



COLETÂNEA DE PARECERES E REFLEXÕES 2021-2024



**Conselho Nacional do Ambiente e
do Desenvolvimento Sustentável**

FICHA TÉCNICA

TÍTULO:

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
Coletânea de Pareceres e Reflexões 2021-2024

INICIATIVA:

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Filipe Duarte Santos

EDIÇÃO:

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

CONCEÇÃO E PAGINAÇÃO:

Assessoria Técnica do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

CAPA:

Foto: Filipe Duarte Santos, Zona costeira a Norte da Torre de Aspa, na Costa Vicentina

Lisboa, dezembro de 2024

ÍNDICE

PREFÁCIO	6
PARECERES E REFLEXÕES EM 2021	9
COMENTÁRIO SOBRE A PROPOSTA DE 6º RELATÓRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE AARHUS.....	10
2ª RECOMENDAÇÃO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E AO GOVERNO DE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO (LEI Nº 31/2014, DE 30 DE MAIO) NO QUE SE REFERE AOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	17
RECOMENDAÇÃO SOBRE UMA LEI DO CLIMA	23
REFLEXÃO E RECOMENDAÇÃO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E AO GOVERNO SOBRE A GESTÃO SUSTENTÁVEL DE ÁREAS PROTEGIDAS NO QUADRO DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU	50
RECOMENDAÇÃO SOBRE A MEDIDA “VALE EFICIÊNCIA”	132
COMENTÁRIO SOBRE O ESTUDO BIODIVERSIDADE 2030 – GUIA PARA A ABORDAGEM PORTUGUESA PARA O PERÍODO PÓS-METAS DE AICHI ..	137
PARECERES E REFLEXÕES EM 2022	142
COMUNICAÇÃO A PROPÓSITO DA RECOMENDAÇÃO “PERSPETIVAR O FUTURO DO ENSINO PROFISSIONAL” ADOTADA PELO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM 15 DE DEZEMBRO DE 2021	143
PARECER SOBRE A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NOS EDIFÍCIOS, COM ENFOQUE NOS EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS.....	144
PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI 169/XXIII/2022 - SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS PARA EMPRESAS NA ÁREA AMBIENTAL.....	159
PARECERES E REFLEXÕES EM 2023	170
PARECER SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE LONGO PRAZO DE COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA 2022-2050	171
POSIÇÃO SOBRE O PLANO FERROVIÁRIO NACIONAL.....	180

PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI QUE INSTITUI UM MERCADO VOLUNTÁRIO DE CARBONO EM PORTUGAL	186
PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI RELATIVO À SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS NA ÁREA INDUSTRIAL	197
PARECER SOBRE O RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO 2022	204
PARECER SOBRE A INTENÇÃO DE NÃO PRORROGAÇÃO DAS LICENÇAS DE EXPLORAÇÃO DOS CENTROS INTEGRADOS DE RECUPERAÇÃO, VALORIZAÇÃO E ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS (CIRVER)	213
PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI N.º 77/XV RELATIVA À SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO.....	220
RECOMENDAÇÃO PARA O PLANO NACIONAL ENERGIA E CLIMA 2021-2030 (Referida à versão preliminar do PNEC 2030, junho 2023).....	234
REFLEXÃO SOBRE O NEXO DA AGRICULTURA COM O SOLO, A ÁGUA E A BIODIVERSIDADE	252
PARECERES E REFLEXÕES 2024	314
POSIÇÃO SOBRE A PROPOSTA DE PLANO DE AFETAÇÃO PARA AS ENERGIAS RENOVÁVEIS OFFSHORE (PAER) (Referida à versão em consulta pública entre outubro e dezembro de 2023)	315
PARECER SOBRE O PLANO NACIONAL ENERGIA E CLIMA 2021-2030 (Referido à versão final do PNEC 2030, julho 2024)	327

PREFÁCIO

A presente coletânea reúne os Pareceres, Reflexões, Comunicações e Declarações produzidos pelo CNADS de 2021 a 2024. Foi um período em que, inicialmente, o mundo começou a recuperar da crise pandémica do COVID-19 mas, pouco depois, foi confrontado com as crises geradas pela invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022, e pelos conflitos no Médio Oriente em 2023. Para responder às consequências económicas e sociais da pandemia, a UE lançou o ambicioso Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) com um orçamento de 723 mil milhões de euros destinado a ajudar os Estados-Membros. Em Portugal o MRR traduziu-se no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) com um financiamento final de 22,2 mil milhões de euros, concedidos sob a forma de subvenções e empréstimos, a ser executado até 2026. O CNADS seguiu de perto este processo por integrar a Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR.

Foi um período em que as questões ambientais, do clima, da energia e da sustentabilidade em geral, adquiriram uma relevância crescente, que se traduziu por um destaque também crescente nos meios de comunicação social, mas em que os progressos à escala planetária se revelaram limitados. Porém, importa salientar, a UE continua em posição de liderança a nível mundial no que respeita às políticas de desenvolvimento sustentável em vários domínios, em particular na área do ambiente, do clima e da energia. O Pacto Ecológico Europeu é parte integrante da estratégia da UE para cumprir a Agenda 2030 das Nações Unidas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nas orientações políticas para o período 2024-2029, a Comissão Europeia tem reafirmado frequentemente que manterá o rumo em todos os objetivos estabelecidos no Pacto Ecológico Europeu apesar de reconhecer que existem forças políticas que pretendem traçar rumos diferentes. Em fevereiro de 2024, a Comissão apresentou um objetivo climático intermédio para a UE que consiste em reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em 90% até 2040, em comparação com os níveis de 1990. Este compromisso é necessário face à grande dificuldade em atingir a neutralidade climática até 2050, causada em parte pela imprevisibilidade dos condicionalismos geopolíticos e económicos futuros.

Tal como no período anterior de 2017-2020, o CNADS tem acompanhado, refletido e elaborado documentos (pareceres, reflexões, comunicações e declarações) sobre a legislação governamental e sobre temas específicos que considera de interesse nacional, na área do ambiente e do desenvolvimento sustentável. As principais áreas focadas foram: conservação da natureza e biodiversidade, agricultura solo e água,

ordenamento do território, resíduos, energia, clima, transportes, acesso à informação, e simplificação de processos administrativos governamentais. No período de janeiro de 2021 a setembro de 2024 foram elaborados 20 documentos que mereceram a aprovação por unanimidade do plenário do CNADS. Importa salientar que alguns destes documentos respondem a solicitações governamentais enquanto outros resultam da iniciativa do próprio CNADS.

Uma das principais preocupações foi basear a documentação ambiental e de desenvolvimento sustentável, agora reunida, no conhecimento científico e em tecnologias seguras e sustentáveis. O CNADS defende que as políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável devem ser fundamentadas na ciência e no método científico.

A liderança da UE nos domínios do ambiente e do desenvolvimento sustentável é cada vez mais importante num mundo multipolar em termos de poder e com tensões geopolíticas, económicas, comerciais e tecnológicas crescentes entre os EUA e a China, e com desigualdades também crescentes entre o Norte Global e o Sul Global. Essa liderança depende da UE conseguir manter competitividade económica face aos EUA e à China, conforme salienta o relatório à Comissão Europeia de Mario Draghi, ex-presidente do Banco Central Europeu, publicado em 17 de setembro de 2024, com observações sobre a competitividade sustentável da Europa e recomendações para o futuro da UE. Um dos pontos principais do relatório Draghi é o desafio demográfico que a Europa está a enfrentar. Com o envelhecimento da população e a diminuição da mão-de-obra, o relatório sublinha a necessidade de políticas que apoiem taxas de natalidade mais elevadas e atraiam imigrantes qualificados. Outro desafio é o declínio da competitividade da Europa e o seu atraso na quarta revolução industrial, ou seja, nas tecnologias da informação e comunicação, relativamente aos EUA e à China. Em resumo, Draghi afirma que a União Europeia precisa de repensar profundamente o seu modelo de desenvolvimento competitivo e sustentável de forma a ter uma voz ativa, influente e credível na atual cena internacional.

O debate político sobre as estratégias de desenvolvimento de Portugal a médio e longo prazo tem sido limitado. A prioridade atribuída à componente social e ambiental do desenvolvimento sustentável é consensual e acertada. No que respeita à componente económica as atenções e as esperanças centram-se, principalmente, no turismo o que pode não ser nem sustentável nem suficiente. É necessário encontrar uma visão para o futuro que permita compatibilizar as três componentes do desenvolvimento sustentável. Só assim será possível a Portugal, num mundo muito competitivo, promover a saúde, a inclusão social, a formação e o emprego qualificado, a investigação científica e a inovação tecnológica, o investimento, o crescimento e a competitividade económica, a defesa do ambiente e da

biodiversidade, a economia circular e a transição energética. Parece impossível de realizar, mas não é, e o primeiro passo imprescindível é sermos ambiciosos.

Agradeço a todos os Conselheiros e Conselheiras, à Secretária Executiva e assessoria técnica do CNADS toda a colaboração e empenhamento na elaboração dos documentos aqui reunidos.

Filipe Duarte Santos

28 de novembro de 2024

PARECERES E REFLEXÕES EM 2021



2ª Reunião Extraordinária do CNADS, com a presença do Ministro do Ambiente e da Ação Climática

COMENTÁRIO SOBRE A PROPOSTA DE 6º RELATÓRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE AARHUS

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, no âmbito da consulta sobre o 6º Relatório de implementação da Convenção de Aarhus, promovida pela Agência Portuguesa do Ambiente, criou um Grupo de Trabalho constituído pelos seguintes membros: Conselheira Luísa Schmidt e Conselheiro Jaime Melo Baptista (coordenação), Conselheiros Emanuel Gonçalves e José Janela.

O Grupo de Trabalho procedeu à análise do relatório, beneficiando, para tal, da colaboração de Carla Gomes, David Travassos, João Guerra, José Gomes Ferreira e Paulo Madeira, enquanto membros do OBSERVA/ICS-Ulisboa.

Da análise do relatório resultou o presente comentário, complementado pelas sugestões inseridas no Projeto de Relatório recebido da APA, que se anexa.

O CNADS considera que, em termos gerais, o 6º Relatório é exaustivo e está bem sistematizado, pesem embora algumas omissões no âmbito das áreas abordadas e a ausência de uma avaliação crítica que identifique insuficiências e desatualizações, e assim possa constituir um balanço construtivo que aponte as melhorias necessárias. Mesmo que a dinâmica registada nos últimos anos seja tendencialmente positiva, destacamos alguns domínios que necessitam de ser melhorados e lacunas que devem ser supridas para o prosseguimento de uma aplicação efetiva da Convenção de Aarhus.

Assim, o **CNADS assinala:**

1. A ausência de quantificação e análise sistemática das queixas e reclamações à APA e ao SEPNA e da sua evolução ao longo dos últimos anos. Não se conhecem nem bases de dados organizadas tematicamente nem relatórios que analisem esta informação, a qual seria crucial para perceber dificuldades dos cidadãos no acesso a informação e forneceria um panorama sobre os principais motivos de insatisfação e queixa em matéria ambiental (os quais, apesar de não estarem diretamente relacionados com a Convenção de Aarhus, dariam indicações importantes). Por seu turno, as queixas à CADA, cujos relatórios se encontram disponíveis, mereciam, no âmbito do 6.º Relatório sobre a Convenção de Aarhus, um tratamento igualmente mais aprofundado à luz das temáticas ambientais.

2. A existência de legislação em sentido contrário aos princípios da Convenção de Aarhus, seja no acesso à informação (registando-se a necessidade de uma divulgação mais proactiva, atualizada e acessível), seja no facto dos pareceres da CADA não serem vinculativos, seja ainda em relação a alguns processos participativos - nomeadamente o facto de a legislação sobre avaliação de impacte ambiental não obrigar à realização de audiências públicas.

As audiências públicas são necessárias, na medida em que facilitam o acesso à informação e estimulam o debate de ideias na perspetiva do interesse público, sendo, por isso, particularmente importantes, designadamente para garantir a qualidade e objetividade dos estudos, a devida ponderação dos interesses em presença e a transparência dos procedimentos de avaliação.

3. Por seu lado, as práticas de informação e estímulo à participação continuam incipientes, faltando medidas que incentivem formas mais eficazes de transmissão da informação, novas metodologias associadas a processos participativos mais efetivos, e a apresentação de exemplos de resultados que demonstrem o valor da consulta pública de projetos, planos e/ou programas (incluindo, nomeadamente, exemplos dos que tenham sido alterados em função dessa consulta).

Considerar que a principal dificuldade da participação pública em planos, programas e políticas em matéria ambiental “é o fraco envolvimento do público não obstante os serviços públicos terem vindo a melhorar a qualidade da informação disponibilizada e o acesso aos processos participativos pelo Portal PARTICIPA.PT”, como se escreve no Relatório (p. 90), é, de certo modo, uma interpretação abreviada de uma leitura que se requer mais complexa e completa.

É importante levar em conta os estudos que demonstram não só que a sociedade civil portuguesa está melhor advertida, atenta e disponível para participar em matéria ambiental, como a existência de vários processos participativos de sucesso que têm ocorrido no âmbito de alguns projetos (alguns deles, aliás, mencionados no Relatório, como é o caso do ClimAdaPt.Local). Desde que se recorra a metodologias de informação, comunicação e envolvimento proactivas, transparentes, sistemáticas e continuadas, os cidadãos participam de forma construtiva e empenhada. Ora, apesar das evidentes melhorias introduzidas pelo Portal PARTICIPA.PT no acesso à informação, é possível, desejável e necessário continuar a investir nesta área no sentido de uma melhoria substancial.

Concorda-se, assim, com a necessidade identificada no Relatório de serem complementadas as ferramentas de informação digital com outras ferramentas de divulgação e sensibilização, mas este ponto deveria ser mais desenvolvido, equacionando fragilidades e vícios, apontando soluções e identificando responsabilidades.

Outro aspeto importante tem a ver com a ponderação das opiniões expressas nas consultas públicas, dado que a Convenção de Aarhus estabelece que os resultados dos processos de participação devem ser tomados em conta na decisão final. Ora um dos fatores que desincentiva a participação pública relaciona-se com a falta de retorno, e consequente ineficácia dessa participação, criando uma sensação de inutilidade/frustração por parte de quem se esforçou e empenhou em participar e que não vê esse esforço refletido nos resultados dos processos decisórios.

Mesmo que em alguns planos nacionais levados a cabo pela Administração Pública se registem casos que refletem os contributos resultantes da participação pública e até a resposta às sugestões/observações apresentadas nesse contexto, o que prevalece muitas vezes são os processos expeditos que passam por cima das consultas públicas sem considerar devidamente o que delas resultou.

Ressalte-se, ainda, os curtos prazos previstos para consulta pública face à complexidade de alguns planos, programas e projetos, pelo que deveriam ser alargados.

Assinala-se, ainda, a insuficiente divulgação, validação e atualidade da informação contida na base de dados "European Pollutant Release and Transfer Register" (E-PRTR), quer pela importância da transparência em matéria de emissões poluentes, quer para aplicação em trabalhos científicos.

4. Relativamente a algumas das temáticas foram inseridos, ao longo do texto da proposta de Relatório, comentários específicos, procurando facilitar o processo de revisão a desenvolver pela APA. Reproduzem-se, aqui, os comentários mais relevantes, organizados por áreas temáticas:

4.1. *Sobre os recursos hídricos e serviços de águas*

- a) A informação sobre recursos hídricos, disponível no *site* da APA e em relatórios anuais, embora vasta, tem-se caracterizado por apresentar

frequentes lacunas, ser de consulta e interpretação por vezes difícil e não ter mecanismos de validação de qualidade claros. Nota-se também que não é suficientemente explorada a informação existente em termos de transformação em melhor conhecimento.

- b) A informação sobre serviços de abastecimento de água e gestão de águas residuais é também vasta e está disponível no *site* da ERSAR, numa aplicação específica para telemóveis e em relatórios anuais, e tem-se caracterizado por apresentar uma boa continuidade na última década e meia, ser de consulta e interpretação mais fáceis e ter mecanismos de validação de qualidade claros, embora nos últimos anos se assista a uma aparente e preocupante redução das auditorias locais e não atualização atempada da informação, nomeadamente na aplicação para telemóveis. Tal como referido atrás, nota-se também que não é suficientemente explorada a informação existente em termos de transformação em melhor conhecimento.
- c) Os sistemas de informação de recursos hídricos e de serviços de abastecimento de água e gestão de águas residuais deveriam assegurar interoperabilidade, o que ainda não acontece.

4.2. **Sobre o mar**

- a) Não se vislumbra uma estratégia concertada de acesso à informação e de participação dos cidadãos, apenas se listando iniciativas isoladas. Seria de referir, por exemplo, os curtíssimos tempos de consulta pública dos processos legislativos e a ausência de processos participativos associados à tomada de decisão ambiental.
- b) Em relação ao SIARL, consultada a plataforma encontram-se dados até 2016 (voos de caracterização do território), sendo que o próprio documento refere que o sistema está em atualização com financiamento do POSEUR.
- c) Quanto à Estratégia Integrada da Zona Costeira registe-se que se trata de uma estratégia que não tem qualquer reflexo no terreno e em relação à qual se dá como resultado obtido os POOC que foram aprovados. O mesmo se poderá dizer da Estratégia Nacional para o Mar, dado que não operacionaliza mecanismos de acesso à informação ou de participação dos cidadãos na sua implementação.

4.3. Sobre a eficiência energética

Muitos dos programas sobre eficiência energética tiveram/têm resultados bastante aquém do desejável.

Um relatório do Tribunal de Contas de 2018 refere especificamente os programas de eficiência energética para edifícios públicos, apontando como aspetos negativos dos contratos de gestão de eficiência energética a não aplicação efetiva das medidas neles previstos. No entanto, a avaliação é de 2018 e não se aplica a programas mais recentes e voltados para os beneficiários em geral. O Relatório poderia referir as medidas principais que foram implementadas para melhorar a eficácia, acessibilidade e transparência destes mecanismos e mencionar dois ou três exemplos. Genericamente falta uma avaliação da eficácia das medidas existentes e do cumprimento das metas estabelecidas.

4.4. Sobre as Áreas Protegidas

Há bons materiais informativos divulgados no *site* do ICNF, tal como é indicado, e ocorreram diversas iniciativas importantes, mas sem nunca ter havido uma verdadeira estratégia nacional de sensibilização/informação dirigida a diversos grupos-alvo, e sem que cada Área Protegida tenha uma estratégia própria de divulgação, com programas anuais junto, sobretudo, das populações que vivem nas suas áreas de influência. Acresce que é também muito insuficiente a informação sobre o estado de conservação das espécies e habitats.

4.5. Sobre Educação Ambiental

- a) A ENEA 2017-2020, embora inclua a medida n.º 13 *Promoção do Referencial de Educação para o Ambiente e Sustentabilidade*, não teve uma ligação orgânica com esse referencial. Previa como uma das ações «Difundir por todos os agentes educativos o Referencial de Educação para o Ambiente e Sustentabilidade», mas isso não foi realizado. Além do mais esse referencial é apenas um entre vários referenciais no âmbito da Educação para a Cidadania. O volume de informação presente nos referenciais é grande e disperso. No ano letivo 2019-2020 foi dada prioridade às ações de formações no âmbito da Educação para a Cidadania, que inclui a Educação Ambiental, mas depois deixou de ser prioritário, não tendo chegado à maioria dos docentes formação sobre Educação para a Cidadania ou Educação Ambiental.

- b) Embora o número de professores da Rede de Professores Coordenadores de Projetos de Educação Ambiental destacados em ONGA tenha recentemente aumentado (para 10 no ano letivo 2020-2021), ainda está longe do número que já teve no passado (25 em 1996).
- c) Quanto às ferramentas de educação e sensibilização ambiental na área dos recursos hídricos, encontram-se muito desatualizadas.
- d) Também na educação ambiental, na área do mar, apresentam-se iniciativas avulso de um conjunto de entidades (DGPM, ICNF e EMEPC) do Estado no domínio da literacia, mas há muito mais ações a serem desenvolvidas, do Ministério da Ciência e Tecnologia - e.g. Ciência Viva - ao Ministério da Educação, bem como as promovidas por entidades não governamentais, das ONG às fundações.

5. Sobre o Portal PARTICIPA.PT

- a) É certo que o Portal PARTICIPA.PT foi uma medida muito importante e um avanço assinalável no acesso à informação. Contudo, há vários aspetos a carecer de melhorias.
- b) A informação sobre o início dos procedimentos de consulta está disponível, mas o acesso depende de uma atitude proactiva dos cidadãos. Por exemplo, o portal do Governo divulga o início de procedimentos de consulta sobre estratégias, programas e outros instrumentos e remete a consulta para o PARTICIPA.PT. Contudo, para ter notícia sobre o início do procedimento de consulta, é necessário subscrever um sistema de alertas, identificando as áreas de interesse. Reconhecendo a dificuldade de encontrar alternativas, a divulgação nas redes sociais poderia contribuir para melhorar a difusão da informação. Assinale-se que o Governo e as entidades da administração pública publicam regularmente informação sobre as políticas, quando pretendem publicitar decisões; porque não fazê-lo também sobre os procedimentos de consulta?
- c) Nem sempre os relatórios finais são atempadamente divulgados e frequentemente, quando tal acontece, carecem de informação sistematizada. Um portal semelhante ao que existe na Comissão Europeia¹, em que os comentários estão acessíveis, poderia melhorar estes aspetos.

¹ https://ec.europa.eu/info/consultations_pt

Considerações finais

No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, a UE vem sublinhar a necessidade de reforçar a participação da sociedade civil e das ONGA nos processos de decisão em matéria ambiental a todos os níveis consagrados pela Convenção de Aarhus: (1) acesso à informação, melhorando significativamente o estímulo à informação proactiva e garantindo transparência nas práticas financeiras dos projetos ambientais, (2) participação nos processos de decisão e incorporação dos resultados desses processos nas decisões, e (3) o acesso à justiça ambiental, superando obstáculos jurídicos e reduzindo custos.

Segundo a Comissária europeia do Ambiente, as populações devem ser a força motriz da transição ecológica e estar em condições de participar ativamente na elaboração e aplicação de diversas políticas.

Trata-se, pois, de um momento-chave que corresponde a uma nova orientação da Convenção de Aarhus no sentido de uma maior eficácia e efetividade na sua aplicação à escala europeia e em cada um dos países da UE. Numa fase de programação dos fundos europeus, torna-se particularmente necessário tanto a transparência no acesso à informação, como a monitorização da aplicação dos fundos por parte da sociedade civil.

Neste sentido, o CNADS recomenda que após a apresentação do 6.º Relatório ao secretariado da Convenção, este seja objeto de uma ponderação interna, aproveitando a oportunidade para se fazer, também em Portugal, uma revisão em alta dos objetivos e meios de aplicação da Convenção de Aarhus no sentido de melhorar todos os mecanismos e domínios atrás identificados.

*[Aprovado na 1ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021,
em 20 de janeiro]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

**2ª RECOMENDAÇÃO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E AO GOVERNO DE
AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE BASES GERAIS DA POLÍTICA
PÚBLICA DE SOLOS, DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DE URBANISMO
(LEI Nº 31/2014, DE 30 DE MAIO) NO QUE SE REFERE AOS PROGRAMAS
ESPECIAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

O CNADS, no prosseguimento do seu mandato de acompanhamento das políticas públicas de ambiente e desenvolvimento sustentável, tomou conhecimento da segunda alteração da Lei nº 31/2014, de 30 de maio - Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU), através do Decreto Lei nº 3/2021, de 7 de janeiro, que prorroga o prazo de integração das regras dos planos especiais de ordenamento do território, tendo o artigo 78º passado a ter a seguinte redação:

"Artigo 78º

1 — O conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor deve ser transposto, nos termos da lei, para o plano diretor intermunicipal ou municipal e outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis à área abrangida pelos planos especiais, até **13 de julho de 2021**. "

Em 20 de março de 2018² o CNADS produziu uma Reflexão e Recomendação sobre a Lei nº 74/2017, de 16 de agosto, que, já então, prorrogava o supracitado prazo,

² Acessível em [Downloads | Ordenamento do Território \(cnads.pt\)](#)

previsto inicialmente para 31 de maio de 2017, até 13 de julho de 2020; prazo, entretanto também prorrogado até 19/1/2021, por consequência da aplicação do Decreto-Lei nº 20/2020, de 1 de maio, que alterava as medidas excecionais relativas à pandemia da doença COVID-19.

A supracitada Reflexão do CNADS de maio de 2018 assentou no ponto de situação, à data, sobre o processo de transposição dos planos especiais de ordenamento do território para o plano diretor municipal (PDM), intermunicipal ou outros planos municipais. Esta Reflexão, por sua vez, recordava o anterior parecer do CNADS de 20 de dezembro de 2013³, sobre a proposta de Lei nº 183/XII – Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, no qual, já então, se apontavam e anteviam preocupantes fragilidades, em particular no tocante aos aspetos do Sistema de Gestão Territorial, muito especificamente às disposições relativas à transposição dos planos especiais de ordenamento do território (PEOT), entretanto transformados (a transformar) em programas especiais, para os planos diretores municipais. O CNADS sugeriu várias alterações, as quais não vieram, contudo, a ser acolhidas na Lei nº 31/2014.

PONTO DE SITUAÇÃO ATUAL

O CNADS encontra-se a preparar um documento de reflexão sobre a gestão das Áreas Protegidas (AP) e a Conservação da Natureza em Portugal, em cujo âmbito já foram auscultadas diversas entidades. Sem prejuízo da análise mais abrangente em curso, a nova prorrogação do prazo de transposição dos PEOT para os planos municipais leva o CNADS a emitir a presente recomendação sobre este processo em particular.

Com base nas informações recolhidas para as áreas protegidas e municípios envolvidos, constata-se que, até à data:

1. Dos 25 Planos de Ordenamento de Área Protegida (POAP) existentes, apenas se encontram integralmente transpostos, para a totalidade dos PDM neles englobados, os respeitantes à Reserva Natural do Estuário do Sado (Alcácer do Sal, Palmela Grândola e Setúbal) e à Reserva Natural das Dunas de S. Jacinto (Aveiro). Do restante universo, 13 POAP foram transpostos apenas para algum ou alguns dos PDM da sua área de intervenção e 9 POAP não foram transpostos para qualquer dos PDM da sua área de intervenção. Dos 67 municípios abrangidos por este tipo de planos, só 25 já integraram

³ Acessível em [Downloads | Ordenamento do Território \(cnads.pt\)](#)

conteúdos dos POAP⁴, carecendo ainda vários deles de validação pelo ICNF. Assim releva que em 22 das 25 Áreas Protegidas o processo de transposição para PDM não está concluído, pelo que se mantêm em vigor os POAP nos termos da Lei 48/98;

2. Nenhum POAP foi reconduzido a Programa e, pese embora vários processos estejam em curso, não é certa a data de conclusão;
3. Nenhum Regulamento Específico para Área Protegida, acomodando as normas de gestão, foi ainda publicado;
4. De acordo com a informação disponível, vários processos em estado avançado, a nível municipal, não estão validados por ambas as entidades competentes - ICNF e DGT;
5. Os processos em curso a nível municipal estão em fases muito distintas de maturação, em função dos processos de adaptação/revisão de PDM e respetivas dinâmicas próprias. Tal circunstância pode, reconhecidamente, arrastar o processo por mais vários anos. Realce-se que a DGT, através da Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial, tem informação sobre os PDM em processo de revisão *mas não sobre eventuais processos de alteração por adaptação em curso*, os quais, pela sua natureza, não são objeto de acompanhamento — sendo que grande parte das transposições já ocorridas recorreu à alteração por adaptação. Consequentemente, relativamente às revisões e tendo em conta o exercício de monitorização que a Comissão Nacional do Território (CNT) tem implementado, verifica-se que dos 42 municípios em falta, *apenas 6 foram apontados como passíveis de concluir a sua revisão a curto prazo*, perspetivando-se que a transposição ocorra nessa sede;
6. O facto de haver municípios que já transpuseram as normas e outros que não o fizeram (e podem vir a fazê-lo com diferença de anos), levanta dúvidas sobre que regime será aplicável na globalidade de cada Área Protegida. Sendo questionável que possam, em simultâneo, coexistir dois regimes diferenciados, respeitantes aos municípios que transpuseram normas e aos

⁴ Segundo a DGT, os municípios que efetuaram a transposição serão: Alcácer do Sal, Alcobça, Aveiro, Benavente, Bragança, Cascais, Castelo Branco, Castelo de Vide, Celorico da Beira, Coimbra, Covilhã, Grândola, Marvão, Montemor-o-Velho, Ourém, Palmela, Portalegre, Sabugal, Santarém, Serpa, Setúbal, Sines, Sintra, Vila Franca de Xira, Vila Real; Sintra carece de informação de validação pelo ICNF

que não transpuseram os POAP, para além da efetividade do Regulamento Especial a elaborar, levanta-se um problema de incongruência jurídica, do qual, aliás, pode decorrer um acréscimo de litigância;

7. A ausência de Plano de Gestão nas AP constitui um fator que limita a avaliação da eficácia das AP conforme princípios e práticas recomendados internacionalmente (Ex: IUCN, UNESCO) e assumidos como prioridade no âmbito da Estratégia Europeia da Biodiversidade 2030, ao não estarem definidos os objetivos de conservação, bem como as prioridades e os indicadores de desempenho para cada uma das unidades de conservação legalmente constituídas. Ao arrepio das melhores práticas internacionais e dos objetivos de políticas europeias para o horizonte 2030, o Plano de Ordenamento constitui-se assim como único - e parco - instrumento orientador da gestão.

Neste contexto, o CNADS reitera que o processo de transposição dos Planos Especiais para Planos Diretores Municipais, determinado nos termos da Lei nº 31/2014, carece de reavaliação.

EM SÍNTESE:

O CNADS, perante o 3º adiamento de um processo que leva quatro anos de atraso em relação ao estipulado na lei, impedindo a implementação plena de um sistema harmonizado de ordenamento do território das Áreas Protegidas, entende que:

1. O presente adiamento de prazo, em 6 meses, não se encontra acompanhado de mecanismos que garantam a resolução das dificuldades que impediram até agora a plena implementação da Lei nº 31/2014. As próprias entidades envolvidas no processo, nomeadamente o ICNF e a DGT, reconhecem a grande dificuldade de o processo estar concluído nesse prazo;
2. O CNADS reitera as preocupações manifestadas desde a primeira hora e constata que as fragilidades operacionais apontadas em 2013, e reforçadas em 2018, se continuam a verificar, com a agravante de que nenhum Programa Especial de Ordenamento do Território foi elaborado, nenhum Regulamento Específico de Áreas Protegidas foi aprovado e que continuam ausentes os Planos de Gestão de Área Protegida;

3. O CNADS reitera que o processo de transposição dos Planos Especiais para Planos Diretores Municipais, determinado nos termos da Lei nº 31/2014, reclama um acompanhamento rigoroso, exigindo um mecanismo de acompanhamento e garantia da execução;
4. O CNADS não pode deixar de realçar o esforço e profissionalismo dos técnicos envolvidos nas diferentes instituições, perante um quadro de grande complexidade processual que, manifestamente, ultrapassa a simples competência técnica;
5. O CNADS não pode deixar assim de manifestar a sua preocupação com a atual situação de abandono a que as AP foram sendo votadas e consequente degradação da Natureza que daí resulta e, como tal, deixa desde já esse alerta;
6. O CNADS reforça a sua posição sobre a urgência em dotar o país de um sistema funcional de gestão da conservação da natureza que garanta a efetiva preservação do Património Natural e Biodiversidade, pelo que dará brevemente o seu contributo com uma Reflexão alargada sobre a Gestão das Áreas Protegidas, na conclusão do trabalho aprofundado que tem vindo a desenvolver desde 2019, incluindo a auscultação de um largo universo de agentes envolvidos na conservação da natureza. A aplicação generalizada de um regime administrativo e jurídico coerente do ordenamento do território nas AP facilitará certamente o processo de aplicação da Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030.

Assim, o CNADS, de novo alertando para a preocupante situação de fragilidade e insegurança jurídica em que está colocado o Sistema de Gestão Territorial, solicita e recomenda à Assembleia da República e ao Governo, com carácter de urgência, que:

1. Seja estabelecido um prazo mais realista (considerando o atraso do processo, o período pandémico que vivemos e as próximas eleições autárquicas), necessariamente complementado com a implementação de mecanismos de acompanhamento que possam fazer ultrapassar as causas dos atrasos e contribuir para uma efetiva e atempada conclusão dos Programas Especiais de Ordenamento do Território das Áreas Protegidas previstos na Lei nº 31/2014.
2. Nos termos da Recomendação produzida a 20 de março de 2018, ora reforçada, se reveja o normativo da Lei nº 31/2014, nomeadamente no tocante aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (e muito particularmente à Rede Nacional de Áreas Protegidas), de modo a encontrar

as necessárias soluções para as fragilidades e problemas criados, os quais, manifestamente, ultrapassam as soluções meramente técnicas.

O CNADS reitera e reforça a disponibilidade para participar em processos de avaliação e melhoria da Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, nomeadamente em matéria de Planos e Programas Especiais. O CNADS pretende contribuir para um quadro de soluções que melhorem a solidez, coerência e operacionalidade do Sistema de Gestão Territorial, salvaguardando a defesa do património natural e da integridade territorial nas Áreas Protegidas, garantindo, simultaneamente, os objetivos de descentralização de competências e a solidez, transparência e inteligibilidade dos processos de gestão territorial ao cidadão comum, nomeadamente em territórios que constituem parte relevante do património natural nacional.

A presente Recomendação foi aprovada na sequência da proposta apresentada ao plenário do CNADS pelo Grupo de Trabalho sobre Gestão de Áreas Protegidas, de que foram relatores o Conselheiro José Guerreiro e o Conselheiro João Joanaz de Melo (coordenador do Grupo de Trabalho). Colaboraram na redação da proposta de Recomendação o Presidente do CNADS, as Conselheiras Rosário Alves, Teresa Andresen e Luísa Schmidt e os Conselheiros António Abreu, Miguel Araújo e Emanuel Gonçalves.

[Aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária de 2021, em 12 de fevereiro]

O Presidente,

a) *Filipe Duarte Santos*

RECOMENDAÇÃO SOBRE UMA LEI DO CLIMA

Preâmbulo

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) aprovou, na 6ª Reunião Ordinária de 2020, realizada em 17 de dezembro, a criação de um grupo de trabalho sobre a Lei de Bases do Clima, coordenado pela Conselheira Júlia Seixas e constituído pelos membros do Conselho: Gonçalo Santos Andrade, Jaime Braga, Emanuel Gonçalves, Paulo Magalhães, João Joanaz de Melo, Jorge Moedas, Luísa Schmidt, Laura Tarrafa e Eugénio Sequeira.

O grupo de trabalho foi mandatado para promover uma reflexão sobre uma Lei de Bases do Clima e elaborar uma proposta de recomendação, a submeter ao plenário, que, a par de uma análise das propostas legislativas em debate na Assembleia da República, apresente as recomendações do CNADS para uma Lei do Clima. Na elaboração da presente recomendação o Grupo de Trabalho beneficiou do conhecimento de Filipe Duarte Santos, presidente do CNADS, e da colaboração da secretária executiva, Maria Adília Lopes, e da assessoria técnica, Natália Faísco, Carla Martins e Liliana Leitão, do CNADS.

O CNADS aplaude as iniciativas dos partidos políticos com assento parlamentar e de duas deputadas independentes de elaboração de uma Lei do Clima, na perspetiva de que possa constituir um importante instrumento para a transformação das economias e das sociedades com vista à estabilização climática como definida no Acordo de Paris, ou seja, manter o aumento da temperatura média global a níveis

bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e prosseguir esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduzirá significativamente os riscos e impactos das alterações climáticas.

A estabilização do sistema climático da Terra constitui um dos desafios maiores que a Humanidade está a enfrentar para evitar consequências negativas para a população humana e para o ambiente, já visíveis em várias regiões do Planeta, colocando em risco as metas de muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tal como os ODS, o objetivo da estabilização climática estabelecido no Acordo de Paris requer o esforço comprometido de cada país, a par do esforço concertado de todas as nações. Muito embora as Nações Unidas estejam a desenvolver esforços há mais de 25 anos, enquadrados na Convenção-Quadro para as Alterações Climáticas (UNFCCC), apenas nos anos mais recentes vários países aprovaram leis climáticas nacionais enquanto ferramentas de governança para acelerar a transformação das economias e sociedades em direção a emissões líquidas zero, ou neutralidade carbónica, em meados deste século.

Conhecidos os oito projetos de Lei relativos ao Clima, conforme se sistematiza na Tabela 1, entendeu o CNADS analisá-los.

Tabela 1 - Propostas conforme estão listadas na Comissão de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território da Assembleia da República

DESIGNAÇÃO	PROPONENTE
Lei de Bases do Clima	Bloco de Esquerda (BE)
Lei-Quadro da Política Climática	Partido Ecologista os Verdes (PEV)
Bases da Política de Ambiente e Ação Climática	Partido Comunista Português (PCP)
Lei de Bases da Política do Clima	Partido Socialista (PS)
Lei de Bases do Clima	Partido Pessoas, Animais e Natureza (PAN)
Bases da Política Climática	Cristina Rodrigues, Deputada Independente
Lei de Bases da Política Climática	Joacine K. Moreira, Deputada Independente
Lei de Bases do Clima	Partido Social Democrata (PSD)

Leis de bases abrangentes relativas à ação climática ajudam os governos a organizar as suas ações e enviam um sinal claro a todos os setores da economia sobre os objetivos climáticos de longo prazo. Quase metade dos Estados-Membros da União Europeia já adotou ou está a preparar uma lei deste tipo, enquanto outros consideram fazê-lo. A União Europeia está igualmente a preparar um Regulamento para a

Neutralidade Climática⁵ com implicações diretas nos Estados-Membros. Este regulamento estabelece um quadro para a redução irreversível e gradual das emissões de gases com efeito de estufa e para o aumento das remoções do dióxido de carbono (CO₂) por sumidouros naturais ou outros sumidouros, definindo um objetivo vinculativo de neutralidade carbónica na União no horizonte de 2050. Estabelece ainda um quadro para a avaliação, nos Estados-Membros, dos progressos na consecução do objetivo da neutralidade carbónica e da adaptação às alterações climáticas. A Lei do Clima para Portugal deve, por isso, estar alinhada com os objetivos e requisitos do Regulamento europeu.

A estrutura das leis do clima, embora com especificidades próprias de cada país, tendem a basear-se num conjunto de elementos comuns⁶:

- (i) Metas, de longo prazo (2050) e intermédias (e.g. 2030), podendo considerar instrumentos como orçamentos de carbono que direcionam a trajetória do país em direção ao objetivo de longo prazo.
- (ii) Instrumentos de planeamento e medidas, com ações definidas em intervalos de tempo regulares, muito embora o alinhamento entre o planeamento de longo prazo e as políticas de curto prazo deva ser complementado através de requisitos a considerar em outras áreas de política pública.
- (iii) Monitorização do progresso, através de relatórios anuais regulares e avaliações de progresso, considerando-se a necessidade de medidas adicionais se forem identificadas lacunas.
- (iv) Arranjos institucionais, com atribuição de responsabilidades, embora poucas definam mecanismos de delegação em ministérios setoriais ou de coordenação intragovernamental.
- (v) Aconselhamento científico, através de um órgão consultivo científico independente estabelecido com o propósito expresso de aconselhar sobre políticas e/ou a monitorização de progresso, sendo que nem sempre estão identificados os recursos necessários ao desempenho eficiente desta função.

⁵ Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera o Regulamento (UE) 2018/1999 (Lei Europeia do Clima).

⁶ Erica Hope, David Lopez Morales, Matthias Duwe, Nick Evans (2020) CLIMATE LAWS IN EUROPE, GOOD PRACTICES IN NET-ZERO MANAGEMENT. Ecologic Institute and European Climate Foundation.

- (vi) Participação pública e consulta às partes interessadas, através de mecanismos de consulta pública, embora na maioria dos casos em contextos externos às leis de bases.
- (vii) Visão de futuro, através de asserções sobre o que se pretende no longo prazo, embora algumas deem prioridade explícita a mudanças estruturais através de políticas específicas ou do alinhamento entre ações de curto e de longo prazo.

O presente documento tem por objetivo sistematizar um conjunto de recomendações a partir da apreciação dos oito projetos legislativos. O documento está dividido em duas partes: Parte I) Apreciação geral das propostas apresentadas; Parte II) Recomendações, com particular enfoque nos princípios que devem nortear uma Lei do Clima no que se refere aos objetivos, instrumentos de planeamento, atores envolvidos, incluindo a contribuição da ciência, monitorização e avaliação de progresso, e relação com outras leis e funções do Estado.

Parte I- Apreciação geral dos Projetos de Lei do Clima

A motivação, a necessidade e os objetivos de uma Lei do Clima⁷ em Portugal são, de uma maneira geral, consensuais em todas as propostas, tal como os princípios que os devem suportar. As principais áreas em matéria de política climática, que incluem a mitigação para a neutralidade carbónica e a adaptação para a promoção da resiliência às alterações climáticas, são consideradas em todas as propostas, muito embora, em algumas delas, os mecanismos para a mitigação estejam mais desenvolvidos.

A natureza transversal da origem antropogénica das emissões de gases com efeito de estufa e dos impactos decorrentes das alterações do sistema climático conduz a que a ação climática atravesse todos os sistemas humanos, económicos e sociais e, por conseguinte, abarque praticamente todas as áreas das políticas públicas, todas as decisões organizacionais (i.e., empresas ou outras), e todas as decisões que norteiam os comportamentos individuais quotidianos. Este aspeto constitui um desafio para a elaboração de uma Lei do Clima, se se entender que esta deve incluir todos os âmbitos, setores económicos e ações potenciais para a concretização dos objetivos para que é criada. Esta amplitude é visível em algumas das propostas apreciadas, tornando-as muito extensas e complexas. Uma Lei do Clima deverá ter uma estrutura

⁷ Dada a multiplicidade de designações das várias propostas, neste documento utilizamos a expressão Lei do Clima.

simples, de fácil apreensão por todos os parceiros sociais e cidadãos, e um conteúdo claro e entendível por todos, dada a expectativa do seu impacto na economia e na sociedade portuguesas.

Em algumas propostas, a extensão e o detalhe adotado conduzem a um elevado nível de complexidade, que se antecipa difícil, ou mesmo impossível, de gerir na sua aplicação. Este aspeto é notório, por exemplo, na especificidade das metas setoriais e nos instrumentos de política setorial, em especial no que se refere à transição energética.

O CNADS entende que uma Lei do Clima deverá ser uma lei 'chapéu', que assegure os mecanismos e os processos para que a visão e as metas de longo prazo sejam alcançadas de forma eficiente e inclusiva, devendo remeter responsabilidades específicas para instrumentos setoriais. Neste sentido, uma Lei do Clima deve entrar em complementaridade com legislação de natureza regulamentar e com Planos Setoriais, devendo traçar linhas gerais, embora explícitas na sua orientação, e objetivos a alcançar. A maioria das propostas envereda por opções de política e medidas com um grau de detalhe incompatível com as características de uma Lei de Bases, que se pretende que se mantenha em vigor durante décadas. Neste sentido, uma Lei do Clima deve estabelecer objetivos e orientações, mas será melhor que evite prescrições obrigatórias para datas distantes, salvo o que já foi decidido ao nível europeu.

Sendo uma lei 'chapéu' com impacto em áreas muito diversas da governação, deverá ainda assegurar a interface com a legislação setorial, inspirando a revisão de alguns quadros legislativos em vigor, dos quais depende para alcançar os objetivos e as metas, e com os respetivos mecanismos de governo. Neste sentido, deverá haver grande cuidado na elaboração de formas de articulação com os setores de atividade abrangidos, evitando incompatibilidades legislativas e sobreposição de competências. Em algumas propostas, são referidas múltiplas proibições, algumas das quais não têm significado por já hoje serem uma realidade, e outras não são exequíveis por não dependerem exclusivamente do sistema nacional. Em vez de proibições liminares, importará sobretudo assegurar os mecanismos que conduzam aos objetivos pretendidos.

É muito positivo o facto de todos os projetos contemplarem a constituição de um corpo independente, constituído por especialistas ou personalidades de reconhecido mérito na área climática, embora sejam propostos enquadramentos distintos, que assegure as funções de monitorização e avaliação de progresso e, em algumas propostas, providencie conhecimento substantivo.

A Lei do Clima, pela ambição dos seus objetivos, apela à inovação em várias vertentes, de que salientamos as seguintes: (i) como alinhar as políticas e medidas de curto prazo com uma meta e uma visão de longo prazo; (ii) como assegurar a coerência das várias políticas públicas para que convirjam, em termos de efeitos desejados, para as metas e a visão da neutralidade carbónica e da resiliência climática; (iii) como garantir o impacto intergeracional desejável; (iv) como monitorizar e avaliar de forma eficiente, transparente e compreensível para toda a sociedade o seu cumprimento; (v) como garantir que todos os parceiros públicos, empresariais e sociais, e cidadãos em geral, se sintam responsabilizados e sejam agentes da transformação que a Lei do Clima preconiza.

Sistematiza-se a seguir um conjunto de recomendações sobre os princípios que devem nortear a Lei do Clima, as metas e objetivos, os instrumentos de planeamento e financeiros que garantem a neutralidade carbónica e a resiliência climática em Portugal, os atores no processo de ação climática, a monitorização e avaliação do processo de ação climática, e a relação com outras leis, políticas e funções do Estado.

As recomendações apresentadas não pretendem constituir propostas exaustivas para cada um dos aspetos a que se referem, representando antes exemplos notórios ou selecionados como mais importantes que, convictamente, se considera ser uma mais-valia para uma Lei do Clima que deve vigorar durante as próximas décadas.

Parte II- Recomendações

II.1 Sobre as definições e os princípios que devem nortear a Lei do Clima

Algumas definições legais, sobretudo em leis programáticas e enquadradoras como as leis de bases, são da maior importância para a construção de todo o edifício legislativo que irá emergir a partir dessa Lei. Numa matéria como o Clima, em que o próprio bem é de difícil definição e enquadramento no quadro jurídico existente, é fundamental recorrer aos conhecimentos científicos mais recentes para, sobre eles, construir definições que possam alicerçar as opções legislativas. Quando o clima se torna uma questão que necessita de ser abordada, coloca-se o problema de qual o bem em causa que se pretende restaurar e conservar, surgindo duas abordagens distintas: (a) Bem que deve ser objeto de restauro e conservação, o que implica o conceito de Clima Estável – Clima Estável Património Comum; (b) Dano que deve evitado, que aponta para as Alterações Climáticas – Preocupação Comum.

A necessidade atual de ir além da redução de emissões, através de novas tecnologias de captura de CO₂ e de soluções baseadas na natureza, e de restaurar o clima de forma ativa e deliberada, exige um novo quadro legislativo que regule estas atividades. Tendo em conta as opções tecnológicas que se prefiguram e o período temporal que a vigência da futura Lei de bases do Clima visa enquadrar e moldar, considera-se fundamental mencionar que a regulação futura destas atividades deve ser garantida no quadro internacional.

Outro aspeto da maior importância é o facto de não existirem, nas propostas apresentadas, referências a emissões negativas e à distinção das suas duas formas de atuação. Porque esta é uma questão que se irá colocar nos próximos anos, e que vai muito para além da amortização de emissões, recomenda-se a sua inclusão. Neste sentido, e porque uma Lei do Clima deve, nas suas disposições gerais, proceder a uma clarificação de conceitos, para além das definições existentes nas propostas já avançadas recomenda-se a inclusão das seguintes definições:

1. “Clima Estável”, manifestação de um padrão de funcionamento estável e definível do Sistema Climático, dentro dos limites de variabilidade natural que foi observada após a última glaciação (Período do Holoceno), e que resultou numa biodiversidade funcional rica.
2. “Alteração Climática”, uma mudança no clima atribuível direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera e que constitui uma adição à variabilidade climática natural durante períodos de tempo comparáveis⁸.
3. “Clima Estável como Património Comum da Humanidade”, padrão de funcionamento estável do Sistema Climático reconhecido como um bem comum global intangível, juridicamente indivisível, cujo bom estado de funcionamento é limitado e exaurível. Neste sentido, um Sistema Climático a funcionar dentro dos limites de variabilidade natural que foi observada após a última glaciação é um património comum a toda a Humanidade e a todas as gerações, e deve ser gerido assegurando o seu bom estado de funcionamento para as próximas gerações.
4. “Emissões Negativas”, remoção do dióxido de carbono em excesso na atmosfera, tendo como padrão os limites observados após a última glaciação, capturando-o, conferindo-lhe uma utilidade económica e social ou armazenando-o em um local seguro. São duas as abordagens mais reconhecidas:

⁸ Artº 1 nº 2 do Convenção Quadro da Nações Unidas sobre Alterações Climáticas

- a. “Soluções Baseadas na Natureza”: restauro e manutenção do clima estável, através da proteção, conservação e restauro de habitats e sistemas naturais, da expansão de sumidouros naturais de carbono, como oceanos, pradarias marinhas, florestas, turfeiras, sapais e outras zonas húmidas inseridas da infraestrutura da RFAP (Rede Fundamental de Áreas Protegidas) a abranger 30% do território em mar e terra. Evita a perda de vida selvagem, em linha com outro grande objetivo do Pacto Ecológico Europeu, e fornece resiliência contra impactos climáticos, como o aumento do nível do mar, cheias, fenómenos climáticos extremos e riscos de incêndio e desertificação.
- b. “Tecnologias de Emissões Negativas”: Remoção do dióxido de carbono diretamente da atmosfera por meios químicos.

Por outro lado, nas definições e princípios é essencial que os conceitos sejam claros e facilmente entendíveis, e, acima de tudo, que não se criem conceitos paralelos. Ou seja, que haja uma uniformização das definições e dos princípios incluídos na Lei do Clima em relação aos que já se encontram legalmente estabelecidos ao nível nacional, europeu e internacional. Quando do debate resulte a necessidade de alteração de definição ou de conceito plasmado em instrumento em vigor no ordenamento jurídico nacional, será importante garantir a correspondente alteração, acautelando a segurança e a clareza jurídicas.

Na elaboração dos princípios deve-se ter em conta os princípios já consagrados na Lei de Bases do Ambiente e no Código do Procedimento Administrativo. Para além de alguns já propostos, e dadas as características desta temática, recomendamos a inclusão de princípios específicos para o Clima, que poderiam abordar as seguintes questões:

1. **Princípio da Unidade do Sistema Terrestre:** o Sistema Terrestre é entendido como um único e só sistema complexo, do qual o sistema climático faz parte, que funciona de forma estável dentro dos limites de parâmetros bem definidos. É hoje possível definir os processos químicos, biológicos e físicos do Sistema Terrestre que conduzem à manutenção de um estado de funcionamento que corresponde a um Clima Estável, dentro do envelope de variabilidade natural do período do Holoceno (últimos 11.700 pós-última glaciação), e quais os que atuam no sentido de retirar o Sistema Terrestre desse estado de estabilidade. O restauro de um Clima Estável implica uma abordagem integrada ao Sistema Terrestre. Recomenda-se que a Lei do Clima reconheça o padrão de funcionamento do Sistema Terrestre a que corresponde um clima estável como Património Comum da Humanidade como suporte jurídico para a gestão deste Bem Comum Global no plano internacional.

2. **Princípio do orçamento de carbono:** dado que o bem Clima Estável não é apenas um bem comum de um ponto de vista jurídico – bem materialmente e juridicamente indivisível -, mas também é um bem comum de um ponto de vista económico – porque limitado e exaurível – a sua gestão implica o estabelecimento de regras quanto à sua apropriação e à sua provisão, o que implica a elaboração de “orçamentos” como instrumento-base de toda a gestão e controlo das emissões de gases com efeito de estufa até 2050.
3. **Princípio do produtor de benefícios-recebedor:** através da remuneração dos serviços dos ecossistemas, no sentido da criação de uma economia de restauro e conservação de um clima estável, a par do princípio do poluidor-pagador e do utilizador-pagador.
4. **Princípio da suficiência** como opção consciente do consumidor e como orientador da prática económica enquanto base para a mudança de paradigma relativa ao uso insustentável de recursos, traduzido em decisões baseadas em soluções e opções de baixo consumo, e pelo uso parcimonioso e essencial de recursos naturais.
5. **Princípio da justiça climática**, segundo o qual se deve promover a ação climática de forma eficaz e equitativa ao nível intra e intergeracional.
6. **Princípio da Unidade entre Clima Estável e Direitos Humanos**, é hoje indiscutível que as alterações climáticas causadas pela atividade humana têm impactos negativos numa ampla variedade de direitos humanos, incluindo o direito à vida, autodeterminação, desenvolvimento, alimentação, saúde, água e saneamento e habitação. Um Clima Estável é um pressuposto estrutural do pleno gozo dos direitos humanos.

Deste princípio decorre que o pleno exercício do artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Artigo 66º da Constituição da República Portuguesa depende do pleno gozo de um Clima Estável. Relativamente aos direitos climáticos, para além dos habituais direitos de defesa contra os impactos das alterações climáticas, e dos direitos procedimentais e processuais já estabelecidos, deve ser acrescentada a obrigação da promoção ativa de um clima estável.

II.2 Sobre os objetivos e metas da Lei do Clima

A Lei do Clima, sendo uma lei estrutural que enquadra praticamente toda a atividade económica de um país, deve apresentar uma visão de longo prazo, mesmo para lá de 2050. Esta visão de longo prazo, assente no conhecimento atual, deverá alinhar-se na relação intrínseca entre a sociedade e a economia com os serviços fornecidos pelos ecossistemas do Sistema Terrestre, para a inclusão de todos numa matriz económica

e social que garanta níveis dignos de bem-estar coletivo e individual (e.g. saúde, acesso a recursos e serviços básicos, felicidade), e na inovação enquanto instrumento primordial no uso eficiente de recursos por todos, seja inovação tecnológica, social, económica ou política. Para além da literacia que esta perspetiva proporciona a todos os parceiros sociais, e cidadãos em geral, ela alberga a assunção, crescentemente aceite, de que a sustentabilidade dos ciclos naturais (e.g. água, carbono, azoto) e dos recursos (e.g. solo, florestas, biodiversidade, materiais) do Sistema Terrestre é crucial para garantir o desenvolvimento e bem-estar das sociedades. É reconhecida a insustentabilidade do atual modelo de consumo de recursos, pela conjugação do aumento da população e do consumo *per capita*. Convém reforçar que lidar com as alterações climáticas (i.e., atingir a neutralidade carbónica e níveis razoáveis de resiliência dos sistemas humanos) requer uma alteração de paradigma para novos modelos de produção e consumo e a assunção crescente de um novo modelo económico capaz de restaurar e manter um clima estável, sendo que para isso a mera substituição tecnológica está longe de ser suficiente. Estes são desafios que a Lei do Clima deve reconhecer e atender.

Recomenda-se, por outro lado, a diferenciação entre objetivos gerais, que permitem definir as grandes linhas de atuação, e objetivos específicos, que permitem definir objetivos com maior especificidade.

Nesta ótica, e no que se refere aos objetivos gerais, é recomendável incluir, para além dos objetivos de mitigação e adaptação climática como considerado nas várias propostas, a seguinte abordagem:

Proteção, conservação e restauro das infraestruturas naturais que asseguram uma maior resiliência climática e constituem as soluções que podem promover a qualificação do bom funcionamento do Sistema Terrestre/clima estável e a sua futura manutenção.

Nos objetivos específicos, para além de alguns já mencionados nas várias propostas, considera-se da maior importância incluir os seguintes:

- a) Promoção do restauro e conservação de ecossistemas e qualificação das suas funções com vista a incrementar a resiliência climática e a manutenção de um clima estável, nomeadamente através do apoio à inovação de técnicas e tecnologias para esse fim;
- b) Promoção de uma economia de restauro e manutenção de um Clima Estável, reduzindo os impactos negativos e incentivando as atividades geradoras de impactos positivos no clima, criando emprego verde;

c) Promoção de planos e projetos de mitigação ou adaptação climática que não tenham efeitos negativos ou danos nos ecossistemas, especialmente em componentes cuja degradação é tendencialmente irreversível, como a biodiversidade e os solos, através da avaliação de forma rigorosa do seu impacto;

d) Promoção da cooperação internacional no sentido de gerir o uso do clima como um bem comum global.

A Lei do Clima deve ter uma orientação muito clara, com metas para o longo prazo já estabelecidas em acordos internacionais, como é o caso da neutralidade carbónica em 2050. Recomenda-se a definição de metas nacionais para anos intermédios (2030, 2040), seja de emissões de gases com efeito de estufa, ou de território com estatuto de proteção (30% em 2030), por constituírem sinais claros da trajetória que se perspetiva, muito importantes para a tomada de decisão dos agentes económicos e cidadãos, devendo estas metas ser revistas quando necessário. Para além da mitigação, a Lei do Clima deve ser igualmente clara e assertiva quanto às metas de resiliência climática que se pretende alcançar no longo prazo e respetiva trajetória. Aspetos que devem merecer atenção para a promoção da resiliência climática em Portugal, decorrentes de estudos e do conhecimento científico produzido, incluem, entre outros: vulnerabilidade das zonas costeiras provocadas pela subida do nível médio do mar, produção agrícola e segurança alimentar, escassez de água, saúde pública e robustez das infraestruturas face a eventos extremos de temperatura, precipitação e a temporais de grande intensidade, perda de biodiversidade associada a deficientes medidas de proteção e adaptação da rede de áreas protegidas e restauro dos ecossistemas, risco climático das organizações e das empresas pela exposição das atividades de produção e da cadeia de fornecedores a fenómenos climáticos extremos. Recomenda-se desenvolver as metas que se pretende alcançar em cada década nos aspetos selecionados como importantes e desenvolver processos para avaliar o seu cumprimento, dado que a Lei do Clima tem por objetivo garantir os mecanismos e o modelo de governo para as alcançar.

Dada a dinâmica e a especificidade técnica e económica dos vários setores da economia, não é recomendável que a Lei do Clima aponte metas setoriais concretas de redução de emissões, sob pena de ficarem desatualizadas rapidamente. A inovação e a dinâmica do mercado mundial, de tecnologias por exemplo, rapidamente alteram o custo-eficácia das opções tecnológicas e, por arrasto, as projeções elaboradas num determinado ano. A evolução da redução das emissões setoriais e a sua contribuição para a trajetória do país para a neutralidade carbónica devem ser assegurados em sede de monitorização de progresso e de revisão de políticas e medidas adicionais. Adicionalmente, não é de todo recomendável incluir metas em

valores absolutos, como sucede em algumas propostas, nomeadamente as relativas a sumidouros líquidos de CO₂, uma vez que têm um elevado nível de incerteza a prazo.

II.3 Sobre os instrumentos para garantir a neutralidade carbónica e a resiliência climática de Portugal

INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

As várias propostas apresentam diversos instrumentos de planeamento, com designações diversas, sendo que, na sua essência, se reportam a conteúdos mais ou menos similares. Recomenda-se que a Lei do Clima assente, em primeiro lugar, em três instrumentos integrados e devidamente articulados para evitar sobreposições:

- a) Estratégia de longo prazo para as Alterações Climáticas (2050, e além de 2050), incluindo, de forma integrada, a mitigação e a adaptação do país às alterações climáticas. O futuro da economia e do bem-estar social do país deve ficar acautelado por opções estratégicas de longo prazo, tendo em consideração o mais recente conhecimento científico nacional e internacional. O propósito deste instrumento é, por exemplo, evitar a decisão de investimentos que comprometam os objetivos de neutralidade carbónica e resiliência climática a prazo. A estratégia deverá ser revista a cada 10 anos. Esta estratégia é desenhada e construída a partir, primordialmente, do Orçamento de Carbono, dedicado à mitigação, e da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, focada na adaptação.
- b) Orçamento de carbono, entendido neste contexto⁹ como a trajetória, a cada cinco anos, do total nacional de emissões de gases com efeito de estufa geradas em território nacional a partir do ano base até à neutralidade carbónica em 2050, bem como as opções que permitem a viabilidade técnica, económica e social dessa trajetória, tendo em atenção aspetos como: relação custo-eficácia e eficiência económica das opções, competitividade da economia portuguesa, melhores tecnologias disponíveis, eficiência energética, acesso de todos a serviços de energia e segurança do abastecimento, eficácia ambiental, necessidades e oportunidades de investimento, transição justa e socialmente equitativa, e dados científicos disponíveis, incluindo os últimos relatórios do Painel Intergovernamental

⁹ Esta definição deriva da original, que refere a quantidade acumulada de emissões de CO₂ permitida durante um período de tempo para manter um certo limite de temperatura do Planeta.

para as Alterações Climáticas. O orçamento de carbono deve incluir uma desagregação nos principais setores económicos, incluindo a floresta e o uso do solo e o oceano, com o propósito de fornecer indicações claras sobre opções de redução expectável aos agentes económicos relevantes. A análise setorial no orçamento do carbono, necessária para garantir a coerência da economia nacional, não deve comprometer a eventual necessidade de planos setoriais, mais específicos e detalhados, com as respetivas medidas, responsabilidades de implementação e investimentos necessários, entre outros aspetos.

O orçamento de carbono deve fazer refletir, da forma mais adequada, as emissões de gases com efeito de estufa referidas ao consumo, seja pela sua redução direta devido às medidas domésticas ou pela redução do consumo de produtos importados com elevada intensidade carbónica.

O orçamento de carbono deve contemplar os investimentos, custos e benefícios para a economia das opções subjacentes às trajetórias para a neutralidade carbónica, incluindo o impacto macroeconómico e no emprego. Devem fazer parte do orçamento de carbono as componentes para a transição justa que acompanha as trajetórias, nomeadamente em termos de formação em setores específicos, acesso a serviços de energia e outros, e prevenção de desigualdades sociais.

O orçamento de carbono deve ser revisto a cada cinco anos, em consonância com o previsto na proposta de Regulamento Lei do Clima da União Europeia (Art.º 5º). A Lei do Clima deve explicitar a obrigatoriedade de publicação dos métodos e metodologias, bem como todos os resultados associados ao orçamento de carbono, por forma a garantir transparência e credibilidade junto dos agentes económicos e sociais.

- c) Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, que avalia os custos da adaptação e os custos da inação, os riscos e a vulnerabilidade do território, das infraestruturas, das comunidades e das atividades económicas e sociais em cenários de alterações climáticas, e preconiza as respetivas medidas de adaptação, incluindo os investimentos e responsabilidades de implementação para cada uma dessas medidas. Esta estratégia deve ter um alcance temporal de muito longo prazo (para além de 2050) e ser avaliada e revista a cada 10 anos. A Lei do Clima deve explicitar a obrigatoriedade de publicação dos métodos e metodologias, e de todos os resultados associados a esta Estratégia, por forma a garantir transparência e credibilidade junto dos agentes económicos e sociais.

A especificidade territorial determina a extensão e magnitude dos impactos potenciais de cenários climáticos nos recursos nacionais e na perda de biodiversidade e qualidade dos serviços de ecossistemas, nas infraestruturas e nas atividades económicas. Recomenda-se, assim, incluir na Lei do Clima a elaboração de planos e programas setoriais de adaptação e resiliência climática, mais específicos e detalhados naquelas componentes, com as respetivas medidas de adaptação, responsabilidades de implementação e investimentos necessários, entre outros. Dada a natureza local dos riscos, vulnerabilidades e adaptação, a figura dos planos municipais e intermunicipais de adaptação são instrumentos recomendáveis, pela proximidade às comunidades com o expectável impacto positivo do seu envolvimento, aliás, já com historial em vários municípios do país. Todos estes planos devem integrar as componentes climática e da biodiversidade e explicitar os custos e os benefícios para a economia e a sociedade dos investimentos a realizar na promoção da resiliência. Devem ainda avaliar os custos da adaptação e da inação e os impactos residuais que não serão possíveis eliminar no processo de adaptação.

Estes instrumentos de planeamento constituem a base das opções de política climática em todos os domínios de atividade, com ênfase para a transição energética, aconselhando-se, no entanto, a não incluir de forma detalhada, as ações que a poderão concretizar. Em algumas propostas, a forma como os instrumentos de planeamento estão apresentados traduzem, desde já, opções claras de políticas e ações que, muito embora possa parecer (e são em muitos casos) o que deve vir a adotar-se, não é correto incluir numa lei desta natureza, que se pretende válida por várias décadas. Acresce que este grau de detalhe se sobrepõe ao domínio de outras peças legislativas, complicando a sua compatibilidade e coerência a prazo, como é o caso do Plano Energia e Clima com metas e opções específicas. Recomenda-se que a Lei do Clima inclua um conjunto de orientações estratégicas sobre as opções de política climática consentâneas com a descarbonização e a resiliência climática, destacando os seguintes:

- (i) privilegiar as opções baseadas na eficiência e suficiência energética das diversas atividades humanas;
- (ii) reduzir progressivamente o uso de combustíveis fósseis em todas as atividades humanas, tendo em vista a neutralidade carbónica;
- (iii) novos projetos de exploração de recursos energéticos fósseis não são compatíveis com o objetivo da neutralidade carbónica, como preconizado no Acordo de Paris;
- (iv) privilegiar a descentralização do sistema energético nacional;

- (v) promover soluções de mitigação que promovam, em simultâneo, a resiliência climática;
- (vi) incentivar competências e responsabilidades, nas empresas e nos serviços públicos, com vista à adoção de práticas de adaptação às alterações climáticas e de redução de emissões de gases com efeito de estufa;
- (vii) promover a captura e o armazenamento de carbono prioritariamente através de soluções baseadas na natureza e nos reservatórios naturais, como o solo e as matas de espécies autóctones, os sapais, pradarias marinhas, fundos oceânicos e biomassa de espécies marinhas;
- (viii) promover a Investigação, Desenvolvimento e Inovação nas energias renováveis e em novas tecnologias de descarbonização e de sequestro químico do CO₂ atmosférico e sua valorização económica;
- (ix) promover a Investigação, Desenvolvimento e Inovação na adaptação e nas tecnologias de adaptação nos vários setores socioeconómicos e sistemas biogeofísicos dando especial atenção às especificidades nacionais e aos seus setores mais vulneráveis, tais como os recursos hídricos, agricultura, florestas, oceano e zonas costeiras.

Importa tornar claro na Lei do Clima como pode o Estado acelerar a transição energética e a resiliência climática, por exemplo, através de orientações em matéria de contratação pública e de fornecimento de serviços públicos, como o transporte público de passageiros e mercadorias, ao privilegiar opções com impacto positivo na neutralidade carbónica e na resiliência climática (não apenas o preço), em matéria de infraestruturas a cargo ou concessionadas pelo Estado, como redes de transporte e distribuição de energia, que deverão ter orientações alinhadas com a descarbonização, mas sem entrar em detalhes. Eventuais especificidades deverão ser remetidas para peças legislativas próprias.

É recomendável incluir na Lei do Clima orientações sobre o uso eficiente de recursos e a sua reciclagem, não porque conduzam necessariamente à redução direta de GEE (tal pode até não acontecer), mas porque globalmente a eficiência no uso de recursos (e.g. água, minerais, solos, materiais diversos) conduz a mais-valias ambientais, resiliência às alterações do clima e mudança de mentalidades, compatível com a sustentabilidade. Recomenda-se uma asserção mais abrangente sobre o uso de recursos em vez de artigos específicos sobre a eficiência no uso da água e dos resíduos, como se lê em algumas propostas, devendo-se remeter tal especificidade para as peças legislativas que já existem e que se vão atualizando. Dada a ligação direta da indústria extrativa à transição energética, recomenda-se que a Lei do Clima inclua considerações sobre esta matéria, para salvaguardar a proteção, conservação

e bom funcionamento dos ecossistemas e inverter a perda de biodiversidade, incluindo a mineração em mar profundo. Este aspeto não pode estar ausente da Lei do Clima, sob pena de se criar condições para novos problemas ambientais graves.

Embora a economia circular seja referida em algumas propostas, é recomendável incluir na Lei do Clima uma referência às sinergias que existem entre a descarbonização e a implementação efetiva de uma economia circular.

INSTRUMENTOS FINANCEIROS

Tendo em conta a magnitude do desafio em causa, a política climática, para ser eficaz, tem de ser universal, atingindo todos os setores da economia e da sociedade; e requer meios financeiros muito importantes, que têm de ser estáveis no médio-longo prazo. Para isso precisa de ferramentas de aplicação abrangente, que deem sinais claros aos atores económicos. Estas características recomendam o recurso a instrumentos económicos e à "fiscalidade verde", que deve ser invocada na Lei do Clima.

O sistema fiscal deve ser um instrumento de política pública, e não apenas uma forma de arrecadar receitas para o Estado, pois é universal, menos burocrático e mais transparente que outros mecanismos de incentivo. Princípios subjacentes à fiscalidade verde devem ser incluídos na Lei do Clima, como o agravamento da fiscalidade sobre os geradores de passivos ambientais (poluição, degradação e desperdício de recursos como água, energia, solo e biodiversidade, e construção em zonas de risco climático); e o desagravamento sobre outras componentes, como os rendimentos do trabalho, a satisfação de necessidades sociais, a inovação, entre outras, mantendo a neutralidade fiscal, ou seja, no cômputo geral a carga fiscal sobre famílias e empresas não deve agravar-se. O sistema fiscal deve, por outro lado, favorecer o restauro e conservação de ecossistemas, contribuindo para financiar os produtores de benefícios, incentivando a mudança do paradigma económico.

Os instrumentos económicos e financeiros devem, por princípio, ser privilegiados em detrimento de medidas prescritivas, por conduzirem a resultados custo-eficazes de forma mais efetiva. Recomenda-se que a Lei do Clima reconheça o preço do carbono como um instrumento para a redução custo-eficaz das emissões de gases com efeito de estufa, e providencie orientações claras para a sua concretização sem, no entanto, entrar em detalhes que deverão ser objeto de instrumento legislativo específico. Algumas orientações podem incluir, por exemplo: (i) a instituição de uma taxa de carbono sobre as atividades geradoras de gases com efeito de estufa não abrangidas pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão, por forma a garantir a sua eficácia ambiental, salvaguardando a competitividade, em particular no mercado internacional; (ii) a aplicação das receitas geradas deve privilegiar mecanismos de

incentivo aos diversos setores sociais e económicos com impacto em matérias como eficiência energética, mobilidade coletiva e promoção da captura e armazenamento de CO₂ em sistemas naturais; (iii) as receitas devem também ser utilizadas para diminuir a carga tributária dos contribuintes, sobretudo das famílias com menores rendimentos, para promover o combate às desigualdades sociais.

Para além do preço de carbono, outros mecanismos com impacto direto ou indireto na redução das emissões de gases com efeito de estufa e na remoção de CO₂ e manutenção e melhoria da capacidade de absorção natural devem ser considerados. Havendo vários tipos e formulações de instrumentos económicos e financeiros que podem ser adotados, seja por benefícios fiscais, apoio ao investimento, pagamento aos serviços de ecossistemas, contratos-programa, entre outros, recomenda-se que a Lei do Clima estabeleça orientações claras, sem entrar em detalhes, remetendo para sede própria a elaboração desses instrumentos. Exemplos de orientações claras que devem nortear a definição de instrumentos económicos e financeiros poderão ser: (i) apoiar ações relevantes para a mitigação climática, com claro desempenho ambiental positivo e cujos atores (famílias, empresas, instituições) não dispõem de meios para as concretizar; (ii) apoiar ações relevantes para a adaptação climática cujos atores não dispõem de meios para as concretizar e cujo impacto na economia e nos recursos nacionais é demonstradamente positivo.

II.4 Sobre os atores no processo de ação climática

Os objetivos da Lei do Clima indicam o seguinte ciclo genérico para a sua implementação, para os casos do orçamento do carbono e da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas:

1. preparação e publicação dos instrumentos de planeamento
2. preparação de políticas e medidas (P&M) concretas e ações a implementar
3. avaliação *ex ante* de P&M planeadas e propostas de ajustes
4. decisão e publicação de P&M
5. execução das P&M
6. monitorização de progresso das P&M
7. avaliação da execução (*ex post*) das P&M e propostas de alterações

Para cada passo deste ciclo de implementação da Lei do Clima, os atores responsáveis e envolvidos, bem como as respetivas funções, devem estar identificados de forma clara e compreensível.

A elaboração dos instrumentos de planeamento, como atrás apresentados, exige um conjunto específico de competências em vários domínios científicos e de análise. A preparação do orçamento do carbono e da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas é uma tarefa muito exigente em técnicas de cenarização e prospetiva, de modelação analítica e de análise económica, para além do processo de envolvimento de agentes. A avaliação de políticas e medidas, quer planeadas (*ex ante*) quer depois de implementadas (*ex post*), e a monitorização do progresso em ambos os instrumentos exigem igualmente competências e conhecimentos específicos. Assegurar a interface das orientações e implicações dos conteúdos daqueles instrumentos com outras áreas de política pública, para que a arquitetura legislativa seja integrada e coerente, requer competências transversais e responsabilidades partilhadas. A prática das últimas décadas tem mostrado que os órgãos do Estado, nomeadamente a Agência Portuguesa do Ambiente, não têm tido os recursos humanos dotados das competências necessárias para desempenhar todas estas tarefas, razão pela qual muitos dos trabalhos técnicos são desenvolvidos com recurso a peritos externos, de universidades e/ou de empresas. A coordenação da condução dos trabalhos e o garante da interface com áreas de políticas concorrentes têm sido assegurados pelos respetivos órgãos do Estado (i.e. APA).

A experiência do Reino Unido mostra o sucesso do funcionamento do *Climate Change Committee*, responsável pela elaboração do orçamento de carbono do país¹⁰. Esta comissão é composta por especialistas e cientistas reconhecidos, e coordenada por duas figuras destacadas da política e da indústria. Trata-se de um órgão independente do governo que tem como função, entre outras, assessorar o responsável político sobre a trajetória das reduções de emissões de gases com efeito de estufa, as contribuições e opções para atingir tais reduções, bem como as melhores oportunidades dos vários setores para cumprir o orçamento do carbono.

As várias propostas são unânimes quanto à criação de um órgão independente do governo com constituição, funções, responsabilidades e entidades a reportar, que variam de proposta para proposta, focando quase em exclusivo o objetivo da neutralidade carbónica. Em nenhuma proposta está claro o ciclo da ação climática, sendo difícil acompanhar o teor das propostas. Parece ser assumido, embora implicitamente, que a responsabilidade da implementação da Lei do Clima estará, sobretudo, num determinado ministério, embora se reconheça em todas as propostas a necessidade de integração de políticas pela natureza transversal do tema. Sublinha-se a exigência de haver um corpo interministerial, como já houve no passado em Portugal, que assegure a coerência das políticas e medidas a serem definidas no

¹⁰ <https://www.theccc.org.uk/publication/sixth-carbon-budget/>

âmbito e para os objetivos da Lei do Clima, devendo este órgão ser constituído, primordialmente, por responsáveis políticos (e.g. ministros ou secretários de estado).

A ação climática com vista à neutralidade carbónica e à resiliência climática requer o envolvimento adequado e efetivo de todos os agentes sociais e da economia, e dos cidadãos em geral, por forma a que as suas ações sejam compreendidas e efetivamente adotadas e implementadas nos termos e prazos em que se inserem. Recomendam-se práticas inovadoras de envolvimento das partes interessadas e de consulta pública, com mecanismos eficazes de acesso à informação, transparência e procedimentos participativos efetivos, e acesso à justiça.

Na tabela 2 apresenta-se uma proposta do que poderá constituir a arquitetura de responsabilidades de realização e os atores para o caso do orçamento do carbono, seguindo os vários passos identificados atrás.

Tabela 2 – Proposta de arquitetura de responsabilidade de realização e agentes envolvidos no ciclo de ação climática associado ao objetivo da neutralidade carbónica

Tarefa/função	Quem realiza	Quem envolve
1. Preparação e publicação do orçamento de carbono	Agência governamental e Acompanhamento e co-supervisionamento por órgão independente composto por especialistas e coordenado por figuras destacadas	Partes interessadas: setores económicos, políticos, governo, sociedade civil Consulta pública Todos os documentos são públicos
2. Preparação de políticas e medidas (P&M) concretas e ações	Agência governamental e Governo	Órgão interministerial Partes interessadas: setores económicos, políticos, sociedade civil.
3. Avaliação <i>ex ante</i> de P&M planeadas e propostas de ajustes (e.g. avaliação ambiental)	Agência governamental	Órgão interministerial Partes interessadas: setores económicos, políticos, sociedade civil

estratégica nos casos regulados; outros)		Todos os documentos são públicos
4. Decisão e publicação de P&M	Governo / AR	
Tarefa/função	Quem realiza	Quem envolve
5. Execução das P&M	Agentes económicos de uma maneira geral	
6. Monitorização de progresso das P&M	Agência governamental fornece os indicadores a partir de uma metodologia e infraestrutura dedicada Órgão independente composto por especialistas, e coordenado por figuras destacadas, aprecia, avalia e faz propostas alinhadas para atingir as metas de médio e longo prazo	Órgão interministerial Partes interessadas: setores económicos, políticos, sociedade civil Todos os documentos são públicos
7. Avaliação da execução (<i>ex post</i>) das P&M e propostas de alterações	Órgão independente composto por especialistas, e coordenado por figuras destacadas	Órgão interministerial Partes interessadas: setores económicos, políticos, governo, sociedade civil Consulta pública Todos os documentos são públicos

II.5 Sobre a monitorização e avaliação do processo de ação climática

Portugal não tem tradição de avaliar antecipadamente (*ex ante*) os impactos das políticas e medidas que pretende implementar. A prática em países onde este tipo de avaliação se faz revela efeitos positivos por: (i) definir desde o início o quadro do que se espera alcançar, servindo de referência para a monitorização do progresso aquando da sua implementação, e (ii) permitir reorientações e ajustes em tempo útil, prevenindo perdas económicas. Recomenda-se vivamente que a Lei do Clima, em consonância com a Lei do Clima da União Europeia (Art.º 10º, n.º 3), inclua a

necessidade de avaliação dos impactos das políticas e medidas planeadas para o cumprimento dos objetivos em matéria de neutralidade carbónica e resiliência climática nos termos e tempos em que estão definidos, e para o alinhamento com a estratégia de longo prazo.

A execução das medidas constantes nos instrumentos de ação climática deve ser sistematicamente monitorizada e avaliada, com recurso a indicadores que avaliem a eficácia e o desempenho de medidas no cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos. Sublinha-se que as métricas de mero esforço, p.e. dispêndio de verbas, embora relevantes para a análise de prioridades e custo-eficácia, não podem substituir as métricas de desempenho. Muito embora setor a setor as métricas de desempenho mais adequadas possam variar, a Lei do Clima deverá recomendar métodos de análise e indicadores-chave para os objetivos essenciais. Estas recomendações devem ser vistas como orientadoras e supletivas — não podem ser ignoradas, mas podem ser substituídas por soluções melhores se o avanço da ciência o determinar. Recomenda-se que a Lei do Clima enuncie alguns indicadores de monitorização incluindo georreferenciáveis, pelo menos os de natureza mais geral, como a emissão de GEE (t CO₂e/ano), aplicável à generalidade dos setores, e a armazenagem de carbono (t C/ha), aplicável às florestas e ao uso do solo. Outros indicadores devem incluir indicadores de intensidade, como a intensidade energética do PIB em termos de energia final (J/€), e indicadores de custo, como o custo médio da redução/remoção de CO₂, (€/tCO₂), sobretudo se a medida contou com investimento público, total ou parcialmente.

A Lei do Clima deve ser clara sobre quando e de quem é a responsabilidade de desencadear o processo para colmatar ou adicionar medidas sempre que se identifiquem lacunas ou atrasos de execução ou dos efeitos esperados, e de quem deve ser a responsabilidade do custo acrescido.

Tendo em conta a necessidade de acelerar a transição energética, recomenda-se que o processo de monitorização das medidas e do seu impacto seja realizado numa base anual. A Lei do Clima deve explicitar que os elementos de monitorização anual devem ser públicos, assim como os métodos usados, por forma a garantir transparência e credibilidade junto dos agentes económicos e sociais. Recomenda-se que a avaliação do impacto das políticas e medidas deva ocorrer a cada três anos e/ou no fim do período de execução da P&M, conforme mais adequado em função do seu tempo de vigência.

II.6 Sobre a relação com outras leis, políticas e funções do Estado

A integração de políticas é um fator-chave essencial para o sucesso da ação climática. A maioria das medidas de mitigação e adaptação têm implicações noutras setores, pelo que daí decorrem duas opções essenciais: (i) as orientações e mecanismos da Lei do Clima não podem provocar a degradação de outras componentes ambientais críticas, como a biodiversidade, o solo, as florestas, o oceano e o ciclo da água, e (ii) a política climática tem de ser integrada com outras políticas, transversais e setoriais, como as relativas a energia, mobilidade, recursos hídricos, conservação da Natureza, florestas, oceano as zonas costeiras, sistema agroalimentar, padrões de consumo, educação, saúde, entre outras.

Os instrumentos de planeamento acima apontados devem estar coerentes e compatíveis com outros que Portugal desenvolve por força de obrigações europeias ou outras, como o Plano Energia e Clima, ou da lei portuguesa. Como normativo mais recente, e dado que o clima é uma questão sistémica e transversal com efeitos em todos os normativos ambientais em vigor, esta Lei de Bases deverá funcionar/ser reconhecida como um instrumento de referência padrão na interpretação de todo o quadro jurídico ambiental existente, podendo em muitos casos dar origem à necessidade da revisão de instrumentos legais já existentes. Este aspeto é particularmente importante, porque a maioria da legislação em vigor não leva em consideração o conhecimento atual sobre o risco às alterações climáticas no território nacional, em especial de eventos extremos, com consequências diretas em direitos adquiridos, ou nos processos de apreciação de futuras licenças administrativas. A Lei do Clima deve ser explícita quanto aos instrumentos legais em vigor sobre os quais tem implicações, identificando os mais relevantes e a sua eventual necessidade de revisão, por forma a garantir que o conteúdo destes não entra em contradição com os instrumentos ou objetivos preconizados pela Lei do Clima. A possibilidade da criação de um estado excecional de emergência climática para lidar com estas questões deve ser algo a ser equacionado.

Recomenda-se que a lei do Clima inclua orientações alinhadas com o comprometimento nacional com as metas traçadas pelo Quadro de Sendai das Nações Unidas para a Redução do Risco de Catástrofes 2015 -2030 (RCM nº 160/2017), no que respeita à prevenção e gestão de acidentes graves e catástrofes associadas ao risco das alterações climáticas em Portugal. A Lei do Clima deve ser coerente com a Lei de Bases do Ambiente e com a Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional, contribuindo para resolver os conflitos com a regulamentação setorial, devendo remeter, conforme apropriado, para o planeamento setorial, regional ou local.

A Lei do Clima deve referir a Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) nacional. Algumas propostas incluem programas prioritários de I&D&I para as alterações climáticas, o que em termos gerais não é recomendável, a menos que se constate uma necessidade convergente e que ponha em causa a segurança humana (e.g. subida do nível do mar), para a qual se pode criar um programa de financiamento específico, como se criou agora para a COVID-19. O incentivo à integração da ciência nacional em redes europeias e internacionais deve estar explícito, no pressuposto de que apenas com a cooperação internacional se pode acelerar a transição para a neutralidade carbónica e a resiliência climática.

A promoção da inovação para a neutralidade carbónica ao nível público e de organizações privadas é pouco referida nas propostas. Ações específicas para acelerar a inovação climática na economia, com impactos usualmente mais rápidos do que a I&D na prossecução dos objetivos da Lei do Clima, devem ser referidas.

A Lei do Clima deve incluir elementos sobre a ação climática e as diversas funções do Estado, por exemplo: (i) riscos das alterações climáticas para o país e como os mitigar nos planos estratégicos e práticas das Forças Armadas Portuguesas e da Proteção Civil, com especial enfoque nos eventos extremos [segurança nacional]; (ii) riscos das alterações climáticas, e respetivos planos de contingência, sobretudo de eventos extremos (e.g. ondas de calor), nos planos de hospitais e demais estruturas do sistema nacional de saúde [saúde pública], nos planos de prevenção de riscos de incêndio [florestas] e/ou da subida do nível do mar (zonas costeiras), nos planos relativos à perda de biodiversidade nos processos de desertificação e seca [conservação da natureza]; (iii) obrigatoriedade de inclusão matérias sobre alterações climáticas, mitigação e adaptação em todos os graus do ensino obrigatório [educação]; e (iv) elementos sobre cooperação e ajuda internacional em caso de catástrofes climáticas, com especial relevo para os países africanos de língua oficial portuguesa; e contribuição para os fundos criados no âmbito da UNFCCC [cooperação internacional].

Síntese de Recomendações

Da análise efetuada retira-se o conjunto de recomendações principais que se enunciam de seguida, organizadas de acordo com a estrutura deste documento.

Parte I- Apreciação geral das propostas de Lei do Clima

- Considerar, de forma tanto quanto possível integrada, as principais áreas em matéria de política climática, que incluem a mitigação para a neutralidade

carbónica e a adaptação para a promoção da resiliência às alterações climáticas, bem como a qualificação dos serviços dos ecossistemas de modo a prevenir, conservar e restaurar a degradação de outras componentes ambientais críticas como a biodiversidade, o solo e o ciclo da água, e a minimização de riscos naturais.

- Basear a Lei do Clima numa estrutura abrangente, mas simples, de fácil apreensão por todos os parceiros sociais e cidadãos, e num conteúdo claro e entendível por todos, dada a expectativa do seu impacto na economia e na sociedade portuguesas. Neste sentido, é de evitar um elevado nível de complexidade e detalhe, devendo aspetos de maior pormenor ser remetidos, sempre que possível, para peças legislativas suplementares.

- Assegurar a compatibilização entre si dos instrumentos de planeamento nacionais - Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, e Orçamento de carbono, - e com todos os outros instrumentos de planeamento e gestão incluindo os económicos e financeiros em vigor, da qual depende para alcançar os objetivos e as metas, e sempre que necessário, proceder à sua revisão.

- Assegurar, ao longo da sua estrutura e texto normativo, a profunda interligação entre um Clima Estável e a proteção, conservação e restauro de uma Biodiversidade rica e funcional, conforme o previsto na Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030.

- Estar alinhada com os objetivos e opções estratégicas do *NEW GREEN DEAL*.

Parte II- Recomendações

II.1 Sobre as definições e os princípios que devem nortear a Lei do Clima

- Nortear as políticas públicas em matéria de alterações climáticas e biodiversidade com base nas quatro definições (mais a definição de proteção, conservação e restauro) e nos seis princípios identificados nesta secção.

II.2 Sobre os Objetivos e Metas da Lei do Clima

- Considerar uma visão de longo prazo, para lá de 2050, alicerçada na relação entre os serviços do Sistema Terrestre e a economia e a sociedade.

- Introduzir uma diferenciação entre objetivos gerais, que permitem definir as grandes linhas de atuação, e objetivos específicos, que permitem definir objetivos com maior especificidade.
- Considerar como objetivo geral a conservação, restauro e qualificação das infraestruturas naturais que asseguram uma maior resiliência climática e constituem o ponto de partida das soluções que podem promover o restauro do bom funcionamento do Sistema Terrestre com um sistema climático estável e a sua futura manutenção.
- Considerar, para além das metas para o longo prazo, já estabelecidas em acordos internacionais, a definição de metas nacionais para anos intermédios (2030, 2040), por constituírem sinais claros da trajetória, importantes para a tomada de decisão dos agentes económicos e dos cidadãos.
- Evitar apontar metas setoriais concretas de redução de emissões, sob pena de ficarem desatualizadas rapidamente dada a dinâmica e a especificidade técnica e económica dos vários setores da economia.
- Integrar metas relativas à resiliência climática que se pretende alcançar no longo prazo e respetiva trajetória.

II.3 Sobre os instrumentos para garantir a neutralidade carbónica e a resiliência climática de Portugal e a qualificação dos serviços prestados pelos ecossistemas

- Alicerçar a Lei do Clima nos instrumentos de planeamento principais: (1) Orçamento do Carbono tendo em vista, primordialmente, a neutralidade carbónica, (2) Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas dedicada à resiliência climática da economia e sociedade Portuguesas; estes dois instrumentos são consolidados na (3) Estratégia de longo prazo para as Alterações Climáticas.
- Incluir, para cada um dos instrumentos de planeamento, um conjunto de orientações estratégicas sobre as opções de política climática consentâneas com a descarbonização, a resiliência climática e a qualificação dos serviços de ecossistemas, sem incluir detalhes de opções de política pública e preferências tecnológicas que devem ser objeto de análise nos respetivos contextos onde cada um dos instrumentos é construído.
- Privilegiar os instrumentos económicos e a fiscalidade verde em detrimento de medidas prescritivas, reconhecendo o preço de carbono como um instrumento

para a redução custo-eficaz das emissões de gases com efeito de estufa, e providencie orientações claras para a sua concretização sem, no entanto, entrar em detalhes que deverão ser objeto de instrumento legislativo específico.

- Estabelecer o prazo em que a implantação do pagamento dos serviços prestados pelos ecossistemas deve ser aprovada e entrar em vigor e as orientações para que essa matéria seja regulada.

II.4 Sobre os atores no processo de ação climática

- Considerar a exigência de competências específicas para a elaboração dos instrumentos de planeamento e a necessidade de um órgão independente do governo como condições essenciais para uma correta formulação, implementação, monitorização e avaliação de propostas de políticas de ação climática e biodiversidade, reforçando a integração e abrindo o leque de responsabilidades e funções dos órgãos a criar e equipas interdisciplinares.

- Identificar quais os atores com responsabilidades nas várias fases do ciclo da ação climática que a Lei do Clima pretende promover para assegurar os objetivos a que se propõe.

- Criar as condições necessárias que estabeleçam regras claras de funcionamento entre o sistema financeiro, as empresas públicas, privadas e do setor social, e a sociedade civil, e os mecanismos de transparência a privilegiar nas relações com o Estado.

II.5 Sobre a monitorização e avaliação do processo de ação climática

- Adotar a prática de avaliações *ex-ante* das políticas e medidas da ação climática e da biodiversidade, pela abrangência e impacto que se espera que alcancem, como instrumento de eficiência, nomeadamente económica.

- Adotar a prática de avaliações *ex-post* das políticas e medidas de ação climática e da biodiversidade realizadas em cada ciclo programado de mitigação e adaptação e qualificação dos serviços de ecossistema.

- Integrar considerações sobre o sistema de monitorização, incluindo a obrigatoriedade de definição de indicadores específicos.

II.6 Sobre a relação com outras leis, políticas e funções do Estado

- Explicitar, dado que a maioria das medidas de mitigação e adaptação têm implicações em todos os setores económicos e sociais, os instrumentos em vigor sobre os quais tem implicações, incluindo nas disposições gerais e transitórias a identificação dos mais relevantes e a necessidade da respetiva revisão à luz da Lei do Clima, por forma a garantir que o seu conteúdo não entra em contradição com esta, caso em que os instrumentos em vigor devem ser revistos à luz dos objetivos preconizados pela Lei do Clima.

– Incluir orientações alinhadas com comprometimento nacional com as metas traçadas pelo Quadro de Sendai das Nações Unidas para a Redução do Risco de Catástrofes 2015 -2030, para prevenir e gerir o risco dos acidentes graves e catástrofes associadas às alterações climáticas em Portugal.

[Aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária do CNADS de 2021, em 12 de fevereiro]

O Presidente

a) *Filipe Duarte Santos*

REFLEXÃO E RECOMENDAÇÃO À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E AO GOVERNO SOBRE A GESTÃO SUSTENTÁVEL DE ÁREAS PROTEGIDAS NO QUADRO DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU

Ficha técnica

Título: Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu

Autoria: CNADS - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

A presente Reflexão e Recomendação foi preparada no âmbito do CNADS pelo Grupo de Trabalho do CNADS sobre a Gestão de Áreas Protegidas (GT-GAP). O GT-GAP foi coordenado pelo conselheiro João Joanaz de Melo e integrou os seguintes membros do CNADS: António Abreu, Vítor Aleixo, Rosário Alves, Teresa Andresen, Miguel Bastos Araújo, Emanuel Gonçalves, José Guerreiro, José Janela, Luísa Schmidt e Eugénio Sequeira. O GT-GAP contou ainda com a participação ativa do presidente do CNADS, Filipe Duarte Santos, e contributos do conselheiro João Ferrão, da secretária executiva Adília Lopes e das assessoras técnicas do CNADS: Natália Faísco, Carla Martins e Liliana Leitão.

Os trabalhos do GT-GAP decorreram de dezembro de 2019 a abril de 2021, um período alargado que permitiu a realização de um vasto número de audições e inquéritos a diversas partes interessadas. A presente "Reflexão e Recomendação" foi aprovada na generalidade na 3ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, realizada em 30 de abril, sendo a redação final aprovada por consulta eletrónica em 13 de maio de 2021.

O CNADS agradece a todos os respondentes pelo conhecimento extremamente rico que nos transmitiram e que foi uma peça chave deste trabalho. O texto presente é da exclusiva responsabilidade do CNADS.

É permitida a livre divulgação e distribuição deste documento para fins não-comerciais, em versão integral ou resumo executivo. Referências ao documento devem ser adequadamente citadas.

Citação recomendada: CNADS (2021). Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, maio 2021. 59 pp.

Resumo executivo

Enquadramento

Estamos num momento-chave de viragem das políticas para a conservação da Natureza e das Áreas Protegidas (AP). A população em geral e as gerações mais novas em particular valorizam cada vez mais estes lugares preciosos. O novo Pacto Ecológico Europeu vem consagrar a conservação da natureza e o restauro da biodiversidade como o novo paradigma de afirmação no qual faz assentar o desenvolvimento e o bem-estar social. Contudo, o modo como as AP têm sido geridas em Portugal, não se coaduna com as novas condições e necessidades que se criaram, nem responde aos atuais desígnios europeus. Estamos perante uma oportunidade única para mudar de rumo e será um desperdício não a aproveitarmos dado o potencial do País e o dever a que estamos obrigados. Foi com este enquadramento que o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) desenvolveu a presente **Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu.**

A metodologia usada baseou-se na consulta e análise de um vasto conjunto de documentação nacional e internacional e na realização de um elevado número de audições e inquéritos às diversas partes interessadas: autoridades responsáveis, autarquias, organizações não governamentais, comunidade científica e empresarial, e interesses locais.

Síntese de Recomendações

Modelo de governança e gestão

O modelo de governança e gestão das AP tem de ser estável, inclusivo, transparente, eficaz e eficiente. O CNADS propõe um modelo com os seguintes elementos essenciais:

- *Autoridade nacional* — O ICNF deve assumir em pleno as tarefas de regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização;
- *Gestão da AP* — Em todos os casos, a gestão de cada AP deve ser assegurada por uma equipa técnica própria, liderada por um diretor executivo. Dependendo do tipo de AP, a entidade gestora poderá ser o ICNF, uma autarquia, uma ONG, uma empresa ou uma entidade mista;
- *Direção da AP* — Preferencialmente um órgão colegial, configurado em função da natureza da AP, que cumpra objetivos de cogestão colaborativa com partilha de responsabilidades;
- *Fórum de concertação* — É importante que haja um espaço onde os interesses em presença na AP possam debater as diferenças, explorar soluções e dirimir eventuais conflitos. Esta função poderá ser desempenhada pelos conselhos estratégicos das AP;
- *Supervisão* — Esta função pode ser assegurada pela estrutura regional do ICNF, com tarefas de coordenação da gestão florestal e conservação da Natureza à escala regional, bem como regulação, apoio técnico especializado e supervisão da gestão das AP na sua área de jurisdição;
- *Avaliação da eficácia e eficiência de gestão* — As entidades avaliadoras devem envolver os parceiros interessados e ser independentes dos responsáveis pela regulação, supervisão e gestão, tanto à escala nacional como à escala de cada AP.

Meios e instrumentos

O cumprimento dos objetivos de conservação da natureza e a gestão eficiente das AP requerem meios importantes que hoje não estão garantidos. Assim, o CNADS recomenda:

- *Meios humanos* — Os meios humanos das AP, atualmente manifestamente insuficientes, terão de ser fortemente reforçados. Tem de haver equipas técnicas interdisciplinares dedicadas a cada AP, além das valências especializadas

sedeadas a nível nacional e regional. Em particular, recomenda-se a ampliação, qualificação e modernização orgânica do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza, porque estes profissionais são a primeira linha de defesa das AP;

- *Orçamento próprio e autonomia de gestão* — É crucial a existência de um orçamento próprio da AP, que deve ser dotada de autonomia de gestão, dentro dos planos vigentes e orçamentos aprovados e processos de financiamento sustentáveis;
- *Remuneração dos serviços dos ecossistemas* — As AP fornecem serviços dos ecossistemas essenciais, como a regulação (biodiversidade, sequestro de carbono, polinização, regulação do ciclo hidrológico, conservação do solo, prevenção de incêndios), serviços sociais (paisagem, património cultural, recreio e lazer) e aprovisionamento (agro-silvo-pecuária com produtos de qualidade e origem controlada, águas mineromedicinais, ecoturismo). A remuneração dos serviços dos ecossistemas é uma ferramenta essencial tanto para a valorização da AP pelos seus residentes e proprietários, como para a criação de meios para o restauro dos ecossistemas, uma tarefa crítica para inverter a tendência atual de perda de biodiversidade e de outros recursos;
- *Plano de gestão e indicadores* — Para a gestão eficaz de uma AP é indispensável a criação de planos de gestão indicando objetivos e metas, atividades que garantem o seu cumprimento, responsabilidade e meios para a sua implementação, e indicadores para avaliar os resultados;
- *Participação cívica, informação e comunicação* — É necessário reforçar os meios de informação e comunicação sobre as AP e, em especial, garantir o envolvimento das comunidades locais nos processos de planeamento e ação, com metodologias participativas; bem como promover a informação e divulgação do conhecimento sobre os valores naturais e culturais das AP, criando centros de apoio a residentes e visitantes, mediadores locais e iniciativas de ciência cidadã;
- *Domínio público e aquisição de terrenos* — Uma percentagem mínima dos terrenos das AP é propriedade do Estado. Muitas das zonas ecologicamente mais sensíveis das AP nacionais estão localizadas em propriedade privada, impondo um forte ónus sobre os usos da propriedade. Recomenda-se por isso que o Estado equacione um programa de aquisição ou contratualização da utilização de terrenos cuja prioridade seja a conservação da Natureza;
- *Avaliação da eficácia e eficiência de gestão* — A avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP deve seguir as metodologias padronizadas a nível internacional,

ser dotada dos meios adequados e ser consequente na correção de disfunções identificadas.

Ordenamento do território

O ordenamento do território nas AP deve ser estabelecido através de planos com vínculo para os particulares, por forma a (i) garantir a coerência nacional e regional, (ii) evitar as distorções decorrentes da aplicação de normas a diferentes velocidades dentro da mesma AP, e (iii) garantir a aplicação adequada em áreas fora da jurisdição municipal. Propõe-se, portanto, a reinstituição dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) como planos especiais. A experiência demonstra que esta solução, não sendo isenta de dificuldades, será mais eficaz e juridicamente sólida do que o sistema atual. Do processo de recondução em curso deve ser aproveitado o muito trabalho desenvolvido, o diálogo e a construção de ferramentas de gestão, envolvendo os diversos parceiros. Mas o modelo futuro deve ser revisto e corrigido à luz desta experiência.

Educação para o ambiente e sustentabilidade

A educação para o ambiente e a sustentabilidade é um imperativo social, e as AP são locais de excelência para a sua concretização. O conhecimento dos valores da Natureza e em particular das AP é uma peça essencial de cidadania: quer para o desenvolvimento integral das pessoas, em especial dos jovens, quer para criar uma cultura de conhecimento e ligação com a Natureza fundamental para a sua — e nossa — salvaguarda.

"Só se defende o que se ama, só se ama o que se conhece"

Lista de acrónimos

AP	Áreas Protegidas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
APGVN	Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza
CBD	Convention on Biological Conservation
CC	Comissões Consultivas

CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIM	Comunidades Intermunicipais
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
DGT	<i>Direção-Geral do Território</i>
DL	Decreto-Lei
EA	Educação Ambiental
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade
GD PAME	Global Database on Protected Area Management Effectiveness
GT-GAP	Grupo de Trabalho sobre a Gestão de Áreas Protegidas
ICNF	<i>Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.</i>
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPDJ	<i>Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.</i>
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LBPPSOTU	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LIFE	Programa para o Ambiente e a Ação Climática
MEET	Management Effectiveness Tracking Tool
ONG	<i>Organização Não Governamental</i>
ONGA	<i>Organizações Não Governamentais de Ambiente</i>
PAC	Política Agrícola Comum
PAME	Protected Area Management Effectiveness
PDM	Plano Diretor Municipal

PNSACV	<i>Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina</i>
PNSSM	Parque Natural da Serra de São Mamede
POAP	Planos Especiais de Ordenamento das Áreas Protegidas
PROF	Programas Regionais de Ordenamento Florestal
Programa MaB	Programa Man and Biosphere (UNESCO)
RJCN	Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RN2000	Rede Natura 2000
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
RNFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
SECNFOT	Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WCPA	<i>World Commission on Protected Areas</i>

Motivação e agradecimentos

Estamos num momento-chave de viragem das políticas para a conservação da Natureza e das Áreas Protegidas (AP). Vivemos numa nova condição europeia e pandémica em que a população em geral e as gerações mais novas em particular valorizam cada vez mais estes lugares preciosos do ponto de vista nacional, europeu e internacional. O novo Pacto Ecológico Europeu vem consagrar a conservação da natureza e o restauro da biodiversidade como o seu novo paradigma de afirmação, no qual faz assentar o desenvolvimento e o bem-estar social.

Contudo, o modo como as AP têm sido assumidas e geridas em Portugal, não se coaduna com as novas condições e necessidades que se criaram, nem responde aos

atuais desígnios europeus. Estamos, pois, perante uma oportunidade única para mudar de rumo e será um desperdício não a aproveitarmos dado o potencial do país. Portugal é um *hotspot* da biodiversidade em terra e no mar e as AP constituem um pilar central para conservar, valorizar e projetar essa riqueza, a qual se tornou vital tanto para a sociedade como para a economia. O país tem, assim, responsabilidades acrescidas, mas também enormes vantagens, se conseguir implementar medidas e estratégias adequadas e uma gestão activa nas AP. É, por isso, necessária e urgente uma mudança de políticas com ambição e caminho para alcançar as metas europeias e simultaneamente aproveitar essa condição excepcional de que usufruímos.

Foi neste contexto que o CNADS considerou ser particularmente importante e oportuno fazer uma Reflexão e elaborar um conjunto de Recomendações sobre as Áreas Protegidas. Em 31 de janeiro de 2020, o CNADS aprovou o seguinte mandato para o recém-criado Grupo de Trabalho sobre a Gestão de Áreas Protegidas (GT-GAP): (1) Identificar os modelos existentes e os aspetos positivos e negativos dos diferentes tipos de gestão de áreas protegidas em Portugal e noutros países; (2) Aquilatar da eficácia da gestão das áreas protegidas, pelo ICNF ou entidade mandatada, em função dos modelos tradicionais recomendados, em particular pela IUCN; (3) Fazer o balanço do processo de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas; (4) Identificar os requisitos mínimos e as opções recomendadas para a gestão das áreas protegidas, incluindo as medidas necessárias para a adaptação às alterações climáticas em curso; (5) Identificar os meios de suporte essenciais que viabilizem a gestão das áreas protegidas; (6) Identificar pontos de contacto e meios para a gestão de áreas protegidas integrada com outras figuras de gestão territorial existentes, como a Rede Natura 2000, ou a criar, como estruturas verdes ou azuis e corredores ecológicos. No decurso do trabalho, o GT-GAP e o CNADS entenderam que a abrangência do tema e o advento do Pacto Ecológico Europeu recomendariam um alargamento do âmbito para uma visão mais geral sobre a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade. O trabalho desenvolvido não inclui a análise dos regimes e sistemas regionais de áreas protegidas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nas quais, por via das atribuições e competências no âmbito da Constituição da República Portuguesa e dos Estatutos Político-Administrativos, são da competência exclusiva dos órgãos de governo próprio destas Regiões Autónomas.

O CNADS agradece a todos os respondentes pelo conhecimento extremamente rico que nos transmitiram e que foi uma peça chave deste trabalho. O texto presente é naturalmente da nossa exclusiva responsabilidade, bem como quaisquer falhas de interpretação que inadvertidamente tenhamos cometido.

Metodologia

Para dar cumprimento ao seu mandato, o GT-GAP desenvolveu as seguintes tarefas:

1. Revisão dos relatórios de avaliação existentes, do ICNF, Governo e outras entidades, sobre o desempenho da gestão das áreas protegidas, sobre o estado das espécies e habitats protegidos e sobre os gastos operacionais e de investimento;
2. Auscultação das partes interessadas: dirigentes do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), da Direção-Geral do Território (DGT) e de outras instituições interessadas, Associação de Guardas e Vigilantes da Natureza, ONGA, autarquias, proprietários, representantes de atividades económicas (agro-silvo-pastorícia, caça, pesca e turismo), organizações profissionais e científicas. A auscultação da maioria das entidades foi realizada através de questionário escrito, tendo sido realizadas audições (presenciais ou através de vídeo conferência) com algumas organizações;
3. Preparação de propostas de recomendações relativas a cada um dos objetivos estabelecidos.

O inquérito, remetido por correio eletrónico a 321 entidades, obteve 60 respostas. As listas com as entidades às quais foi solicitada resposta ao inquérito e o número de respostas recebidas podem ser consultadas no anexo B.

O trabalho do GT-GAP teve como primeiro resultado a "2ª Recomendação à Assembleia da República e ao Governo de avaliação da Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, no que se refere aos programas especiais de ordenamento do território", aprovada pelo Plenário do CNADS em 12 de fevereiro de 2021 e comunicada aos órgãos de soberania.

A presente "Reflexão e Recomendação" completa os trabalhos do GT-GAP, organizando-se em três partes:

Parte I — O desafio da gestão de Áreas Protegidas em Portugal

Parte II — Síntese da audição aos parceiros interessados

Parte III — Recomendações para uma gestão eficaz e eficiente das Áreas Protegidas~

PARTE I — O DESAFIO DA GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS EM PORTUGAL

I.1. As Áreas Protegidas à luz da Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030

I.1.1. A Estratégia Europeia de Biodiversidade

O contexto em que surge a Estratégia Europeia de Biodiversidade, ligada de forma mais abrangente ao Pacto Ecológico Europeu e estratégias conexas (biodiversidade, agricultura e outros sistemas de produção alimentar, energia, transportes, indústria, poluição, clima), vem dar corpo a uma nova forma de encarar a natureza, não mais como um “obstáculo ao desenvolvimento”, mas definitivamente como a base desse mesmo desenvolvimento.

De facto, os dois desafios existenciais que vivemos, a emergência climática e a crise de extinção de espécies, não são compatíveis com o “*business as usual*”, e a agenda internacional do desenvolvimento começa finalmente a alinhar com a escala destes desafios. Se por um lado teremos uma década para não inviabilizar definitivamente os objetivos do Acordo de Paris para o final do século (isso mesmo nos dizem os relatórios do IPCC), por outro lado essa mesma década determinará qual o planeta em que viveremos face às estimativas do Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) de existirem um milhão de espécies em risco de extinção.

É esta nova agenda do desenvolvimento, centrada não só na proteção da natureza que resta, mas agora já também definitivamente focada no restauro dos ecossistemas e em garantir que essa mesma natureza constitui, por um lado, uma solução para a mitigação das alterações climáticas (face ao papel dos solos, dos habitats e da biomassa das populações naturais em fixar carbono) e, por outro, a base de uma nova economia do capital natural, que encontra na Estratégia Europeia da Biodiversidade um dos seus principais pilares. As políticas públicas de conservação da natureza serão, assim, centrais nos próximos anos e será necessária uma reforma estratégica dessas políticas que permita alcançar os objetivos definidos.

A Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 marca o horizonte de prioridades de conservação da biodiversidade dos Estados Membros da União Europeia. A Estratégia responde à constatação de que:

1. As metas da Convenção sobre a Diversidade Biológica das Nações Unidas para 2010 e 2020 foram sucessivamente incumpridas;

2. A União Europeia reconhece o dever e intenção de liderar pelo exemplo e quer assegurar que a biodiversidade da Europa entra no caminho da recuperação até 2030;
3. Os desafios para 2030 têm maior complexidade em virtude do acentuar de pressões antrópicas decorrentes do actual modelo económico, do continuado aumento demográfico, do consumo e da emergência de novas pressões, nomeadamente resultantes das alterações climáticas.

O avanço inovador do Pacto Ecológico Europeu e dos documentos que o integram consiste em reconhecer que os sistemas sociais e as economias dos Estados Membros dependem da boa saúde dos ecossistemas que é preciso restaurar e cuidar. Para isso é essencial construir uma infraestrutura com funcionamento em rede e qualificá-la, bem como desenvolver um conjunto de políticas públicas integradas que privilegiem uma gestão que qualifique funções entretanto perdidas.

No âmbito das Áreas Protegidas (AP), a Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 define cinco grandes prioridades para o território da União Europeia:

- i. Proteger legalmente pelo menos 30% da superfície terrestre e marinha da União Europeia, incluindo a integração de corredores ecológicos que contribuam para a construção de uma rede transeuropeia de áreas de conservação que seja representativa, coerente e resiliente;
- ii. Proteger de forma estrita pelo menos 1/3 das AP europeias (10% da terra e 10% do mar), cobrindo áreas de elevado valor atual para a biodiversidade, ou de elevado potencial, incluindo a definição, cartografia, monitorização e conservação estrita das florestas primárias da União Europeia;
- iii. Gerir de forma efetiva todas as AP da União Europeia, definindo objetivos e medidas de conservação claras e implementando mecanismos de monitorização adequados que garantam que as cinco principais causas diretas da perda de biodiversidade – alterações na utilização dos solos em terra e no mar, sobre-exploração, alterações climáticas, poluição e espécies exóticas invasoras – são eliminadas e/ou muito reduzidos os seus impactos;
- iv. Aprovar em cada país um Plano Nacional de Conservação e Restauro até finais de 2021, a elaborar de acordo com critérios e metas de restauro dos ecossistemas degradados com prioridade para as zonas húmidas – sapais, pradarias marinhas, turfeiras, florestas e bosques;
- v. Inverter até 2030 o processo de degradação da qualidade dos ecossistemas (ar, água, solo, biodiversidade e promover a minimização de riscos) de modo

a assegurar que, pelo menos 30% das espécies e dos habitats que não se encontram actualmente em estado favorável, alcancem essa categoria ou apresentem uma forte tendência positiva.

A concretização destes objetivos implicará um esforço significativo por parte do País. Atualmente, cerca de 23% do território terrestre continental está incluído na Rede Fundamental de Conservação da Natureza, que contempla as Áreas Protegidas, a Rede Natura 2000, as Reservas da Biosfera e outras áreas classificadas ao abrigo de tratados europeus e internacionais. A meta de 30 % do território delimitado e preservado, sendo ambiciosa, não se configura difícil de alcançar em Portugal. Porém, apenas 4% da Zona Económica Exclusiva marinha se encontra coberta por uma figura de proteção (independentemente de estar implementada ou não); é, portanto, um território onde o esforço para cumprimento da meta dos 30% de área protegida será maior.

Já o cumprimento da meta de 10% do território dedicado a uma "conservação estrita" implicará um esforço muito significativo. Ainda que a meta dos 10% possa levar mais tempo a concretizar em meio marinho, em terra a implementação da meta terá como dificuldade acrescida o facto de implicar, na maior parte dos casos, restrições ao uso e gestão de propriedade privada. Nas áreas protegidas terrestres de Portugal continental, 0,7% do território é classificado como "proteção total" e poderá considerar-se nesta categoria. No mar, apenas 0,001% do Mar Territorial e Zona Económica Exclusiva é provido de normas de gestão que inibem a atividade extrativa, por exemplo, e são muito escassas as áreas de reservas marinhas com interdição de atividades humanas.

Refira-se que, segundo os últimos dados disponíveis a nível europeu (*Conservation status of habitat types and species: datasets from Article 17, Habitats Directive 92/43/EEC reporting*, Agência Europeia do Ambiente), no período 2013-2018 a situação dos habitats e espécies protegidas em Portugal era a seguinte:

- 4% dos tipos de habitats tinha estatuto desconhecido; de entre os habitats com estatuto conhecido, 75% encontrava-se em estado mau ou desfavorável;
- 30% das espécies abrangidas tinha estatuto desconhecido; de entre as espécies com estatuto conhecido, 62% encontrava-se em estado mau ou desfavorável.

A terceira prioridade reclama um reforço da eficácia da gestão de Áreas Protegidas, acompanhado de mecanismos de avaliação e monitorização que permitam implementar uma gestão adaptativa. Estabelecer um Plano Nacional de Conservação

e Restauro implica proceder a um trabalho técnico em cooperação, de revisão das delimitações das áreas classificadas, inclusão de áreas sensíveis ainda omissas e fazer escolhas sobre os principais corredores ecológicos de ligação, tarefa a que o Ministério do Ambiente e da Ação Climática deverá dar prioridade. Como descreveremos em seguida, os desafios em matéria de gestão do território são importantes dados os constrangimentos próprios do contexto territorial e socioeconómico português e a ausência de uma cultura de gestão ativa do território protegido.

1.1.2. Contextualização da gestão das Áreas Protegidas em Portugal

A Lei nº 9/70 de 19 de junho representou um passo decisivo para a concretização de medidas de conservação da natureza em Portugal, permitindo a criação do Parque Nacional da Peneda Gerês, em 1971. Já depois da revolução democrática, em 1976, o Decreto-Lei nº 613/76, de 27 de julho (revoga a Lei n.º 9/70, de 19 de junho, e promulga o novo regime de proteção à Natureza e criação de parques nacionais) estabeleceu que a gestão dos parques e reservas seria feita pelo Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico. O conjunto destes parques e reservas deu origem à Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) cujo conceito ficou plasmado na legislação de 1993 (Decreto-Lei nº 19/93). Esta Rede, por força do Decreto-Lei nº 142/2008 (estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade e revoga os Decretos-Leis n.ºs 264/79, de 1 de agosto, e 19/93, de 23 de janeiro), faz parte, desde 2008, da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, conjuntamente com os sítios da lista nacional de sítios e zonas de proteção especial integrados na Rede Natura 2000 e as áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português. Por áreas classificadas entendem-se as “... definidas e delimitadas cartograficamente do território nacional e das águas sob jurisdição nacional que, em função da sua relevância para a conservação da natureza e da biodiversidade, são objeto de regulamentação específica” (alínea a) do art.º 3º do DL nº 142/2008). E, por áreas protegidas, entendem-se “... as áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais suscetíveis de as degradar” (nº 2 do art.º 10º do DL nº 142/2008).

O conceito de RNFCN foi pela primeira vez utilizado na ENCNB aprovada em 2001, por Resolução do Conselho de Ministros e enquadrado depois por decreto-lei, em 2008.

Em todo este período a gestão das Áreas Protegidas foi predominantemente baseada num modelo centralizado e as AP foram lideradas por um diretor pertencente aos quadros da Administração Pública Central (atual ICNF). Em 2007 iniciou-se um novo modelo de gestão das AP, cujas comissões diretivas foram extintas, incluindo a figura de diretor da AP (Decreto-Lei n.º 136/2007, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P). As AP foram agrupadas em cinco Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (compreendendo as áreas de Rede Natura 2000) – Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul, Zonas Húmidas – com um diretor por cada um dos cinco departamentos. Este modelo de gestão foi alterado em 2019: por um lado, consolidando na nova lei orgânica do ICNF os cinco serviços desconcentrados a nível regional, sendo os respetivos responsáveis designados ‘diretores regionais’ (Decreto-Lei n.º 43/2019); por outro lado, instituindo um modelo de cogestão a adotar para cada uma das áreas protegidas de âmbito nacional, que concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão, criando uma comissão de cogestão presidida por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos pela área protegida (Decreto-Lei n.º 116/2019). Este modelo apenas começou efetivamente a funcionar no terreno em 2021.

Em Portugal, as AP terrestres têm a particularidade de se inserirem em territórios maioritariamente detidos por proprietários privados em regime de minifúndio e ocupados por atividades económicas desconetadas da gestão dos valores naturais que presidiram à sua criação.

Quando as primeiras Áreas Protegidas foram criadas, nos anos de 1970, o país tinha ainda uma matriz social e económica predominantemente rural. As Áreas Protegidas inseriam-se em paisagens culturais onde os valores naturais existentes eram parcialmente fruto de práticas agrícolas, pastoris e florestais tradicionais não intensivas. Os exemplos de ecossistemas naturais intactos eram já raros, o que se reflete na percentagem muito baixa de áreas de proteção total. Este contexto foi, entretanto, mudando radicalmente, com a intensificação do êxodo rural para as cidades sobretudo do litoral. Em 1994, a população urbana já ultrapassava largamente a população rural e atualmente estima-se que a população residente em aglomerados urbanos se situe perto dos 70%. Esta evolução corresponde a uma tendência global, e não é diferente nas Áreas Protegidas.

Sinteticamente, este fenómeno simultâneo de urbanização e litoralização da sociedade portuguesa teve duas consequências marcantes. Por um lado, verificou-se um abandono progressivo dos terrenos cultivados. Este abandono alterou a matriz paisagística criando desequilíbrios próprios de sistemas complexos em transição: nos ecossistemas culturais ancestrais os “engenheiros” da paisagem, que geriam a

biomassa, eram os herbívoros domésticos, enquanto os seus “arquitetos”, que determinavam a localização e intensidade da gestão da biomassa, os camponeses; no ecossistema cultural abandonado a perda de herbívoros domésticos não foi ainda substituída pela colonização do seu equivalente em sistemas naturais, os herbívoros silvestres, e o trabalho dos camponeses não foi alterado pelo seu equivalente em sistemas naturais, os grandes carnívoros que condicionam a distribuição e controlam os efetivos populacionais dos herbívoros.

O êxodo rural está associado à busca de rendimentos mais dignos. Mas a estrutura de minifúndio e a falta de gestão ativa do território acabam por resultar na acumulação de biomassa que, em conjunto com as monoculturas florestais de produção, são a matéria que o fogo consome de forma cíclica. Ou seja, a uma paisagem gerida por uma complexa teia de interações sociais e bióticas, sucedeu-se uma paisagem gerida pela dinâmica simplificada de agentes abióticos em terrenos degradados. Por outro lado, as populações que não migraram para fora das Áreas Protegidas procuraram nivelar os seus padrões de vida pela média nacional, envolvendo-se em atividades socialmente valorizadas e economicamente vantajosas, mas, frequentemente, desconetadas da gestão dos valores culturais e naturais que presidiram à classificação destas áreas.

O resultado inevitável foi um conflito entre o imperativo legal e moral de preservação de valores naturais e culturais das Áreas Protegidas e a aspiração legítima dos seus residentes a formas de vida e patamares de desenvolvimento socioeconómico diferentes dos que a tradicionalmente tinham acesso naqueles territórios.

Note-se que nas AP situadas no litoral e, portanto, mais populosas e sujeitas a dinâmicas urbanísticas e turísticas, foram-se intensificando pressões para o desenvolvimento de atividades muitas vezes incompatíveis com a conservação da Natureza e/ou com fortes impactos negativos nos valores naturais e culturais, perante quadros de gestão fragilizados.

Em suma, estamos perante três tipos de pressão: i) o abandono de atividades económicas ligadas ao território, com a conseqüente degradação de valores culturais e naturais associados às atividades primárias tradicionais; ii) as falhas na proteção dos sistemas naturais intactos; iii) a introdução de novas atividades económicas e dinâmicas depredadoras de valores naturais e culturais. Esta situação configura um desafio para a gestão das Áreas Protegidas que Portugal ainda não logrou reverter e harmonizar, mas que os objetivos europeus de conservação para o horizonte 2030 obrigam a resolver.

1.1.3. O modelo de cogestão

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, veio prever a adoção de modelos de cogestão das áreas protegidas, incentivando o estabelecimento de parcerias com as entidades presentes no território.

O Decreto-Lei n.º 116/2019 define o modelo de cogestão das áreas protegidas e concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão, ao abrigo da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) que prevê a participação dos municípios na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, os quais, nos termos do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, já são competentes para a criação e gestão de áreas protegidas de âmbito regional ou local.

O modelo de cogestão aplica-se às áreas protegidas que constituem a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) nos termos do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (RJCNB), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008. O modelo de cogestão não se aplica a áreas protegidas de estatuto privado.

As áreas protegidas de âmbito regional ou local podem, sob proposta dos municípios que as integram, adotar o modelo de cogestão, devendo, neste caso, ser consideradas preferencialmente para efeitos de integração na RNAP, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 15.º do RJCNB.

O modelo de cogestão assenta no envolvimento de duas entidades:

- A Comissão de Cogestão (CC) e respetivo presidente, com funções de gestão e administração;
- O Conselho Estratégico (CE), que funciona junto de cada AP, com funções consultivas.

A CC é composta por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos pelas AP; um representante do ICNF, designado pelo Diretor Regional da AP; um representante de instituições de ensino superior relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pelas AP; um representante de ONG e equiparadas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pelas AP; e três representantes de outras entidades.

A CC é apoiada por uma estrutura, coordenada por responsável designado pelo ICNF, e composta por técnicos designados pelas entidades representadas na CC.

O conselho estratégico, com natureza consultiva, como estabelecido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, tem a seguinte composição: diretor regional do ICNF responsável pela gestão da AP; representantes de instituições científicas e especialistas de mérito comprovado em conservação da natureza e biodiversidade; representantes da administração central; câmaras municipais, juntas de freguesia e ONG de ambiente; representantes de entidades associativas e empresariais dos setores de atividade socioeconómica relevantes na AP.

Constituem instrumentos de gestão: o Plano de Cogestão, os Plano de Atividades e orçamento, o Relatório de Atividades, outros instrumentos consensualizados pela CC, com parecer prévio da CE (devem ter por referência o PEAP e respetivos regulamentos e demais elementos aprovados ao abrigo do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - DL nº 80/2015, de 14 de maio).

O Plano de Cogestão determina a estratégia (para valorizar e promover o território, sensibilizar as populações locais e melhorar a comunicação com os interlocutores e utilizador) e integra o respetivo programa de medidas e ações para a concretizar. Articula-se com o Programa Especial da respetiva AP e consagra a visão e estratégia para promoção e valorização da AP.

A CC garante que a cogestão zela pela salvaguarda dos recursos e valores territoriais da AP e tem, entre outras, as funções de: elaborar e aprovar os instrumentos de gestão, após parecer do Conselho Estratégico; executar os instrumentos de gestão; identificar os instrumentos e linhas de financiamento de apoio à execução do plano de cogestão da AP; apoiar os potenciais beneficiários para acesso a essas linhas.

O CE aprecia e emite parecer prévio sobre o Plano de Cogestão da AP e respetivos indicadores propostos, bem como sobre outros instrumentos ou assuntos de cogestão submetidos pela CC.

Financiamento

O financiamento do plano de cogestão deve obedecer a princípios de sustentabilidade económica num horizonte de médio prazo.

As medidas e ações do plano de cogestão são financiadas por verbas disponibilizadas, anualmente, pelo Fundo Ambiental, pelo Fundo Florestal Permanente, pelo Fundo Azul ou por outros cuja missão seja compatível com as medidas e ações previstas no plano de cogestão; podem, ainda, ser financiadas por: receitas próprias do ICNF; receitas próprias das demais entidades representadas na comissão de cogestão; receitas obtidas no âmbito das medidas e das ações de valorização e divulgação

referentes à área protegida; verbas disponibilizadas pelos municípios abrangidos pela área protegida; receitas obtidas por via de mecenato ambiental; contribuições de fundos de direito privado, nacionais ou estrangeiros; planos de investimento que tenham por objetivo a valorização do património cultural e natural do país, designadamente o Programa Valorizar; contribuições da União Europeia sujeitas a orientações fixadas pelas autoridades de gestão dos respetivos planos operacionais e aos regulamentos nacionais e da União Europeia, nomeadamente provenientes de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

As candidaturas a financiamento nacional ou da União Europeia para a execução de medidas e ações constantes no plano de cogestão devem beneficiar de coeficientes de majoração na sua avaliação.

Participação pública

A participação pública e o envolvimento de todos os interessados, em especial os residentes e utilizadores da área protegida, devem ser assegurados no desenvolvimento do respetivo modelo de cogestão, nomeadamente, por recurso à realização de consultas públicas, inquéritos de opinião; divulgação prévia das medidas a implementar; sessões participativas.

O plano de cogestão é sempre precedido de consulta pública, através de aviso a publicitar com a antecedência mínima de 5 dias, por edital municipal e nos sítios na Internet das entidades representadas na comissão de cogestão, por um período não inferior a 20 dias.

I.2. A ausência de uma gestão ativa das Áreas Protegidas em Portugal

Contrariamente aos grandes ícones internacionais da conservação de espaços naturais protegidos, como é o caso de Yellowstone National Park, Kruger Park, ou mesmo o Parque Nacional da Gorongosa, onde a gestão ativa do território é feita com objetivos e metas claras de recuperação e/ou manutenção de espécies, habitats e ecossistemas, Portugal não tem mais do que exemplos pontuais de gestão ativa dos valores patrimoniais naturais nas Áreas Protegidas. É o caso, por exemplo, da Reserva Natural da Serra da Malcata, onde exercícios ativos de gestão da paisagem foram realizados por forma a melhorar o habitat do coelho e assim favorecer populações de lince ibérico, ações de controlo de espécies invasoras no Parque Natural de Sintra-Cascais ou na Reserva Natural das Berlengas, alguns tipos de dragagens no Parque Natural da Ria Formosa ou ações pontuais de fogo controlado em diversas Áreas Protegidas para gestão da biomassa.

Dois fatores, em particular, têm dificultado o desenvolvimento de uma cultura de gestão do território nas nossas Áreas Protegidas. Em primeiro lugar, o facto de grande parte do território ser detido por proprietários privados e estar fragmentado em inúmeras micro-propriedades limita o escopo de intervenção dos responsáveis pela gestão das Áreas Protegidas. Em segundo lugar, o facto de não existirem recursos suficientemente dimensionados para gerir as Áreas Protegidas e restantes áreas classificadas da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, em benefício de valores que, sendo inestimáveis, não têm sido objeto de valorização, apropriação e remuneração pelo mercado (i.e., uma falha de mercado), limita o envolvimento dos proprietários na gestão e valorização do património natural e cultural. Um problema diferente, mas com resultados análogos, refere-se à deficiente gestão dos terrenos baldios (i.e., detidos e maioritariamente geridos pelas comunidades locais ou em regime de cogestão com o ICNF) decorrente, entre outros fatores, do envelhecimento das populações rurais e abandono de atividades tradicionais associadas à pastorícia.

O efeito cumulativo do que poderíamos caracterizar por falta de autoridade do Estado sobre os territórios privados, de dificuldades de operacionalizar a gestão nos baldios e a insuficiência de recursos para compensar os seus proprietários pela adoção de medidas de gestão orientadas para a conservação de bens públicos, levou o Estado a dar primazia a uma cultura administrativa assente na regulamentação do ordenamento do território em detrimento de uma cultura de gestão ativa do território. Esta cultura administrativa traduz-se na redução da gestão do espaço rural/rústico a um simples exercício de zonamento de potencialidades biofísicas que, por via normativa, introduz interdições e condicionalismos ao uso e usufruto do território no que diz respeito à disciplina relativa ao uso, ocupação e transformação do solo. Não concretizando depois uma gestão ativa do território, as Áreas Protegidas e restantes áreas classificadas têm sido, assim, por via de planos e regulamentos, reduzidas a uma espécie de servidão administrativa.

Naturalmente, um Estado que condiciona o uso do território privado, mas que não compensa esses condicionalismos para a valorização do capital natural e não promove alternativas mobilizadoras para o seu desenvolvimento e gestão sustentáveis, é um Estado frágil e condenado à exposição frequente a conflitos entre o interesse público e o interesse privado. Da gestão destes conflitos surgiram, inevitavelmente, compromissos que, em certos casos, levaram à descaracterização e delapidação de recursos naturais e culturais das Áreas Protegidas. Urbanizações para fins habitacionais e turísticos, licenciamentos industriais, agrícolas e florestais intensivos com mobilização profunda do solo e introdução de pesticidas, mineração, ampliação de vias de circulação e construção de vias novas, são alguns dos exemplos de compromissos entre o interesse público (conservação do património ambiental e

cultural e qualidade ambiental) e privado (remuneração financeira sobre o capital fundiário e imobiliário), que resultaram em perdas evidentes do capital natural das Áreas Protegidas e da “marca” a elas associada.

O debate institucional sobre gestão de Áreas Protegidas em Portugal foi, por sua vez, afunilado e restringido a um debate relativamente pobre no âmbito da execução da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e sobre as entidades que detêm (ou que deveriam deter) o poder de delimitar, regulamentar e controlar os usos (referidos como “ações de suporte” no Artº 6º do DL nº 142/2008, ver Tabela 1). Prescinde-se, desta forma, da discussão sobre a implementação de modelos de gestão ativa (referidos como “ações de conservação ativa” no Artº 6º do DL nº 142/2008, ver Tabela 1) que permitissem manter e acrescentar valor ao capital natural de um país cujo território tem vindo a ser, maioritariamente a partir dos anos 90 do século XX, progressivamente abandonado pelos seus proprietários.

Tabela 1 - Definições constantes no Artigo 6º do DL 142/2008 - Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade

Ações de conservação ativa e de suporte a conservação da natureza e da biodiversidade compreende o exercício:

- a) De ações de conservação activa, que correspondem ao conjunto de medidas e ações de intervenção dirigidas ao maneiio direto de espécies, habitats, ecossistemas e geossítios, bem como o conjunto de medidas e ações de intervenção associadas a actividades socioeconómicas, tais como a silvicultura, a mineração, a agricultura, a pecuária, a caça ou a pesca, com implicações significativas no maneiio de espécies, habitats, ecossistemas e geossítios, tendo em vista a sua manutenção ou recuperação para um estado favorável de conservação;
- b) De ações de suporte, que correspondem à regulamentação, ordenamento, monitorização, acompanhamento, cadastro, fiscalização, apoio às ações de conservação activa, visitação, comunicação e vigilância dos valores naturais classificados.

I.3. Princípios para a gestão eficaz e eficiente das Áreas Protegidas

Para que os proprietários e arrendatários se envolvam na gestão ativa dos valores naturais e culturais das Áreas Protegidas é necessário operar transformações profundas nos princípios que orientam a sua governação em Portugal. Partindo do pressuposto, relativamente consensual, de que elas são um ativo estratégico para o país, propomos que a correção das disfunções anteriormente descritas implique a

transposição de três princípios fundamentais para a prática de governação das Áreas Protegidas e, quando oportuno, para o ordenamento jurídico que os regulamente:

1. Promover a valorização, apropriação e redistribuição de valor;
2. Reforçar a autoridade das entidades de gestão;
3. Separar a gestão da monitorização, fiscalização e regulação.

Uma gestão eficaz pressupõe naturalmente um quadro de execução da política de ordenamento de território. O ordenamento é um instrumento de planeamento que traduz a realidade do uso do território atual e prospetiva futura, associado a um programa. O resultado deste processo condiciona os usos, mas não determina as atividades que serão efetivamente realizadas em cada parcela. A gestão pode ser entendida como o prosseguimento das ações concretas no território para atingir determinados fins em função de objetivos pré-definidos (de conservação da natureza ou outros).

Usando a terminologia do influente filósofo e historiador Isaiah Berlin (1909-1997), o plano de ordenamento por si só não faz mais que restringir a liberdade negativa, i.e., aquela que advém das restrições que o Estado impõe aos indivíduos. No entanto, não contribui para promover a liberdade positiva, i.e., aquela que deriva da vontade própria dos indivíduos. Porém, a manutenção dos valores naturais e/ou o seu restauro e valorização através de uma gestão ativa do território reclamam a prática da liberdade positiva.

1.3.1. Promover a valorização, apropriação e redistribuição de valor

A natureza e as paisagens que derivam da sua interação com a cultura constituem valores genericamente reconhecidos pela sociedade. No entanto, os valores naturais e culturais nem sempre têm uma tradução monetária. Por vezes, tal acontece por estes se situarem para além do universo da troca: que podemos trocar pelo oxigénio que respiramos? Em outras ocasiões, simplesmente, existe dificuldade real (teórica e prática) de traduzir em valor monetário os bens e serviços de ecossistema que, podendo ser objeto desse tipo de valoração, por aproximação, não são objeto de transação nos mercados atuais. Como tal, é frequente a perceção de que os valores naturais e culturais associados não são objeto de apropriação e redistribuição, o que gera falhas de mercado que conduzem à degradação dos referidos valores.

Num contexto de gradual urbanização da população (prevê-se que 68% da população mundial viva em aglomerados urbanos até 2050), a perceção sobre o valor das Áreas

Protegidas, como locais de contemplação, descompressão, desporto, inspiração e lazer (componentes essenciais da chamada “one health”, ou saúde una) tenderá a aumentar. Existe, portanto, oportunidade para valorizar monetariamente os ativos patrimoniais das Áreas Protegidas através da aplicação do princípio do utilizador-pagador para além do que já se faz via prestadores de serviços (guias turísticos, hotelaria, restauração) que nelas operam, por exemplo, através da criação de taxas de permanência (análogas às taxas turísticas em cidades) e/ou portagens de acesso (análogas às taxas introduzidas em inúmeras áreas protegidas internacionais).

A criação deste tipo de instrumentos que permitem a apropriação de valor económico dos valores naturais e culturais das Áreas Protegidas por parte dos responsáveis pela sua governação, permitirá, por sua vez, criar mecanismos, autónomos do orçamento de Estado, para remunerar, na justa medida, quem deles toma conta: em Portugal, maioritariamente, os proprietários e/ou arrendatários que gerem o território privado. A apropriação de valores até agora considerados (ou tratados como) intangíveis pelo mercado contribuirá para corrigir falhas de mercado que estão na origem de algumas das disfuncionalidades associadas à gestão e ao ordenamento das áreas classificadas.

Em primeiro lugar, representará uma alternativa para a valorização de ativos económicos geridos por entidades de direito privado que atuam sobre o território que não passe, necessariamente, pela extração insustentável de recursos naturais e/ou promoção da edificação. A introdução do princípio do utilizador-pagador nas Áreas Protegidas será eficaz se estiver associado a mecanismos de redistribuição de uma parte significativa das verbas arrecadadas para efeitos de remuneração de serviços de ecossistema (remuneração de resultados de gestão) ou contratualização de atividades de gestão ativa do território (remuneração por práticas de gestão). Esses mecanismos de financiamento, independentemente de se focalizarem no resultado (serviços de ecossistema prestados) ou no processo (que mantém ou restaura a capacidade dos ecossistemas gerarem serviços), podem e devem ser afinados mediante processos estruturados de consulta e participação das populações das Áreas Protegidas.

Em segundo lugar, na medida em que o utilizador pagar para beneficiar do capital natural e cultural de uma Área Protegida, tenderá a exigir maior qualidade a esse capital. Quanto maior a qualidade, maior o valor de mercado, pelo que o círculo vicioso que conduziu à paulatina degradação do património natural e cultural das Áreas Protegidas em Portugal poderá ser gradualmente substituído por um ciclo virtuoso de restauro do património, com vista à valorização dos ativos consubstanciados pelo capital natural e cultural.

Em terceiro lugar, melhorar a qualidade dos ativos patrimoniais das Áreas Protegidas, na sequência da correção de falhas de mercado e melhoria da eficácia da sua gestão,

contribuirá para valorizar a marca “áreas protegidas de Portugal”. A valorização desta marca criará novas oportunidades para atração de investidores, abrindo portas para a eventual criação de novas Áreas Protegidas de âmbito privado e municipal: uma opção desejável que deverá ser encorajada com vista a alcançar o objetivo de proteção de 30% de território e 10% do território de forma estrita.

1.3.2. Reforçar a autoridade e os meios das entidades de gestão

A análise de casos de sucesso na gestão das Áreas Protegidas leva-nos a concluir que uma gestão eficiente requer a existência de uma entidade de gestão com autoridade sobre o território e com autonomia suficiente para implementar uma gestão adaptativa e participada, articulada com os diferentes agentes que operam no território.

A autoridade requer a centralização de poder regulatório numa entidade de gestão, independentemente da pluralidade que possa existir na sua composição. No entanto, a autoridade, para ser amplamente reconhecida, carece de três condições essenciais — conhecimento, legitimidade e autonomia:

Conhecimento. A liderança de uma autoridade de gestão territorial deve ser atribuída a personalidades de reconhecido mérito no domínio das áreas temáticas objeto de gestão. Da mesma forma como não se compreenderia que o Diretor do Banco de Portugal fosse alguém com perfil profissional e experiência na gestão de recursos naturais, seria difícil compreender que o representante máximo de uma autoridade de gestão de um espaço natural protegido não tenha currículo profissional validado nesses domínios. A fração de autoridade que advém da componente “conhecimento” remete para a necessidade imperiosa das áreas protegidas terem liderança executiva de perfil técnico, através da figura de um diretor executivo de competência e mérito adequados, tal como foi aliás reconhecido pela maioria dos intervenientes das audições realizadas pelo CNADS.

Legitimidade. A autoridade para gerir as restrições sobre o uso do território, implementar o princípio do utilizador-pagador e redistribuir parte dos valores tributados de acordo com procedimentos validados implica aquiescência social sobre a legitimidade do poder regulador e tributário das autoridades de governação das áreas protegidas. A legitimidade de atuação dos órgãos de governo das áreas protegidas é reforçada com mecanismos associados à democracia representativa. A legitimidade de decisões condicionantes de liberdade de uso e usufruto do território privado é

reforçada com mecanismos de democracia participativa. A democracia representativa dos órgãos de governação das Áreas Protegidas foi consignada no Decreto-Lei nº 116/2019, que define o modelo de cogestão das áreas protegidas e que concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respectiva gestão, ao abrigo do previsto na alínea c) do artigo 20º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, Lei-Quadro da transferência das competências para as autarquias locais.

O modelo de cogestão pretende “sentar à mesma mesa” as diferentes entidades com responsabilidades na gestão das Áreas Protegidas, atribuindo maior responsabilidade aos atores locais. Desta forma procura-se fazer convergir decisões em matéria de ordenamento e de gestão do território em áreas tão sensíveis como sejam a conservação da biodiversidade, produção agrícola e florestal, defesa do património, promoção de atividades recreativas. O princípio da cogestão, ou gestão compartilhada entre organismos com tutela sobre o território, representa um passo importante no sentido de incrementar a legitimidade dos órgãos de governo das Áreas Protegidas. Reforça-se o peso do poder local, aproximando os representados dos representantes, nestes órgãos de gestão.

No entanto, o modelo é incompleto pois não dota a entidade de gestão da autoridade que advém do conhecimento e da autonomia. Acresce que grande parte dos municípios portugueses carecem de prática de gestão na área da conservação da natureza e as experiências em curso reclamam um adequado processo de capacitação de quadros, bem como de monitorização e avaliação. Em situações de maior complexidade e conflitualidade, o funcionamento da democracia representativa pode ver-se reforçado com a adoção de mecanismos de democracia participativa (por exemplo, consulta pública proactiva, orçamentos participativos). Dado que a propriedade das Áreas Protegidas é, na sua maioria, detida por pessoas de direito privado, são frequentes os conflitos entre as entidades com competência em matéria de ordenamento e gestão das Áreas Protegidas e as pessoas de direito privado que fazem uso e usufruem do território para dele retirar um rendimento. Para além de reclamar significativos recursos logísticos, técnicos e financeiros, a capacidade de as entidades públicas intervirem na gestão ativa do capital natural torna-se muito condicionada, pelo que um adequado envolvimento das diferentes partes interessadas e com capacidade de intervenção no território é imprescindível para uma eficaz gestão dos ativos de capital natural das Áreas Protegidas.

Autonomia. A autoridade reclama eficácia, sem a qual o conceito se esvazia. A eficácia remete-nos para o reforço da autonomia no sentido de: garantir capacidade de decisão sobre a implementação do princípio do utilizador-pagador (e.g., definição de valores de taxas, e isenções sobre as mesmas); ter a capacidade de gerir, parcial ou totalmente, os valores arrecadados no âmbito da tributação ambiental adotada, reforçando, desta forma, a capacidade de financiamento da autoridade de gestão e a capacidade de redistribuição destas verbas; ter a capacidade de construir consensos de base participativa e inclusiva entre as partes interessadas em matéria de investimento, economia circular e adaptação às alterações climáticas. O princípio da autoridade reclama que as entidades responsáveis pela cogestão das Áreas Protegidas evoluam no sentido de serem reconhecidas como autoridades de gestão, dotadas de grau elevado de autonomia financeira e administrativa.

1.3.3. Separar a gestão da regulação e avaliação

A preservação dos valores naturais e culturais das Áreas Protegidas é indissociável de um eficaz controle e fiscalização das ações de gestão que sobre eles se exercem. As boas práticas recomendam que as intervenções no território, por exemplo em obras de construção civil, separem a execução de uma determinada obra da fiscalização da mesma. Em matéria de conservação da natureza esta distinção nem sempre foi clara, existindo demasiadas instâncias em que no ICNF recaíram tanto as ações de execução da gestão da conservação da natureza, como a avaliação interna e a fiscalização de ações desenvolvidas por outros agentes do território. Esta multiplicidade de funções não é desejável numa administração madura, pois torna o ICNF simultaneamente ator e avaliador.

A institucionalização da cogestão das AP cria uma oportunidade para repensar o papel do ICNF, e reforçar as suas competências essenciais. Deve ser consolidado o papel do ICNF como entidade responsável pelo estudo e monitorização dos valores naturais das AP e restante território classificado, promoção do conhecimento científico de apoio à gestão, bem como agente de fiscalização, regulação e supervisão, quer nas Áreas Protegidas de âmbito nacional, quer nas AP de âmbito regional, local, privado e outras tipologias de classificação da Rede Fundamental de Conservação da Natureza. O papel de gestão de proximidade poderá em muitos casos ser assumido com vantagem por actores locais, com diversas configurações institucionais, como de resto já existem diversos exemplos em Portugal (e múltiplos exemplos a nível

internacional). Já a avaliação do cumprimento dos objetivos de conservação e gestão deverá ser assumida por entidades independentes.

I.4. Governação e governança das Áreas Protegidas

Os modelos de governação, governança e gestão das Áreas Protegidas, têm sido objeto de ampla análise à escala global e, em particular, a partir da Conferência Rio +10 em 2002, onde se constatou que, apesar do aumento significativo da área do globo coberto por AP, se verificava o contínuo declínio da biodiversidade nessas mesmas áreas, dando origem à expressão *Paper Parks* (Parques no Papel), ou seja, parques naturais com existência suportada por um instrumento legal, mas sem meios reais de implementação no terreno, que tornassem a conservação da biodiversidade efetiva. Este facto levantou um amplo debate sobre a eficácia de gestão das AP, modelos de governação, governança e financiamento, do qual sobressaíram as conclusões e Plano de Ação do V Congresso Mundial de Parques, realizado na cidade de Durban em 2003, considerado como ponto de viragem nos conceitos relativos a estas matérias. Vale a pena citar uma das principais conclusões, que veio a afirmar-se doutrina, como consta do preâmbulo do citado Plano de Ação:

“The Vth IUCN World Parks Congress marked a turning point for protected areas. It placed them at the center of international efforts to conserve biodiversity and promote sustainable development. By taking as its theme ‘Benefits Beyond Boundaries’, the Congress recognised that protected areas cannot exist in isolation from the surrounding land and sea. Nor can they be managed without regard to the communities and economic activities within and around them”¹¹.

Efetivamente, o debate reconheceu que o modelo exclusivo de governação das AP com administração centralizada, *top-down*, oriunda do século XIX, maioritariamente técnico-científica, estava esgotado, exigindo-se uma nova abordagem para o século XXI, sumarizada na Tabela 2. Esta nova abordagem configura uma rutura concetual na governação e gestão das AP procedente do naturalismo do século XIX (e que se estendeu durante a maior parte do século XX), a favor de um modelo de governança participativo e inclusivo no século XXI, com o envolvimento direto das comunidades e dos *stakeholders*, promovendo a valorização do património natural como forma de contribuir para assegurar a sustentabilidade das AP e apoiar o desenvolvimento socioeconómico das comunidades locais.

¹¹ Vide *The Durban Action Plan Revised Version*, March 2004, p. 225

Nos anos subsequentes, os diferentes organismos internacionais reconhecem a existência (e a coexistência) de vários modelos possíveis de governança das AP, pressupondo uma flexibilidade e uma complementaridade de opções na gestão do património natural. Esses modelos vieram a ser validados tanto pela IUCN (International Union for Conservation of Nature) como pela CBD (Convention on Biological Conservation)¹² ou pela própria UNESCO no âmbito do Programa MaB (Man and Biosphere) através das Reservas da Biosfera¹³ encontram-se sumariados na Tabela 3.

Tabela 2: Análise comparativa concetual das Áreas Protegidas nos séculos XIX e XXI.
Fonte: Phillips, 2003¹⁴

	Áreas Protegidas do século. XIX	Áreas Protegidas do século XXI
Objetivos	<p>Conservação por <i>set aside</i></p> <p>Estabelecidas essencialmente pelos valores de vida selvagem ou cénicos</p> <p>Geridas essencialmente para visitantes e turistas</p> <p>Valorizadas pela vida selvagem</p> <p>Foco único na preservação</p>	<p>Geridas também com objetivos económicos e sociais</p> <p>Estabelecidas frequentemente por motivos científicos, económicos e culturais</p> <p>Geridas com preocupação centrada nas comunidades locais</p> <p>Valorizadas também pela importância cultural/social da vida selvagem</p> <p>Centradas no restauro e reabilitação</p>
Governança	Gestão pelo governo central	Geridas por diversos atores

¹² Vide *Decisão CBD X.31 e Nagoya*, 2010.

¹³ Vide *Plano de Ação de Lima do Programa MaB*, março de 2016

¹⁴ Phillips, A (2003); Turning ideas on their head: The new paradigm for protected areas. George Wright Forum. <http://www.georgewright.org/202phillips.pdf>

Comunidade local	Planeadas e geridas sem incorporar as sensibilidades e sem o envolvimento ativo das comunidades locais	Geridas com ou pelas comunidades locais Geridas com o objetivo de acomodar os interesses locais
Conceito global	Desenvolvidas isoladamente Geridas como “ilhas”	Planeadas como parte de redes internacionais, nacionais e regionais Redes planeadas com corredores de ligação
Perceções	Encaradas prioritariamente como um bem nacional Encaradas como um assunto estritamente nacional	Encaradas também como valores regionais ou locais Encaradas também como assunto internacional
Metodologias de gestão	Geridas reativamente numa perspetiva de curto prazo Geridas de forma tecnocrática	Geridas com uma visão de longo prazo Geridas com uma perspetiva política
Financiamento	Financiadas pelos impostos dos contribuintes	Sustentadas por diversas fontes
Capacidade de gestão	Geridas essencialmente por agentes políticos, com maior ou menor apoio de cientistas e especialistas Liderança por peritos	Geridas por profissionais de diversos setores Geridas com base em conhecimento local

Estes modelos abrangem desde o modelo central/estatal, à gestão exclusivamente efetuada por entidades privadas (ONGA, cooperativas de base local ou empresas) e foram já objeto de análise aprofundada de anterior Reflexão pelo CNADS em 2016¹⁵, que se atualiza e contextualiza no âmbito da presente Reflexão.

¹⁵ Vide *Reflexão sobre o modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas* em https://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=84

Tabela 3 — Modelos de governança das Áreas Protegidas segundo a IUCN. Fonte: IUCN, 2013¹⁶

Tipos de governança	Subtipos	Características operacionais
Tipo A. Governança da responsabilidade do governo central	<p>Pelo governo central ou federal, ou através de agência central</p> <p>A nível regional ou provincial por organismos desconcentrados</p> <p>Gestão delegada pelo governo (e.g. através de ONGA)</p>	<p>Faz cumprir regulamentos e fiscaliza</p> <p>Informa e/ou consulta sobre as decisões</p>
Tipo B. Governança partilhada	<p>Governança transfronteiriça (através de acordos transfronteiriços entre Estados)</p> <p>Governança colaborativa (entre agências governamentais e outros atores)</p> <p>Governança partilhada, com uma direção plural de vários parceiros</p>	<p>Procura consensos, também por partilha de benefícios</p> <p>Desenvolvimento de acordos específicos</p> <p>Processo negocial na busca de consensos</p> <p>Participação na administração</p>
Tipo C. Governança privada	Governança por proprietários da terra, organizações não	Partilha formal de autoridade através da

¹⁶ Vide *Governance of Protected Areas: From understanding to action*. Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips and Trevor Sandwith. Best Practice Protected Area Guidelines Series Nº 20. IUCN, 2013.

	lucrativas ou empresas privadas	participação na administração direta
Tipo D. Governança pelas comunidades locais ou indígenas	Governança por comunidades indígenas Governança por comunidades locais	Reconhece os direitos das comunidades autóctones e indígenas

Outra questão crítica, abordada no contexto de evolução do pensamento e ação sobre a governança e eficácia da gestão das AP, foi a problemática do financiamento das AP para a conservação da natureza e biodiversidade. Esta dimensão evoluiu da “fonte única” Orçamento de Estado, para uma matriz mais complexa com fontes diversas, exigindo por sua vez uma multiplicidade de atores de alguma forma envolvidos na governança e gestão das AP, como resulta claro da Figura 1.

Vale a pena recordar algumas recomendações da IUCN a este propósito:

- *An important tool for the management of PAs is the development of a business and financial plan.*
- *Sustainable PA finance requires support from a wide range of actors.*
- *Funding is only as sustainable and effective as the PA management system it supports.*
- *PA authorities should construct financial portfolios incorporating a diversity of funding sources and a multiplicity of beneficiaries.*

Este debate e análise integrada continuam por fazer em Portugal, nomeadamente a nível político, pois da esfera das políticas se trata, carecendo de uma formulação integradora para se resolver o crónico subfinanciamento das Áreas Protegidas sem o qual, na verdade, a eficácia da gestão jamais será assegurada, independentemente do modelo de gestão das AP que se adote, ou do modelo de governação da própria Autoridade Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade.

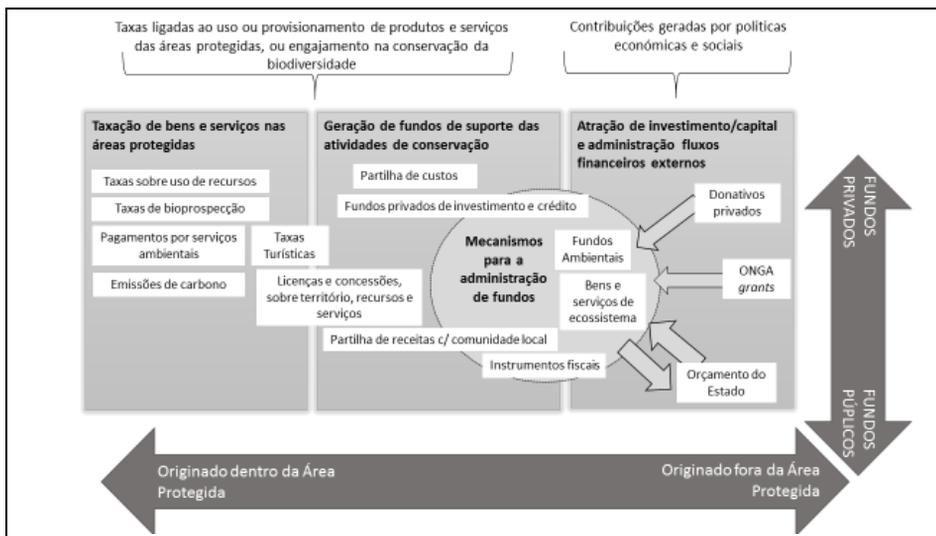


Figura 1 — Tipologias de financiamentos das AP. Fonte: IUCN, 2006¹⁷.

Reanalizando os modelos possíveis à escala global, várias constatações são claras:

- Todos os modelos e as recomendações internacionais consideram uma Autoridade Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, responsável pela integridade do Património Natural;
- O modelo centralizado de governação foi abandonado na esmagadora maioria dos casos, sendo substituído por modelos de governança partilhada, envolvendo atores ao nível regional e local, mantendo-se sempre a capacidade reguladora da Autoridade Nacional, como garante da integridade das Redes Nacionais de Áreas Protegidas;
- Vários modelos de governança são possíveis de coexistir na mesma RNAP, tendo em conta as características específicas das AP e plêiade de *stakeholders* em presença;
- Em quase todas as circunstâncias as AP gozam de razoável autonomia administrativo/financeira como condição de eficácia de gestão;

¹⁷ Emerton, Lucy (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Joshua Bishop and Lee Thomas. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 13, IUCN.

- As AP têm gerado fontes de financiamento próprio, para além da dotação do Orçamento de Estado, nomeadamente através de taxas, concessões, licenças, remuneração de serviços de ecossistemas, fundos ambientais públicos e privados, etc.
- Na esmagadora maioria dos modelos as AP possuem um corpo executivo que a dirige, incluindo um diretor executivo (ou figura afim) de perfil técnico, integrando nesse corpo executivo representantes locais;
- As AP contam com corpos técnicos alocados e sediados na AP, com a responsabilidade de implementar e/ou monitorizar as ações concretas de conservação da natureza;
- As AP têm mecanismos eficazes de vigilância e dissuasão através de entidades que exercem a autoridade do Estado no cumprimento das regras;
- Em muitas circunstâncias, na presença de Planos de Ordenamento e de Gestão efetivos (legalmente vinculativos e regulamentados), a gestão da AP é delegada e/ou subcontratada, remetendo-se a Autoridade Nacional ao papel de monitorização/fiscalização e de regulador.

Na sequência da Conferência do Rio+20 e da avaliação dos objetivos atingidos em matéria de conservação da natureza e biodiversidade, chegou-se à conclusão de que muitas das AP não estavam a cumprir os seus objetivos, muitas delas não passando de "Paper Parks", como já referido. Uma das recomendações sublinhada pela CBD, pela IUCN e pela própria *World Commission on Protected Areas* (WCPA), foi a necessidade de desenvolver processos de avaliação da eficácia de gestão das Áreas Protegidas (Protected Area Management Effectiveness - PAME), por forma a detetar as fragilidades, corrigi-las e, desta forma, aumentar a sua eficácia. Consequentemente, usando vários modelos disponíveis, já foram efetuados milhares de avaliações à escala global, a caminho das 20 000 AP avaliadas, como se constata pela consulta ao GD PAME - *Global Database on Protected Area Management Effectiveness*¹⁸. Contudo, em Portugal esse esforço, tanto quanto nos foi dado perceber, nunca foi feito, à exceção de um ensaio piloto para o Parque Natural da Arrábida¹⁹, utilizando o modelo MEET - Management Effectiveness Tracking Tool, um

¹⁸ Vide <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/protected-areas-management-effectiveness-pame?tab=Results>

¹⁹ SCWARTZ, C., 2018. *Avaliação da eficácia de gestão do Parque Natural da Arrábida*. Tese de Mestrado em Ecologia e Gestão Ambiental, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

dos mais usados a nível europeu. A questão é tanto mais relevante quanto a discussão sobre os modelos de gestão das AP na RNAP e introdução de novos modelos, se faz na ausência de qualquer avaliação da eficácia de gestão das AP da RNAP, padronizada pelos modelos e instituições internacionais e a que Portugal está há muito obrigado, sem nunca ter cumprido.

PARTE II — SÍNTESE DA AUDIÇÃO ÀS ENTIDADES INTERESSADAS

II.1. Audição do ICNF sobre a gestão das AP

Em 17 de Junho de 2020 foi realizada pelo CNADS uma audição com o ICNF, com uma agenda aberta, onde foram focados quer aspetos gerais da conservação da natureza em Portugal, quer aspetos específicos da gestão das áreas protegidas.

A audição iniciou-se pela apresentação da estrutura de funcionamento do ponto de vista organizacional do ICNF e os grandes desafios que enfrenta. As funções estão muito reduzidas em relação a duas ou três décadas atrás, com consequências negativas no modo como o território é gerido, registando-se hoje um maior distanciamento ao nível das ações e do relacionamento com outros atores (apesar de haver um maior número de vigilantes).

Sob o ponto de vista regulamentar foi identificado que a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Lei nº 31 /2014 (conhecida por LBPPSOTU), não produziu orientações úteis para a conservação da Natureza, para além da transposição para os PDM das normas de edificabilidade. Promoveu uma grande disfunção ao nível da hierarquia dos instrumentos de gestão do território, cometendo apenas aos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (com exceção de normas regulamentares em matéria de recursos florestais), a capacidade para vincular, direta e imediatamente, os particulares, circunstância passível de pôr em causa o cumprimento de objetivos de nível europeu e internacional.

As dificuldades de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas especiais, assim como as que se têm registado na transposição das normas para os PDM, têm sido evidentes, apesar do grande esforço empenhado, desde agosto de 2015, pelos serviços centrais e regionais do ICNF. Foi reconhecido que os planos de ordenamento de território das áreas protegidas foram feitos num dado contexto, há mais de 20 anos e, naturalmente, os diagnósticos que lhes deram origem estão desatualizados; embora tendo objetivos de conservação da natureza, estão

repletos de normas urbanísticas. Para este exercício de recondução e transposição as normas foram agrupadas em gerais, específicas (relativas à edificabilidade e a transpor para os PDM) e de gestão, podendo estas últimas integrar os regulamentos de gestão das AP como previsto no regime jurídico.

Reconheceram-se, também, as difíceis circunstâncias para a atividade de monitorização das espécies, atividade que não é exercida de modo sistemático, apesar de o ICNF ser a Autoridade Nacional nesta matéria.

Quanto ao modelo de cogestão, há a expectativa de celebração de acordos que permitam o envolvimento da sociedade civil, das ONGA, de entidades públicas e privadas, mas não existe, à data, experiência prática que permita avaliar resultados.

II.2. Audição do ICNF e da DGT sobre a recondução dos POAP a programas

Em 4 de Novembro de 2020 foi realizada uma audição conjunta com a DGT e o ICNF, focada na recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas (POAP) a programas. Na sequência desta reunião foi solicitada informação adicional, a qual foi recebida pelo CNADS entre janeiro e fevereiro de 2021. Na Tabela 4 apresenta-se uma síntese da situação do processo de recondução dos POAP a programas.

Tabela 4— Situação da recondução dos POAP a programas

1. Dos 25 POAP em vigor, 3 (Reserva Natural das Dunas de São Jacinto; Reserva Natural do Estuário do Sado e Parque Natural de Sintra-Cascais) já tinham sido transpostos para a totalidade dos PDM da sua área de intervenção; 13 POAP tinham sido transpostos apenas para algum ou alguns dos PDM da sua área de intervenção e 9 POAP não tinham sido transpostos para qualquer dos PDM da sua área de intervenção.
2. Dos 67 municípios abrangidos por esta tipologia de planos, 25 já integraram conteúdos dos POAP (Alcácer do Aal, Alcobaça, Aveiro, Benavente, Bragança, Cascais, Castelo Branco, Castelo de Vide, Celorico da beira, Coimbra, Covilhã, Grândola, Marvão, Montemor-o-Velho, Ourém, Palmela, Portalegre, Sabugal, Santarém, Serpa, Setúbal, Sines, Sintra, Vila Franca de Xira, Vila Real), faltando 42 municípios.
3. Destes 42 municípios em falta, 6 foram apontados como passíveis de concluir a sua revisão a curto prazo, perspetivando-se que a transposição ocorra nessa sede. Informou ainda que nos demais casos era possível que até ao final do prazo fixado para a transposição - 13 de julho de 2021 – viessem a ocorrer alterações por adaptação, sobre as quais não dispomos de informação.
4. À data ainda não tinha sido publicado em Diário da República nem constava do SNIT que qualquer Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas tivesse sido reconduzido a Programa Especial nos termos do Artº 80º da Lei nº 31/2014 de 30 de maio.
5. O ICNF informou que dos 25 POAP em vigor, se encontravam em processo de recondução 14 (Parque Nacional e 13 Parques Naturais). O Parque Natural do Litoral Norte e o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros estavam em fase de desenvolvimento dos respetivos Regulamentos de Gestão das Áreas Protegidas, já tinha sido concluído o trabalho das respetivas Comissões Consultivas (CC) de elaboração dos Programas Especiais, com parecer final emitido, havendo a realizar a fase de discussão pública. A elaboração dos Programas Especiais do Parque Nacional da Peneda Gerês e dos Parques Naturais do Tejo Internacional, Serra da Estrela, Serra de São Mamede e Vale do Guadiana, já apresentavam desenvolvimentos muito significativos, com submissão de documentos às respetivas CC, recolha e ponderação de contributos, etc.
6. Em relação à transposição de conteúdos dos POAP para os PDM, a DGT informou que através da Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial havia informação sobre os PDM em processo de revisão, mas que grande parte das transposições já

ocorridas tinha recorrido à alteração por adaptação que, pela sua natureza, não era objeto de acompanhamento e, portanto, não havia informação a prestar.

II.3. Audição das autarquias, ONGA, comunidade científica e empresas

De acordo com a metodologia estabelecida, foram identificadas entidades potencialmente interessadas, entre as autarquias, organizações não governamentais de ambiente, comunidade científica e empresas. Foram contactadas organizações representativas, entidades com trabalho e experiência reconhecida no terreno, e entidades representadas nos órgãos de gestão das áreas protegidas. Numa primeira fase foi dirigido o questionário constante na Tabela 5 a todas as entidades identificadas, abordando temas como o modelo de gestão, a importância nacional das Áreas Protegidas, a avaliação do seu desempenho e as questões de informação, comunicação e participação.

Tabela 5 — Questionário dirigido às entidades interessadas

1. Considera que os atuais modelos de gestão das áreas protegidas (AP) são genericamente adequados? Se não, quais as lacunas mais importantes e que modelos alternativos preconiza? (admite-se que haja modelos diferenciados para AP com diferentes características)?
2. Considera que as áreas protegidas têm sido eficaz e eficientemente geridas em relação a: (i) objetivos internacionais e nacionais de conservação da natureza; (ii) objetivos específicos definidos para uma ou mais AP?
3. Caso tenha respondido não à questão anterior, quais os pontos negativos que identifica e como ultrapassá-los? Pode exemplificar com casos concretos, seja à escala nacional, regional ou de AP específicas.
4. Em especial, considera que cada área protegida deve ter uma direção, equipa técnica e outros recursos próprios, ou esses meios devem ser geridos a outros níveis (regional, nacional)? Pode exemplificar com casos concretos.
5. Como vê o papel das áreas protegidas: centrado na conservação da biodiversidade, focado na conservação do património de forma mais abrangente (incluindo e.g. geodiversidade, paisagem, património construído, arqueológico e etnográfico)? Qual a relevância de objectivos de desenvolvimento local? Pode exemplificar com casos concretos.

6. Qual a sua opinião sobre o princípio e o processo, em curso, de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas, incluindo a necessidade de transpor as normas para os PDM? Esta abordagem torna mais ou menos complexo o entendimento das normas pelos cidadãos interessados?
7. Identifique as condições indispensáveis para garantir uma adequada articulação entre a gestão de áreas protegidas e os instrumentos de gestão territorial.
8. Tem conhecimento ou opinião sobre como se deve avaliar o desempenho de uma área protegida? Como acha que tal poderia ser feito e por quem?
9. Que informação quantitativa e qualitativa considera necessária para permitir uma gestão mais eficaz e eficiente das AP? Considera que essa informação está disponível em Portugal e é objeto de adequada divulgação, em particular junto das populações dos territórios abrangidos por áreas protegidas?

Em complemento ao questionário, o CNADS realizou um conjunto de audições, designadamente:

- Administração Local: representantes de CIM e Autarcas envolvidos na gestão de Áreas Protegidas e/ou cujos concelhos estão integrados em AP;
- Representantes de ONGA e equiparadas com experiência de terreno nas Áreas Protegidas.

Os resultados dos inquéritos e audições são sintetizados nas secções seguintes, organizadas de acordo com as perguntas do questionário. O Anexo A apresenta uma análise mais detalhada das respostas, organizadas por grandes grupos (CIM e municípios, ONGA e comunidade científica, e meio empresarial).

É interessante constatar que, embora as respostas dos diversos actores sejam muito ricas e diversificadas, as contradições são relativamente poucas, verificando-se uma notável convergência de opiniões em vários aspectos-chave e problemas identificados, bem como muitos contributos que se complementam.

1. Modelo de gestão

Todos os respondentes são unânimes em aceitar o princípio da cogestão, no sentido de uma necessária partilha de responsabilidades e uma gestão de maior proximidade. Muitos reconhecem a necessidade de diálogo e cooperação activa. Todos admitem

modelos de gestão flexíveis em função das especificidades da AP, desde que garantida uma participação adequada dos parceiros. A grande maioria dos respondentes não se revê no modelo presente, em vigor desde 2008 (Decreto-Lei nº 136/2007 que aprova a orgânica do ICNB, e Decreto-Lei nº 136/2007 que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade). As críticas referem, em particular, a falta de equipas técnicas dedicadas às AP, a falta de investimentos e incentivos, a insuficiência de diálogo consequente entre os diversos parceiros interessados e a falta de liderança das AP.

Não há, no entanto, uma convergência sobre o modelo concreto a seguir no que respeita à cogestão. Verificam-se mesmo entendimentos muito diversos sobre em que deve consistir a cogestão e, em muitos casos, é expressa dúvida sobre os modelos disponíveis ou mais adequados. Claramente esta é uma matéria em que é necessário mais conhecimento e diálogo, tanto mais que só no Parque Natural da Serra de São Mamede está a ser implementado o modelo de cogestão iniciado recentemente (janeiro de 2021).

Diferentes grupos enfatizam distintos aspectos, em função da sua natureza e das suas preocupações e prioridades:

- As ONGA privilegiam um modelo com uma responsabilidade clara das instituições nacionais, e, em especial, defendem que a liderança da gestão das AP nacionais deve ser assumida pelo ICNF; por outro lado reclamam maior abertura para uma gestão colaborativa;
- As opiniões das autarquias dividem-se. Quase todas defendem alguma forma de partilha de responsabilidades entre ICNF, autarquias e outros atores. Uma minoria defende a liderança das AP pelas próprias autarquias, mas a maioria requer a responsabilização por parte do Estado;
- As empresas enfatizam que, mais importante que o detalhe do modelo, é a transparência de processos, a desburocratização, os meios de intervenção e a existência de ferramentas eficazes.

2. Eficácia e eficiência da gestão

Os respondentes de todos os setores são praticamente unânimes em referir que a gestão das AP não tem sido eficaz (designadamente do ponto de vista da defesa e promoção de valores naturais e culturais), e muito menos eficiente.

Algumas respostas referem o empenho de técnicos e vigilantes das AP, atribuindo o fraco desempenho essencialmente à enorme escassez de meios.

Os respondentes consideram de forma quase unânime que as AP se encontram genericamente em estado de abandono e degradação, que se tem vindo a agravar na última década. Referem, ainda, o desconhecimento persistente e generalizado sobre os valores naturais que elas representam e que fundamentam a sua relevância em termos nacionais e internacionais.

3. Pontos negativos

As diversas respostas são largamente coincidentes nos pontos fracos da gestão das AP. Diferentes parceiros enfatizam distintos aspetos, mas não há discordâncias significativas no diagnóstico:

- Falta de clareza de objetivos e metas;
- Falta de coordenação;
- Insuficiência de meios humanos, técnicos e materiais;
- Falta de gestão proativa no terreno em todas as dimensões (monitorização, fiscalização, promoção da conservação, resolução de conflitos e dificuldades);
- Insuficiência de informação, educação e comunicação;
- Insuficiente abertura das autoridades para o diálogo ou, quando ele existe, não é consequente na resolução dos problemas;
- Falta de envolvimento dos atores e população local e de cooperação entre os parceiros;
- Falta de incentivos para atividades compatíveis e adequadas aos valores e funções das AP (agricultura, floresta, turismo...).

4. Direção, equipa técnica e outros recursos

Os respondentes de todos os setores são unânimes em defender, enfaticamente, a necessidade de equipas técnicas residentes para as AP, dirigidas por um "diretor da AP" ou equivalente, e dotadas de meios humanos e materiais próprios.

Vários parceiros referem a necessidade de procurar alternativas de financiamento e a importância de concretizar a remuneração dos serviços dos ecossistemas, bem como maior clareza e apoio nas atividades económicas compatíveis e até desejáveis no contexto das diversas AP e conservação da Natureza.

Vários referem a importância de um corpo de vigilantes reforçado e mais capacitado.

Várias respostas, de diversos parceiros, reconhecem a necessidade de outros níveis de decisão e supervisão, de escala regional e nacional, sem prejuízo da capacidade e autonomia de gestão locais.

5. Papel das áreas protegidas

Embora com variantes de formulação, praticamente todos os parceiros assumem as AP como um imperativo nacional e uma mais-valia para o território e o desenvolvimento. Muitos referem que, para além da conservação da biodiversidade, é necessário atender a outros valores: geodiversidade, paisagem, património cultural, necessidades e interesses dos habitantes locais.

Também assinalam a falta de contributo que as AP (e as tuais carências ao nível da gestão) têm dado para um desenvolvimento local sustentável e qualidade de vida das populações locais, à qual acresce o deficiente ou inexistente envolvimento das populações residentes e dos *stakeholders* que desenvolvem a sua atividade na zona. O facto de, segundo os entrevistados, existirem demasiadas dificuldades burocráticas e sobretudo medidas restritivas — e nada propositivas — tem criado uma animosidade negativa contra as AP que as desvaloriza e dificulta a sua afirmação e gestão.

6. Recondução dos planos de ordenamento a programas especiais das áreas protegidas

Os respondentes são unânimes em reconhecer a necessidade de os planos/programas de ordenamento serem transpostos para os PDM em matérias de ordenamento do território. Muitos referem, também, a necessidade de uma gestão proativa em complemento aos planos de ordenamento.

Quanto à recondução dos planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) a programas, muitos dos respondentes não tomam posição clara, embora de forma diferente entre os setores. A posição unânime das ONGA e dominante entre as empresas respondentes é que os planos de ordenamento das AP devem ser planos especiais vinculando diretamente os particulares. Todas as ONGA, e a maioria das empresas e da comunidade científica, consideram um erro profundo a substituição dos POAP por meros programas. Algumas autarquias concordam com esta posição, outras manifestam-se a favor do modelo presente, mas a maioria não se pronuncia claramente sobre este ponto.

Os respondentes concordam em referir que a transposição tem sido lenta, complexa e pouco clara, implicando dificuldades acrescidas e atrasos constantes.

7. Articulação entre a gestão de AP e os IGT

Todos os respondentes comentam que o sistema atual é não apenas complexo, mas também muito confuso. Muitos reclamam a clarificação de competências entre autoridades e instrumentos de planejamento para evitar lacunas e sobreposições. Um exemplo referido várias vezes é que a gestão urbanística deve estar na esfera das autarquias e não implicar um envolvimento direto do ICNF ao nível dos licenciamentos. Já na monitorização, fiscalização e promoção ativa da conservação, é reclamada mais intervenção do ICNF. Não emerge destas posições um consenso sobre o modo de integração operacional entre diferentes instrumentos, que vários respondentes reconhecem como complexa.

8. Avaliação de desempenho

Muitos dos respondentes referem a necessidade de uma efetiva e regular avaliação de desempenho da gestão das AP, assegurada por uma entidade independente, baseada em objetivos e metas, bem como em indicadores mensuráveis ligados aos objetivos da AP definidos num plano de gestão, nos diversos domínios. Entre esses indicadores referem a conservação de espécies e ecossistemas, mas também indicadores de índole económica e sobre a qualidade de vida das populações locais.

9. Informação e comunicação

Os parceiros referem recorrentemente a ausência de conhecimento básico sobre os valores das AP e respetiva divulgação; assinalam, também, as insuficiências de informação acessível até mesmo aos níveis mais básicos dos visitantes, e a falta de comunicação regular entre as partes interessadas. Referem, ainda, a necessidade de investimento na educação/formação e sensibilização das comunidades locais (com especial enfoque nas comunidades escolares) para uma cultura de Natureza, sublinhando a ausência generalizada de ações de educação, sensibilização e interpretação ambiental sobre o património natural das AP.

Na tabela 6 apresenta-se uma síntese das posições dos parceiros consultados, destacando as principais convergências e divergências.

Tabela 6 — Síntese de posições dos parceiros sobre a gestão das áreas protegidas

Questão	Convergências	Divergências
1. Modelo de gestão	Princípio da cogestão aceite como uma necessária partilha de responsabilidades. Todos reconhecem a necessidade de diálogo e cooperação. Todos admitem modelos de gestão flexíveis em função das especificidades da AP.	Detalhes do modelo de cogestão não são consensuais. As ONGA defendem uma liderança das AP de âmbito nacional pelo ICNF. Opiniões das autarquias dividem-se na concretização
2. Eficácia e eficiência da gestão	A opinião unânime é que a gestão das AP não tem sido eficaz, e muito menos eficiente. Muitos referem a falta de meios.	Alguns parceiros referem o empenho dos técnicos e vigilantes das AP.
3. Pontos negativos	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de clareza de objectivos e metas; - Falta de meios humanos e materiais; - Falta de gestão proativa no terreno; - Falta de informação e comunicação; - Insuficiente abertura das autoridades para o diálogo ou, quando ele existe, não é consequente na resolução dos problemas; - Falta de cooperação entre os parceiros. 	Diferentes parceiros enfatizam pontos distintos, mas, na verdade não há discordâncias significativas no diagnóstico.

Questão	Convergências	Divergências
4. Direção, equipa técnica e outros recursos	Os respondentes são unânimes em defender equipas técnicas residentes para as AP, dirigidas por um "diretor da AP", e dotadas de meios próprios. Vários parceiros referem a necessidade de alternativas de financiamento e a remuneração dos serviços dos ecossistemas. Vários referem a importância de um corpo de vigilantes reforçado e mais capacitado.	-
5. Papel das áreas protegidas	Os parceiros assumem as AP como uma mais-valia, onde, para além da conservação da biodiversidade, é necessário atender a outros valores: geodiversidade, paisagem, património cultural, necessidades e interesses dos habitantes.	-
6. Recondição dos POAP a programas	Os parceiros são unânimes em reconhecer a necessidade de os planos/programas de ordenamento serem transpostos para os PDM em matérias de ordenamento do território; e também a necessidade de uma gestão activa em complemento aos planos de ordenamento. A recondição dos POAP a programas merece críticas severas de todos os setores, uns pelo modelo em si, outros pela ineficácia da implementação.	As ONGA e a maioria das empresas consideram um erro grave a substituição dos POAP por meros programas. Algumas autarquias concordam com esta posição, outras manifestam-se a favor do modelo presente, mas a maioria não se pronuncia claramente neste ponto.

Questão	Convergências	Divergências
7. Articulação entre a gestão de AP e os IGT	Todos os parceiros se queixam de que o sistema atual é não apenas complexo, mas também muito confuso. Muitos reclamam a clarificação de competências entre autoridades e instrumentos de planeamento para evitar lacunas e sobreposições.	Não há um consenso sobre o modo de integração operacional entre diferentes instrumentos.
8. Avaliação de desempenho	Muitos parceiros referem a necessidade de uma avaliação da gestão das AP, periódica e independente, baseada em indicadores mensuráveis ligados aos objetivos da AP.	-
9. Informação e comunicação	Os parceiros referem unanimemente as insuficiências de informação e comunicação.	-

II.4. Audição da Comissão de Cogestão do PNSSM

A reunião com o Presidente da Comissão de Cogestão do Parque Natural da Serra de São Mamede, em 8 de abril de 2021, permitiu reforçar algumas ideias chave da audição aos diversos intervenientes, bem como obter uma avaliação na primeira pessoa das virtudes e limitações do atual modelo de cogestão. No anexo A.4 encontra-se um registo mais detalhado desta audição, referindo-se de seguida as principais vantagens e limitações do modelo.

Vantagens:

- A cogestão tem promovido, na prática, a interação entre os atores em reuniões mensais, o que é um bom princípio porque melhora o relacionamento entre todos e constitui uma partilha de responsabilidade na gestão. O facto de se discutir o Plano de Atividades já é um grande avanço.

Limites:

- A Comissão de Cogestão mais não é do que uma plataforma de discussão, de reflexão, mas sem funções executivas e não traz associado nenhum envelope financeiro — limita-se às "boas intenções". Trata-se do princípio de um longo caminho, mas atualmente reduz-se ao que está na legislação: pôr os atores a falar. É uma situação bem descrita pela expressão vernácula "A montanha pariu um rato";
- Os autarcas têm feito uma grande pressão política, junto dos governos, para terem uma maior responsabilidade de gestão das AP. Estavam à espera que a cogestão fosse mais longe. Já é um princípio, mas há vontade de ir mais longe: "queremos também passar à ação, e para isso é necessário dinheiro. Não se consegue ir mais longe, se não se usufruir de nenhum envelope financeiro";
- O Conselho Estratégico não tem tido a dinâmica que devia ter, antes pelo contrário tem funcionado mal, sem resultados — fazem-se para cumprir calendário e cumprir a legislação, reúnem duas vezes por ano, e o que lá se discute volta-se a discutir daí por 6 meses. "Muitos projetos morrem na gaveta".

II.5. Reunião com o Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (SECNFOT)

Em 21 de Abril de 2021 o grupo de trabalho do CNADS reuniu com o Sr. Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (SECNFOT), João Catarino com o duplo objetivo de dar a conhecer em primeira mão as principais constatações decorrentes do trabalho desenvolvido, e obter uma primeira reação às preocupações e propostas do CNADS. O Senhor Secretário de Estado mostrou um elevado grau de consonância com as preocupações manifestadas pelo CNADS. Destacam-se em particular:

- Reconheceu que os indicadores de monitorização e conservação da Natureza são aquém do desejado. Referiu que, além da limitação de meios humanos e financeiros do ICNF, tem sido difícil proceder à contratação externa de equipas para desenvolver o trabalho técnico no terreno;
- Sobre os múltiplos problemas da recondução dos POAP a programas, reconheceu que o processo tem tido muitas dificuldades;
- Reconheceu que os meios para a conservação da natureza são ainda muito insuficientes, mas reportou os esforços intensos que o Governo e o ICNF têm vindo a fazer, começando pelos meios humanos: nos últimos 4 anos o número de vigilantes aumentou em 50%, e esse esforço de recrutamento continua; está a decorrer um processo de recrutamento que pretende alcançar um reforço da mesma ordem entre

os técnicos superiores. Tem-se vindo a aumentar os investimentos nas áreas protegidas: está em curso o Programa de Transformação da Paisagem (combater invasoras, substituir monocultura intensiva por outras ocupações, transformar floresta na proximidade de povoações por usos menos vulneráveis ao fogo, criar áreas integradas de gestão);

- Referiu a importância de "voltar ao território". Sobre a forte recomendação do CNADS da reinstituição da figura do diretor de AP — uma prática internacional quase universal — reconheceu que há um consenso alargado nesta matéria, que provavelmente merecerá ser repensada. Sobre a questão do nível de proteção elevado em solo privado, reconheceu que é uma vulnerabilidade que, em algumas áreas, poderia ser colmatada com novas formas de exercício do direito de propriedade;

- Considerou importante que as AP tragam benefícios para os residentes. A maioria das autarquias está interessada na cogestão. Reconheceu o trabalho essencial das ONGA na investigação e na educação. Manifestou expectativa de que o modelo de cogestão permita uma evolução positiva. Concordou com a necessidade de apostar na remuneração dos serviços dos ecossistemas, uma matéria que o Governo já está a promover.

PARTE III — RECOMENDAÇÕES PARA A GESTÃO EFICAZ E EFICIENTE DAS AP

III.1. Um novo paradigma para a conservação da Natureza

O atual modelo de desenvolvimento, assente num paradigma económico linear encontra-se esgotado e em profunda reformulação. É hoje claro para todos que não podemos continuar a acreditar que é possível ter um resultado diferente se aplicarmos as mesmas estratégias e políticas. A Europa, bem como alguns países à escala global, têm em marcha um conjunto de políticas que se destinam a descarbonizar a economia de forma acelerada, pois só assim será possível cumprir os objetivos do Acordo de Paris, e a reverter a destruição da natureza, com o objetivo de conciliar o mundo natural com o desenvolvimento humano. Não se trata de voltar a um passado que já não existe, desde logo por via do crescimento populacional e da transformação dos ambientes naturais; mas sim de desacoplar o desenvolvimento humano da destruição da natureza e de garantir que esse desenvolvimento seja alcançado num contexto de uma natureza recuperada, vibrante, valorizada e protegida.

O paradigma que nos trouxe até aqui assentou essencialmente numa relação estreita entre o desenvolvimento e a degradação ambiental (degradação da atmosfera, dos rios, do oceano, da vida no planeta) no qual, para existir desenvolvimento económico, eram inevitáveis a degradação ambiental e a destruição da natureza. É assim em grande parte dos sistemas de produção alimentar industrializados, no crescimento desordenado das cidades, na dependência dos combustíveis fósseis e processos industriais que libertam gases com efeito de estufa, num modelo económico assente no consumo e desperdício, na desigualdade que empurra os mais pobres para uma subsistência ainda dependente do que resta do mundo natural.

Tendo consciência de que este modelo nos conduzirá ao colapso, procura-se agora uma reconciliação com a Natureza, advogada por muitos autores e por personalidades públicas (incluindo o Papa Francisco na Encíclica *Laudato Sí*, que usa a expressão "conversão ecológica"). Esta reconciliação passa por encontrar soluções que permitam alcançar três grandes objetivos: 1) proteger o que resta dos sistemas naturais que se tornaram um bem cada vez mais escasso; 2) recuperar a natureza através de uma aplicação em escala do restauro de ecossistemas, para garantir níveis de desenvolvimento adequados que valorizam os sistemas naturais; 3) garantir que as atividades económicas e o modelo de desenvolvimento das sociedades são compatíveis com um planeta saudável e produtivo (ou seja, com uma natureza próxima do estado natural e valorizada).

Neste contexto, e numa altura em que se acelera na dinamização do Pacto Ecológico Europeu e das diversas políticas com ele relacionadas, a conservação da natureza assume uma importância central que, podemos dizer, nunca existiu de forma estruturada e clara ao mais alto nível na União Europeia. A Estratégia da Biodiversidade da União Europeia para 2030 assume-se como pilar fundamental do Pacto Ecológico Europeu e determina um conjunto de ações concretas, incluindo entre outras: transformar pelo menos 30% das terras e dos mares da Europa em áreas protegidas geridas de forma eficaz e constituindo-se como uma rede transeuropeia de conservação da Natureza; restaurar, em toda a UE, ecossistemas degradados que se encontrem em mau estado, e reduzir as pressões exercidas sobre a biodiversidade; implementar um plano abrangente de restauração da natureza da UE, contemplando a avaliação de impacto; e construir um novo quadro jurídico para a restauração da natureza, com objetivos vinculativos, para restaurar ecossistemas danificados, nomeadamente os mais ricos em carbono, e garantir a melhoria do estado de conservação ou a tendência de, pelo menos, 30% das espécies e habitats protegidos da UE que não se encontram atualmente em estado favorável.

Estamos, assim, a assistir ao nascimento de uma nova realidade, como resposta à emergência climática e à crise de extinção de espécies, que a ciência de forma tão

clara nos demonstrou serem os desafios existenciais que enfrentamos. A forma como respondermos a estes desafios na próxima década irá determinar o planeta que teremos no final do século, algo que é hoje inegável e consolidado em termos científicos nos relatórios recentes do IPCC e do IPBES.

Assim, temos perante nós uma oportunidade, para além de uma obrigação, de assumir os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia Europeia de Biodiversidade, e desenvolver uma nova forma de encarar a conservação da natureza como central para um país com futuro, colocando definitivamente a natureza no centro da política de ambiente. Aqui, a gestão das áreas protegidas como elementos centrais da proteção e recuperação do capital natural, assume importância crítica não só para as políticas de ambiente, mas também para a valorização da nova bioeconomia (que será um dos motores deste novo paradigma de desenvolvimento), e para a saúde pública, que requer espaços de desafogo, lazer e educação para o ambiente perante populações crescentemente urbanas.

Estamos num ponto de viragem — não teremos tão cedo outra oportunidade como esta. Independentemente do modelo de gestão, nunca se pode perder de vista que a conservação da Natureza é um dever do Estado, que não pode em caso algum desresponsabilizar-se — embora possa e deva criar parcerias para a pôr em prática. De resto, esta obrigação solidária do Estado e dos cidadãos está consagrada há 45 anos no Artigo 66º da Constituição da República Portuguesa: "Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender".

III.2. Um novo paradigma para a gestão das AP em Portugal

A prossecução dos objetivos acima expressos, num território com as características de Portugal, comporta desafios importantes. Em terra, tanto os objetivos dos 30% de classificação para fins de conservação como os 10% de "proteção estrita" só poderão ser alcançados com a mobilização dos municípios, das entidades de direito privado que gerem a maior parte do território português, e de uma opinião pública mobilizada. No mar o objetivo é mais simples de alcançar, ainda que o esforço de classificação tenha de ser maior.

A mobilização do setor privado nos esforços de conservação da natureza e da biodiversidade não é independente da abordagem usada para resolver o terceiro objetivo da Estratégia de Biodiversidade 2030: aumentar a eficácia e eficiência dos mecanismos de gestão das áreas classificadas.

Os desafios do horizonte 2030, que têm associados objetivos ambiciosos na área do restauro ecológico, implicam a necessidade de uma gestão ativa do território como forma de inverter a tendência, de pelo menos cinco décadas, de degradação do nosso património natural.

Uma gestão ativa do território natural viável e apelativa para os agentes que detêm e/ou gerem o território, torna necessário que a valorização do capital natural seja mais do que intangível, i.e., seja acompanhada de mecanismos de apropriação e redistribuição desse valor. Este princípio, que pode e deve ser extensível a todo o território, deverá ser prioritário no contexto das Áreas Protegidas.

O CNADS defende para as AP a **adoção do princípio do utilizador-pagador (taxas de permanência ou portagens - aliás já utilizadas no âmbito do uso e usufruto de cidades para fins turísticos), cujas verbas serão usadas para remunerar resultados (serviços de ecossistema) ou contratualizar gestão (do capital natural) aos proprietários ou arrendatários de parcelas do território protegido.**

Defende, também, o reforço da eficácia da gestão que implica: (1) um reforço da autoridade dos órgãos de gestão das Áreas Protegidas com a **recuperação da figura de Diretor Executivo, com perfil técnico e méritos reconhecidos;** (2) a **consolidação e aprofundamento do modelo de cogestão por via do reforço da autonomia financeira destes organismos;** (3) a **execução da gestão do território dissociada organicamente da regulação e avaliação da mesma**, que já é prática comum em diferentes setores da administração pública, mas que ainda não percolou de forma clara e inequívoca no setor da conservação da natureza e biodiversidade.

III.3. Modelo de governança e gestão para as AP

O modelo de governança e gestão tem de ser estável, inclusivo, transparente, eficaz e eficiente. É essencial distinguir claramente os diversos níveis de autoridade e responsabilidade sobre as AP, e clarificar as funções do ICNF.

Há um conjunto de funções que devem ser assumidas pelo ICNF, enquanto autoridade nacional: regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização. Outras funções podem ser delegadas, subcontratadas, concessionadas, ou realizadas em parceria, como a realização de investigação científica, parte da monitorização, a avaliação, actividades turísticas e outras. A variedade de situações concretas no terreno aconselha a que a gestão corrente das AP possa ser concretizada de diferentes modos e geometrias institucionais. Em função do estatuto de classificação da AP e dos parceiros em presença, a gestão poderá ser assegurada quer

pelos serviços do ICNF, quer através de diversas soluções de parceria. Já a avaliação da eficácia e eficiência de gestão deve ser obrigatoriamente realizada por entidades independentes da regulação e da gestão.

Assim, tendo em conta tanto a experiência internacional, como a realidade nacional, o CNADS recomenda o seguinte modelo geral de governança e gestão para as Áreas Protegidas:

- **Autoridade nacional** — O ICNF é a autoridade nacional de conservação da natureza e florestas, com as tarefas inerentes de regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização, que têm de ser concretizadas de forma plena.
- **Gestão das AP** — Em todos os casos, a gestão de cada AP deve ser assegurada por uma equipa técnica própria, liderada por um diretor executivo. Esta equipa deverá pertencer maioritariamente aos quadros da entidade gestora, sem prejuízo de algumas tarefas poderem ser realizadas em parceria ou por entidades externas. Dependendo da natureza da AP, a entidade gestora poderá ser o próprio ICNF, uma autarquia, uma ONG, uma empresa, uma associação de proprietários ou uma entidade mista. Esta equipa terá um conjunto de funções diversificado, incluindo atividades de conservação da Natureza, da paisagem e do património cultural, gestão florestal, educação para o ambiente e sustentabilidade, monitorização, fiscalização, controlo e acompanhamento de visitantes, emissão de autorizações para atividades específicas, entre outras. No caso de entidades gestoras externas ao ICNF, as tarefas de fiscalização deverão manter-se na esfera do ICNF.
- **Direção da AP** — Esta função deve preferencialmente ser assegurada por um órgão colegial, de configuração a definir em função da natureza da AP, que cumpra os objectivos de cogestão colaborativa com partilha de responsabilidades.
- **Fórum de concertação** — É importante que haja um espaço onde os interesses em presença na AP possam debater as diferenças, explorar soluções e dirimir eventuais conflitos. Esta é uma função que caberia aos conselhos estratégicos das AP, mas que na prática não tem resultado. Recomenda-se a ativação desses conselhos.
- **Supervisão** — A função de supervisão poderá ser assegurada pela estrutura regional do ICNF, como já hoje acontece, com a diferença que os serviços regionais devem envolver-se menos na gestão local (essa função é da equipa

da AP). Cada departamento deve ter funções de coordenação das actividades de gestão florestal e conservação da Natureza à escala regional, bem como funções de regulação, apoio técnico especializado e supervisão da gestão das AP (nacionais, locais e privadas) na sua área de jurisdição.

- **Avaliação da eficácia e eficiência de gestão** — A avaliação deve seguir as metodologias apropriadas, padronizadas a nível internacional, o que implica trabalho técnico específico. As entidades responsáveis pela avaliação devem envolver os parceiros interessados e ser independentes das entidades responsáveis pela regulação e gestão, tanto à escala nacional como à escala de cada AP. Ao nível local, uma possibilidade a considerar (no sentido de não tornar a estrutura institucional demasiado complexa) será a realização da avaliação no âmbito dos conselhos estratégicos das AP, desde que garantida a necessária independência dos avaliadores e a disponibilização dos meios adequados.

III. 4. Meios e ferramentas para a gestão das AP

III.4.1. Meios humanos

Os meios humanos das Áreas Protegidas são atualmente muito insuficientes e terão de ser fortemente reforçados. Tem de haver **equipas técnicas dedicadas a cada AP, sem prejuízo da existência de equipas com valências mais especializadas sedeadas a nível nacional e regional**. Uma e outras devem ser interdisciplinares, incluindo valências como biologia, ecologia, engenharia do ambiente, engenharia florestal, arquitetura paisagista, geologia, economia, sociologia, entre outras.

Recomenda-se, em particular, a **ampliação e modernização orgânica do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza**, pois o conhecimento e a dedicação destes profissionais constitui a primeira linha de defesa das AP. À semelhança de exemplos internacionais, recomenda-se a definição de um Corpo único, com um nível de formação elevado e diferentes especializações, que permita simultaneamente um elevado espírito de corpo, competências diversificadas e perspectivas atrativas de carreira. Para garantir uma capacidade de intervenção comparável à de países como a Espanha ou a Itália (países europeus com características geográficas semelhantes às nossas), o Corpo de Guardas e Vigilantes de Natureza deveria ter uma dimensão da ordem dos 1500 a 2000 efetivos, tendo em conta a área e a população.

III.4.2. Orçamento próprio e autonomia de gestão

Sem prejuízo de outros meios de financiamento, o CNADS considera fundamental a existência de **um orçamento próprio da AP, que deve ser dotada de autonomia de gestão, dentro dos planos vigentes e orçamentos aprovados e processos de financiamento sustentáveis** (p.e. fiscalidade).

Como já discutido na Parte I, as AP têm o potencial, que deve ser valorizado, para gerar e arrecadar receitas, para além das verbas provenientes de dotações do orçamento de Estado; a receita poderá resultar da aplicação de taxas, de concessões, licenças, remuneração de serviços de ecossistemas, fundos ambientais públicos e privados, etc. Essas receitas devem ser reinvestidas na própria AP, seja em atividades de conservação da natureza, seja na melhoria das condições de vida das populações locais. É igualmente importante a possibilidade de estabelecer programas plurianuais e respetivo financiamento.

III.4.3. Remuneração dos serviços dos ecossistemas

As AP fornecem uma grande variedade de serviços dos ecossistemas, onde podemos destacar:

- Serviços de regulação e conservação do património natural como a biodiversidade, a polinização, a regulação do ciclo hidrológico, a conservação do solo, o sequestro de carbono, a geodiversidade, a prevenção de incêndios e a minimização de outros riscos naturais;
- Serviços sociais como a paisagem tradicional, a identidade cultural, o recreio e lazer, os desportos de natureza, a conservação e valorização do património construído e arqueológico;
- Serviços de aprovisionamento altamente diferenciados, como a agro-silvo-pecuária com recurso a variedades de animais e plantas e métodos tradicionais, incluindo os produtos denominação de origem controlada de alta qualidade, as águas mineromedicinais, o turismo em espaço natural.

Conforme discutido acima, a remuneração dos serviços dos ecossistemas é uma ferramenta essencial tanto para a apropriação da AP pelos seus residentes e terratenentes, como para a criação de meios para o restauro dos ecossistemas, que é desesperadamente necessário para inverter a actual tendência de perda de biodiversidade, solos e outros recursos.

O Governo já anunciou a sua intenção de implementar de forma mais alargada a remuneração de serviços dos ecossistemas. O CNADS recomenda vivamente que **as experiências já existentes sejam avaliadas e expandidas, de forma a recorrer em larga escala a uma remuneração justa dos serviços dos ecossistemas, em favor dos proprietários e/ou das comunidades**. Esta remuneração pode ser concretizada através de diversos instrumentos (fiscalidade, contratos-programa no âmbito de fundos públicos, subsídios no âmbito da PAC, orçamento próprio da AP, entre outros), devendo ser privilegiadas as modalidades que ofereçam maior garantia de estabilidade no longo prazo. As remunerações podem ser calculadas com base nos custos da alteração dos usos do território (*input*), ou com base em serviços concretos contabilizados (*output*). É necessário um enquadramento nacional, mas uma aplicação eficaz destas ferramentas requer uma gestão de proximidade.

III.4.4. Plano de gestão e indicadores

Para a gestão eficaz e proativa de uma AP (ou qualquer outra área classificada) é indispensável a criação de planos de gestão, tendo em conta todas as actividades desenvolvidas nas AP. O CNADS recomenda que esses planos indiquem de forma clara:

- Os objetivos e metas a cumprir em determinado período (poderão ser definidos objetivos anuais e plurianuais, mas sempre com horizontes definidos);
- As atividades que dão cumprimento aos objetivos, a responsabilidade pela sua implementação e os meios humanos e materiais para os executar (este aspeto está naturalmente ligado ao orçamento da AP);
- Os indicadores a utilizar para quantificar e avaliar: (i) o estado dos valores naturais e patrimoniais presentes na AP, a sua evolução, as pressões existentes e os impactes verificados; (ii) os serviços de ecossistemas prestados; (iii) a qualidade de vida das populações da AP; (iv) a execução das atividades previstas no plano de gestão. Estes indicadores são essenciais para avaliar o sucesso das políticas de conservação.

III.4.5. Participação cívica, informação e comunicação

É necessário reforçar os meios de informação e comunicação sobre as AP. Em especial, o CNADS recomenda:

- **O envolvimento das comunidades locais** - Recorrer a processos de planeamento e ação participados e colaborativos, envolvendo os agentes locais e promovendo um diálogo contínuo entre cidadania local e decisores, bem como a coprodução de medidas e soluções sustentáveis; tal implica consultas regulares aos agentes locais utilizando um leque de metodologias participativas;
- **A informação e divulgação do conhecimento sobre os valores naturais e culturais das AP**, contribuindo ativamente para a sensibilização das populações acerca da sua importância, conseguindo uma maior apropriação social do património natural, e aumentando, assim, a base da sua defesa e o empenho na sua continuidade e melhoria; tal implica a criação de centros de informação e apoio a residentes e visitantes e iniciativas de ciência cidadã com escolas de todos os graus de ensino;
- **O lançamento de uma vasta operação de comunicação sobre os valores naturais e culturais, paisagísticos e científicos das AP** considerando os diversos tipos de públicos que nelas habitam ou visitam, e recorrendo a mecanismos comunicacionais de vária ordem – desde a interação pessoal, à intervenção de mediadores locais, a fóruns específicos de divulgação e contacto regular com os media locais, regionais e nacionais.

III.4.6. Domínio público e aquisição de terrenos

Mais de 90% dos terrenos das Áreas Protegidas portuguesas são propriedade privada. Uma percentagem mínima é propriedade do Estado (incluindo o domínio público hídrico e algumas matas nacionais), sendo o restante baldios com diferentes modelos de gestão.

Muitas das zonas ecologicamente mais sensíveis das AP nacionais, incluindo os testemunhos da mata mediterrânica em território português classificados como de "proteção máxima", estão localizadas em propriedade privada. Esta situação é frequentemente geradora de conflitos, ou no mínimo impõe um fortíssimo ónus sobre os usos da propriedade. Para além das implicações éticas, socioeconómicas e políticas, a dominância da propriedade privada nas áreas prioritárias para a conservação da Natureza é anómala face ao padrão das AP à escala internacional — onde grande parte do território é propriedade pública. Há razões históricas para esta idiosincrasia nacional (que não cabe aqui detalhar), mas a situação presente é claramente indesejável.

O CNADS recomenda que o Estado Português equacione um programa de aquisição e/ou de contratualização de gestão de terrenos cuja prioridade seja a conservação da Natureza, independentemente dos modelos de gestão que vierem a ser adotados (que poderão ser diversos em função das condições locais, conforme discutido acima). Estas medidas tornarão mais exequível o objetivo de alcançar os 10% do território com níveis elevados de proteção da Natureza. Experiências em curso como os "condomínios de aldeia" poderão ser pioneiras ou complementares nesta estratégia. Acresce que a nova Rede Fundamental de Conservação da Natureza, segundo recomendação da Estratégia da Biodiversidade Europeia, deverá estar concluída em 2025

III.4.7. Avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP

À semelhança do que acontece noutros países é necessário, também em Portugal, utilizar modelos de avaliação já testados a nível europeu. O CNADS recomenda que se adotem metodologias padronizadas a nível internacional para a avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP da RNAP, com definição de metas e calendários adequados, de modo que a totalidade das AP tenham o seu processo de avaliação concluído até 2030.

III.5. Integração dos IGT com os instrumentos de ordenamento das AP

Para além da necessária gestão de proximidade nos termos definidos acima, o ordenamento do território na AP deve ser estabelecido através de planos especiais com vínculo para os particulares, por forma a(i) garantir uma perspetiva nacional e regional coerente, (ii) evitar as distorções decorrentes da aplicação de normas a diferentes velocidades dentro da mesma AP e (iii) garantir a aplicação adequada em áreas fora da jurisdição municipal. De facto, como discutido acima, constatamos que o modelo e processo de recondução dos antigos POAP a programas se revelaram extremamente morosos, complicados, difícil de implementar e, portanto, ineficazes.

O CNADS recomenda, assim, a reinstituição dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP), em moldes modernos que evitem os problemas de articulação e implementação do passado. A experiência e a informação disponível demonstram que a definição dos POAP como planos especiais será certamente mais eficaz, mais clara e juridicamente mais sólida do que o esquema atual. Esta não é uma questão menor, porque a transparência e a segurança jurídica são fatores essenciais para o sucesso destes instrumentos. Existe de resto um precedente relevante na lei, que é a

vinculação direta dos particulares a normas legais e regulamentares em matéria de recursos florestais.

Esta recomendação, que se baseia na experiência passada e na melhor informação disponível, não deve, no entanto, prejudicar dois aspetos que o CNADS considera essenciais:

1. O processo de recondução, com todas as suas vicissitudes, envolveu um enorme volume de trabalho, diálogo e construção de ferramentas de gestão, envolvendo os diversos parceiros, esforço este que não deve ser desperdiçado: os processos em curso devem ser concluídos com os meios necessários e suficientes. Mas o modelo futuro deve ser revisto e corrigido à luz desta experiência;
2. A hierarquia de planos que se propõe não dispensa, antes requer, um esforço sistemático de concertação entre o ICNF, a DGT, as autarquias, os residentes, os proprietários, as ONGA, as empresas, os visitantes das Áreas Protegidas. A experiência nacional e internacional demonstra claramente que um planeamento eficaz deve ser construído de forma colaborativa.

Os POAP devem naturalmente ser transpostos para os planos de escala municipal e intermunicipal. Para evitar lacunas, sobreposições e conflitos de competências, deve haver uma definição clara de responsabilidades entre os serviços centrais e regionais do ICNF, os órgãos próprios da AP e os municípios. Deve ser privilegiada a lógica da informação transparente (recorrendo designadamente a ferramentas de governo eletrónico), complementaridade e parcerias.

III.6. Educação para o ambiente e sustentabilidade

As AP são locais e agentes de excelência para desenvolver diversas iniciativas de educação ambiental para a comunidade escolar, para os visitantes e para a população em geral.

Sendo a Educação Ambiental (EA) uma das lacunas identificadas nas Áreas Protegidas, tanto a nível nacional como local, o CNADS recomenda que se assuma a educação como missão central na promoção do património natural, paisagístico, geomorfológico e cultural das AP, envolvendo as escolas e as comunidades em torno dos bens comuns numa aliança entre os Ministérios da Educação e do Ambiente a nível local.

Adicionalmente, recomenda-se o desenvolvimento de parcerias na área da educação ambiental com diversas instituições ligadas à educação (Universidades, Politécnicos, escolas e conselhos municipais de educação e Organizações Não Governamentais de Ambiente), de modo a sensibilizar e formar as populações locais, utentes e demais públicos, no conhecimento efetivo do território e da sua biodiversidade, dos seus valores, importância e potencialidades – ou seja, uma educação ambiental mais aberta, mais participada, mais transversal e mais inclusiva.

O conhecimento dos valores da Natureza e em particular das AP é uma peça essencial de cidadania: quer para o desenvolvimento integral das pessoas, em especial dos jovens, num mundo urbano e excessivamente artificial; quer para criar uma consciência coletiva na sociedade de que a Natureza é um bem essencial merecedor de salvaguarda.

"Só se defende o que se ama, só se ama o que se conhece"

[Aprovada na generalidade, por unanimidade, na 3ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, em 30 de abril; redação final aprovada por consulta eletrónica em 13 de maio de 2021]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

Anexo A — Análise de respostas das partes interessadas

A1. Respostas das CIM e dos Municípios

1. Modelo de gestão

A generalidade das respostas das CIM e Municípios reconhece a existência de diversos modelos de gestão de AP, mas identifica-se com a desadequação do modelo vigente: *"... gestão complexa e burocrática das AP, dificultada pelo estrangulamento de recursos financeiros, materiais e humanos do ICNF. ... Gestão demasiado centralizada com insuficiente participação e envolvimento das populações, atores e autarquias*

loais; Instrumentos de gestão desadequados e ineficazes, incapazes de proteger os principais recursos, mas também de potencializar e desenvolver estes territórios de forma sustentável; ... O modelo atual de gestão (ICNF), centralizado e esvaziado de recursos técnicos e financeiros, ... tipo de modelo muito centralista tem conduzido a situações práticas de abandono do património natural e edificado, demoras excessivas nas emissões de pareceres/licenciamentos, afastamento das populações, entre outros... A principal questão em relação aos modelos não será tanto a de serem os adequados, mas se são de facto praticados ... O modelo de gestão em vigor é adequado, numa perspetiva de rede nacional e património comum, centralizada, com serviços próprios, centrados na conservação gestão. A progressiva erosão de meios do ICNF, sobretudo de não renovação de pessoal, torna evidentes as lacunas ao nível da adaptação às novas necessidades de comunicação e promoção, à manutenção das estruturas de receção de visitantes ou outras atividades também muito importantes no dia a dia das AP. “

A generalidade das respostas das CIM/Municípios indicia um grande consenso em relação à defesa de uma gestão de proximidade com as comunidades (populações e agentes locais) e, por vezes, defende a gestão participada ou a gestão colaborativa recorrendo a mecanismos de participação e responsabilização dos parceiros: “... *gestão desburocratizada e participada que envolva as comunidades locais, as autarquias, os agentes locais, mas que, ao mesmo tempo, não desresponsabilize o Estado da sua obrigação de gestão das áreas protegidas e essa responsabilidade implica dotar o ICNF de meios ...”.*

As lacunas mais importantes referidas relacionam-se com a falta de recursos (técnicos, financeiros, humanos), a necessidade de conhecimento do território e a ausência de uma estratégia de gestão e liderança local. São também apontados problemas de comunicação por parte da autoridade nacional nomeadamente com as populações e as comunidades locais e ainda a falta de uma efetiva fiscalização.

A cogestão é por vezes mencionada nas respostas com uma referência ao Decreto-Lei nº 116/2019 de 21 de agosto, embora haja a manifestação de reserva relativamente à sua operacionalização. No entanto, nas audições realizadas os autarcas presentes em representação dos municípios expressaram uma consensualidade generalizada ao modelo (eficaz desde 1 de janeiro de 2021), mas enfatizando a necessidade de reforçar a cultural de coresponsabilização.

2. Eficácia e eficiência da gestão

As respostas das CIM e Municípios não são completamente esclarecedoras sobretudo por falta de sistematização das mesmas. No entanto da leitura das respostas tende-

se a concluir que existe um sentido de satisfação com o cumprimento dos objetivos internacionais e, por vezes nacionais, e um maior desconhecimento ou incerteza para responder ao cumprimento dos objetivos específicos de uma AP. Esta última situação tende a decorrer do próprio desconhecimento de que esses objetivos específicos estejam explicitados ou da sua natureza generalista.

A redação das respostas tende a ser contornada como por exemplo: “Eventualmente poderão não estar a ser geridas da forma mais eficiente ...). Ou ainda, as respostas resultarem de uma certa confusão que perpassa quando nelas se remete para os objetivos do Plano de Ordenamento como sendo objetivos de gestão da área protegida.

3. Pontos negativos

As repostas das CIM e Municípios seguiram dois caminhos diferentes. Uma centraram-se em questões operativas de funcionamento da gestão das AP outras em questões intrínsecas às características das AP e dos seus problemas concretos da gestão ativa. Por vezes, a resposta pode conter simultaneamente questões de natureza operativa e intrínseca.

- Nas respostas de natureza operativa, os pontos negativos estão principalmente associados à ausência de planos de gestão/planos de execução apoiados em orçamentos e indicadores de desempenho que efetivamente possam criar condições para aferição do cumprimento de objetivos de gestão das AP. São também referidas “... a falta de investimento em todas as áreas. Há falta de uma maior articulação e parceria entre as entidades para a execução. ... A falta de proximidade por falta de recurso humanos, técnicos e vigilantes da natureza dificulta a implementação das medidas de gestão... um maior investimento na comunicação de forma a sensibilizar quer os residentes, quer os turistas. ... A falta de coordenação e de rosto leva a que sejam implementadas medidas e ações que não tem muitas vezes, minimamente em conta os valores naturais existentes, talvez por desconhecimento de quem toma decisões isoladamente. Não são envolvidos os vários agentes com responsabilidade nos territórios afetados e muitas vezes não têm conhecimento das ações realizadas ... Reduzida autonomia administrativa: não dispõem de órgãos de gestão autónomos, dependendo de uma gestão central, cujo sistema é demasiado burocrático e com poucos recursos.” Ou ainda a necessidade de “...melhorar os Instrumentos de gestão tornando-os mais coerentes e eficazes, na proteção dos principais recursos, mas também na forma de potencializar e desenvolver

estes territórios de forma sustentável... insuficiência de dados e métodos quantitativos de avaliação” e o subfinanciamento do ICNF.

- Nas respostas de natureza intrínseca às características das AP os pontos negativos estão principalmente associados ao “...*despovoamento rural e o abandono das atividades económicas tradicionais, importantes para a manutenção da biodiversidade; abandono das terras agrícolas, com a falta de gestão florestal e agrícola; aparecimento de espécies exóticas que afeta muitas das áreas protegidas, sendo o Parque Nacional da Peneda-Gerês um exemplo de crescimento e proliferação destas espécies infestantes e onde o problema é considerado uma das maiores preocupações para a conservação do património natural ali existente; falta de incentivos às populações para a realização de uma gestão florestal sustentável, bem como a manutenção das áreas agrícolas; apoios para a valorização dos recursos florestais (micologia, apicultura, silvo pastorícia, cinegética)...”*, à necessidade de gestão de combustível nas matas, à lacuna na cartografia de base habitats e espécies, à determinação capacidade de carga de usos e funções, à necessidade de plano de ordenamento e um plano de ação agregadores de vontades e de uma estratégia de comunicação, à criação de oportunidades de visitaçãõ como trilhos, observatórios, núcleos de centros de interpretação em rede, à ausência de medidas de conservação necessárias e pormenorizadas para facilitar a respetiva aplicação e evitar possíveis conflitos e ao aumento da área agrícola intensiva (PNSACV).

4. Direção, equipa técnica e outros recursos

As respostas das CIM e dos Municípios são de um modo geral consensuais nesta matéria, favoráveis à existência de uma equipa técnica própria (nos poucos casos em que não são, resulta do modo evasivo como estão redigidas, mas não discordantes). A ideia vai ao encontro de uma política de gestão de proximidade já defendida na primeira questão.

5. Papel das áreas protegidas

As respostas das CIM e dos Municípios revelam uma visão abrangente dos objetivos da gestão de uma AP em relação ao património embora de um modo geral seja dado ênfase ao património natural (biodiversidade e geodiversidade, sendo curiosamente escassa as referências aos recursos água e ar). Por vezes, a conservação e gestão do património natural, cultural e paisagístico surgem com igual peso. Por outro lado, o desenvolvimento local emerge inequivocamente associado à gestão da AP e indutor da geração de emprego e da fixação das populações e às oportunidades recreativas,

educativas, culturais e económicas: *“O papel das áreas protegidas deverá estar centrado na conservação da biodiversidade e no património (em todos os vectores) sempre com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento local. ... A conservação da natureza não deve ser um conceito estático e passivo, mas contemplar valores estéticos, culturais, sociais, arqueológicos (entre outros) que são fundamentais salvar. ... O papel das AP deve estar centrado na conservação da natureza e da biodiversidade, mas num formato de participação colaborativa”*

6. Recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas

As respostas das CIM e dos Municípios à questão nº 6 é de difícil avaliação e sistematização na medida em que as respostas refletem: 1) imprecisão de interpretação das diferenças de objetivos dos complexos exercícios de ordenamento do território e de gestão das áreas protegidas e 2) falta de um conhecimento rigoroso e articulado dos conteúdos legais dos diplomas que orientam os mesmos. Tratando-se de uma matéria técnica e complexa, compreende-se as discrepâncias das respostas que se advinham produzidas por perfis ora mais técnicos ora mais políticos, por sua vez, oriundos de competências e visões muito distintas. Na audição dos autarcas tornou-se evidente que havia diferentes opiniões sobre a matéria.

7. Articulação entre a gestão de AP e os instrumentos de gestão territorial

As respostas das CIM e dos Municípios à questão nº 7 é igualmente de difícil avaliação e sistematização pelas duas razões já invocadas no ponto anterior. Afirmarções como por exemplo *“As áreas protegidas não podem, em situação alguma, ser geridas através dos PDM, que têm como objetivo principal estabelecer a estratégia de desenvolvimento territorial municipal. Grande maioria das áreas protegidas abrange mais que um concelho e é fundamental que os seus respetivos programas especiais estabeleçam os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais com vista à utilização sustentável do território.”*, são reveladoras desta situação. Ou a seguinte frase: *“Com a passagem de Plano Especial a Programa Especial, em articulação com a integração nos PDM dos Planos Especiais, passa para a responsabilidade dos municípios a competência de gestão territorial das Áreas Protegidas, bem como a sua monitorização e avaliação permanente, a par do restante território. No entanto não se conhece, para tal, qualquer transferência de recursos, o que se traduzirá, a ser assim, numa dificuldade para os municípios, conseguir ter um desempenho adequado ao nível de exigência certamente pretendida.”*

No entanto, há respostas que refletem a percepção desta instabilidade legal e concetual: *“Na realidade são matérias distintas (gestão e planeamento), bem*

identificadas pelo legislador que elabora a lei de bases (LBPPSOTU) e o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT)."

8. Avaliação de desempenho

Nas repostas encontramos duas questões centrais: 1) como avaliar o desempenho e 2) quem deve avaliar o desempenho.

Sobre como avaliar o desempenho da gestão de uma AP, algumas das respostas associam o procedimento à existência de um plano de gestão/plano de ação/plano de execução com definição clara de objetivos e metas a atingir, que envolvam diversos domínios: conservação da natureza, valorização do património, gestão das florestas, envolvimento das comunidades, criação de riqueza, atividades turísticas. As respostas apontam para a existência de diversas metodologias e para uma avaliação do desempenho da gestão de uma AP com base em indicadores quantitativos e qualitativos que promova a prossecução dos objetivos de cada AP. Algumas respostas colocam o enfoque nos indicadores sobre a conservação de habitats e espécies, a valorização económica sustentável da AP e a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Como exemplos, são também valorizados os indicadores relacionados com o número de visitantes, a satisfação dos visitantes, as tarefas desempenhadas, as áreas intervencionadas, ações de educação e sensibilização ambiental, ações de fiscalização, ações de prospeção e investigação.

Embora haja respostas a favor de a avaliação do desempenho ser feita pela entidade gestora da área protegida (apoiada pela comunidade científica), prevalecem as respostas que indicam que qualquer avaliação deve ser feita de forma independente, por entidades externas e os nomes de várias entidades a associar ao processo são indicados como por exemplo: a DGT, a APA, as CCDR, as associações de municípios, as ONGA, empresa/consultora ambiental ou outra entidade independente, certificada para o efeito, que não seja participante/interessado na gestão das áreas protegidas. *"A monitorização deve ser partilhada entre as entidades com tutelas específicas no território abrangido, desde as autarquias às entidades da administração central, podendo passar por processos mais abertos e participados (associações e população em geral). As plataformas colaborativas evitam a redundância da informação e tornam-na comparável."*

9. Informação e comunicação

As respostas das CIM e dos Municípios ora tendem mais para o problema da falta de informação ora mais para a falta da partilha e acesso/disponibilização à/da informação. Por outro lado, as respostas refletem variadas dimensões da informação logo a começar pela necessidade de informar/sensibilizar a *"população sobre o que é*

uma área protegida, o porquê de determinada área ser denominada como área protegida e a importância de preservar, proteger e valorizar essas mesmas áreas.... Considera-se que é necessária a seguinte informação quantitativa, por forma a permitir uma gestão mais eficiente das AP: recursos financeiros e humanos alocados; benefícios económicos proporcionados às comunidades locais; monitorização sistemática dos valores a preservar; números relativos à evolução das populações animais e vegetais a proteger e valorizar ... Considera-se que é necessária a seguinte informação qualitativa, por forma a permitir uma gestão mais eficiente das AP: conhecimento cabal dos objectivos da AP e dos valores naturais subjacentes à sua criação, assim como a sua importância local, nacional e internacional; conhecimento das ameaças a que cada AP está sujeita, nomeadamente ameaças aos valores naturais, culturais e socioeconómicos; estado dos ecossistemas a proteger; existência de planos de gestão, planos de actividades e relatórios de actividades.”

A2. Respostas das ONGA e da comunidade científica

1. Modelo de gestão

A generalidade das ONGA e comunidade científica defende a necessidade de uma gestão de proximidade, envolvendo não só as autarquias, mas também as próprias ONGA e representantes dos interesses e populações locais. Muitas ONGA referem enfaticamente o envolvimento das populações locais, os modelos colaborativos e a educação ambiental como factores essenciais para o sucesso da gestão das AP.

Há um apoio generalizado ao princípio cogestão, que é largamente entendido como uma necessidade de participação activa e uma evolução natural. É reconhecido que os modelos de gestão poderão ser variáveis em função das especificidades locais. No entanto, muitas ONGA criticam a falta de transparência do modelo de cogestão actualmente em implementação.

Por outro lado, é importante a assinalar que a grande maioria das ONGA se pronuncia de forma veemente contra a liderança das AP de importância nacional pelas autarquias, privilegiando a liderança pelo ICNF. O argumento é duplo:

- a) A liderança autárquica leva à perda de visão de conjunto (nacional e internacional), que é um dos requisitos e missão essencial das políticas de conservação;
- b) Em caso de conflito, e independentemente das suas preocupações ambientais (que são em muitos casos reconhecidas) os autarcas tenderão, por dever de mandato, a privilegiar os interesses locais. O conflito de interesses é evidente, incontornável, e pode pôr seriamente em causa a

integridade das AP, os objectivos mais gerais de conservação e a credibilidade da gestão.

Várias ONGA referem a necessidade de criar meios adicionais e fundos próprios para as AP, independentemente do modelo de gestão adotado.

2. Eficácia e eficiência da gestão

A resposta unânime a esta questão é que a gestão das AP não tem sido eficaz, muito menos eficiente, e frequentemente não é visível qualquer gestão activa.

Algumas respostas referem esforços de algumas entidades (designadamente o ICNF e os serviços das AP) mas com resultados claramente insuficientes.

3. Pontos negativos

- Grande desfasamento entre a proteção *de jure* e a proteção *de facto*, que é universalmente reconhecida como insuficiente. Quase todas as ONGA referem que a sensibilidade e objectivos das AP não são acompanhados de instrumentos ou meios à altura das necessidades, sendo citados múltiplos exemplos de degradação e/ou de falta de informação sobre a qualidade dos habitats;

- É sistematicamente referida a falta de uma gestão proactiva, com falta de acção no terreno, seja de monitorização, fiscalização, medidas ativas de conservação ou apoio e controlo da visitação;

- É reconhecida a grande insuficiência de meios atribuídos às autoridades, para todas as tarefas nas AP; sendo criticada a prioridade às tarefas de natureza meramente administrativa/ sancionatória em detrimento da gestão proactiva;

- A participação em órgãos de gestão, designadamente os conselhos estratégicos, foi nalguns casos referida como interessante pelo intercâmbio de opiniões, mas em muitos casos criticada como inconsequente, não resultando na prática na resolução dos problemas identificados. Algumas respostas referem que a própria marcação das reuniões é por vezes pensada em função do funcionamento dos serviços e não do envolvimento dos parceiros;

- Os serviços do ICNF e das AP são recorrentemente criticados pela lentidão, falta de sensibilidade às especificidades locais e falta de capacidade de resposta, quer em relação a denúncias de ameaças específicas, quer à resposta à classificação de áreas sensíveis. Em vários casos refere-se que a situação se agravou com a extinção dos diretores de AP;

- É frequentemente referida a falta de perspectiva colaborativa, quer do ICNF quer de algumas autarquias, embora sejam também citados exemplos positivos.

4. Direção, equipa técnica e outros recursos

A opinião unânime dos respondentes a esta questão é que as AP de importância nacional devem ter uma equipa técnica dedicada, com uma liderança local clara: é várias vezes invocada a necessidade de reinstaurar o "diretor da área protegida".

Algumas respostas identificam ainda necessidades de (i) supervisão e apoio especializado, de escala regional, (ii) complementaridade entre a figura do diretor (técnico, executivo) e a de outros órgãos de direção ou cogestão (com funções de nível mais estratégico) e (iii) no caso de AP de pequena dimensão, o modelo de gestão poder ser simplificado ou adaptado.

Em matéria de recursos humanos merece destaque a posição da APGVN, que defende a criação de uma carreira digna para os vigilantes, com um corpo único mais qualificado, com perspectivas de progressão na carreira e a possibilidade de especialização.

5. Papel das áreas protegidas

Quase unanimemente as ONGA e a comunidade científica referem a necessidade de reforçar a prioridade à conservação da Natureza, especialmente a biodiversidade, a geodiversidade e a paisagem, mas também outras dimensões como o património cultural (construído, arqueológico, etnográfico), que são entendidos como vertentes indissociáveis no território.

Muitas respostas criticam a insuficiência de propriedade ou tutela pública das áreas mais sensíveis, algumas sugerindo que as matas nacionais, dentro e fora das AP, tenham como objectivo prioritário a conservação. Complementarmente, a maioria das ONGA refere a necessidade de levar em conta as preocupações e interesses das populações locais.

Muitas das ONGA defendem a proibição ou maior condicionamento de certas actividades dentro das AP, incluindo a caça, a prática de desportos motorizados, a agricultura intensiva, a monocultura florestal, entre outros.

Muitas ONGA referem a necessidade de equilibrar as restrições com benefícios nas AP, e em particular a aplicação do conceito da remuneração dos serviços dos ecossistemas. Em vários casos é referida a relevância de aproveitar o potencial turístico, especialmente de actividades de ecoturismo; mas também a necessidade

de garantir um adequado controlo das actividades turísticas, em especial as mais intrusivas ou que degradem a identidade local.

6. Recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas

A posição unânime das ONGA e comunidade científica que deram resposta a esta questão é que o desaparecimento dos POAP enquanto planos especiais (de aplicação direta) é um erro crasso, e que os POAP devem voltar a ser assumidos como planos especiais, com quatro argumentos principais:

- a) É a única forma de garantir eficazmente a salvaguarda de valores de importância nacional;
- b) É a única forma de garantir que a aplicação dos POAP não acontece a diferentes velocidades e interpretações em diferentes municípios;
- c) O argumento da simplicidade administrativa não colhe, porque a transposição das normas dos POAP para os PDM sempre foi obrigatória, e porque a experiência dos últimos 7 anos demonstra que o esquema actual é mais complexo, confuso e ineficaz que o anterior;
- d) A mera transposição de programas de ordenamento das AP para os PDM deixa sem tutela áreas sem jurisdição municipal, designadamente as águas costeiras e estuarinas.

Várias respostas referem a necessidade de transpor os POAP para os PDM, independentemente de o ordenamento das AP ser definido por planos ou programas. Várias enfatizam também que os POAP, ainda que necessários, não dispensam a existência de medidas de gestão proactivas.

7. Articulação entre a gestão de AP e os instrumentos de gestão territorial

Os comentários mais recorrentes têm a ver com a necessidade de melhorar o diálogo e clarificar as competências entre as diversas instituições públicas envolvidas, seja no ordenamento. São citados vários exemplos de indefinições ou sobreposição de competências, e de dificuldades burocráticas daí decorrentes. São referidos requisitos como a clareza e previsibilidade jurídica. É também recorrentemente referida a necessidade de diálogo e envolvimento dos interessados nas decisões.

Em várias respostas é referida a necessidade de equilibrar uma autonomia de gestão e decisão local, com o cumprimento de objectivos nacionais e internacionais de conservação.

8. Avaliação de desempenho

Várias ONGA criticam a falta de informação sobre objectivos a cumprir, que tornam hoje impraticável uma avaliação do desempenho. Várias respostas referem a necessidade de uma avaliação de desempenho regular e independente.

9. Informação e comunicação

Quase todas as ONGA criticam a insuficiência de informação e comunicação sobre as AP. Ou não há informação disponível, ou ela é dispersa ou dirigida apenas a um público científico, não chegando ao conhecimento da generalidade dos habitantes, visitantes e outras partes interessadas na AP.

Várias respostas elencam necessidades de informação e comunicação que incluem, entre outras: a monitorização e reporte do estado de espécies, habitats, e valores culturais; os usos do solo e as práticas agrícolas; o cadastro predial; a caracterização da população residente e dos visitantes; as actividades económicas locais; os serviços dos ecossistemas; a capacidade de carga; indicadores sobre o cumprimento dos ODS; as necessidades de financiamento; as acções de educação ambiental; as parcerias concretizadas; os estudos desenvolvidos.

A3. Respostas do setor empresarial

1. Modelo de gestão

As entidades do setor empresarial consideram que as Áreas Protegidas (AP) deveriam ter um modelo de gestão que integrasse um programa regular de monitorização dos valores naturais, proporcionando apoio de proximidade aos gestores do território (proprietários) e aos operadores das actividades económicas de maneira a fomentar e ajudar a compatibilizar a conservação da natureza com as funções produtivas, em vez de priorizar e limitar a sua ação à emissão de pareceres orientados para a proibição e condicionamento. As AP deveriam ser objeto de uma gestão de proximidade, que se traduziria na cogestão descrita no Decreto-Lei n.º 116/2019 de 21 de agosto.

Relativamente ao modelo de Cogestão prevista no Decreto-Lei n.º 116/2019 de 21 de agosto referem que a experiência é ainda reduzida para se poder tecer uma opinião robusta e definitiva. Embora se reconheça, por um lado, o esforço do modelo em potenciar o envolvimento dos *stakeholders* no sistema de governança das AP, por outro, constata-se que não é conferida influência de decisão ao Conselho Estratégico, onde estão reunidas as partes interessadas, pois este emite pareceres obrigatórios, mas não vinculativos. Os produtores florestais e agroflorestais privados não devem ser encarados como meras "partes interessadas", mas sim como parceiros.

Contudo, fazem notar, nas suas respostas, que mais relevante do que o modelo de gestão é a capacidade do ICNF na mobilização dos proprietários, com o propósito de alcançar os objetivos de conservação da biodiversidade a que o País se comprometeu. No contexto atual, a Gestão das AP deveria ser apenas da competência do ICNF, através da implementação de um modelo de gestão de proximidade, em diálogo com as partes que operam nos territórios. O ICNF (Gestor da AP) deveria mobilizar os produtores agrícolas e florestais (gestores do território) que mais diretamente se relacionam com os habitats e espécies a proteger para a implementação de atividades que compatibilizem a atividade de produção existente com os objetivos de conservação, dado que na maioria dos casos o ónus da implementação das medidas é da exclusiva responsabilidade do proprietário/ gestor da área em causa. Um dos caminhos propostos seria a compatibilização/ inclusão destas normas nos Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF). Por exemplo, a integração das condicionantes existentes nos regulamentos de gestão das áreas protegidas (incluindo a RN2000), nos programas de ordenamento florestal (PROF).

2. Eficácia e eficiência da gestão

Quando questionados relativamente ao cumprimento dos objetivos de conservação das AP e objetivos conservação internacionais, os respondentes referem que a que a informação é escassa para fazer essa avaliação.

Tendo alguns, como referência os resultados de avaliação da Rede Natura 2000 e a Lista Vermelha da Flora Vasculare de Portugal Continental, a convicção que formam é de que os objetivos não estão a ser cumpridos. Mas a maioria sublinha que não detém informação recente e suficiente em que se possa fundamentar devidamente a resposta.

3. Pontos negativos

As entidades do setor empresarial sinalizam como ponto negativo o incumprimento de objetivos nas AP, apontando como principais razões:

- O subfinanciamento crónico e estrutural.
- A incapacidade do modelo de vigilância, fiscalização e de monitorização.
- A incapacidade da AP ser, e ser percecionada como, um fator de valorização dos territórios rurais e do respetivo capital natural, invertendo o abandono agroflorestal e oferecendo alternativas à intensificação.

4. Direção, equipa técnica e outros recursos

Na opinião do setor empresarial, cada AP deverá ter localmente uma equipa técnica com recursos/meios próprios, com conhecimento do terreno e dos valores naturais presentes, que reporte a uma Direção Regional. Estas equipas e recursos próprios, sem descurar as oportunidades que a digitalização e os serviços partilhados oferecem, facilitarão as interações necessárias com todas as partes interessadas locais e darão o apoio técnico necessário para a compatibilização da atividade com a conservação, para além de darem o seu parecer técnico aos projetos florestais nessas áreas e outras atividades económicas ou de lazer/recreio. Seriam também a ligação com uma estrutura adequada de vigilantes da natureza e autoridades de fiscalização e o repositório da informação dos valores naturais existentes.

5. Papel das áreas protegidas

A maioria das entidades é da opinião que o que deve nortear um plano de ordenamento de uma AP (missão) é a proteção e melhoria dos valores naturais existentes. E acrescentam que a complexidade atual do quadro legal torna difícil o entendimento das normas pelos cidadãos, pelos interessados ou pelos que estão obrigados a percebê-las. Sem um mecanismo de simplificação, que considere formas alternativas de compensação, contratualização ou expropriação dos agentes, as normas existentes serão meras figuras impositivas e pouco eficazes.

6. Recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas

Em geral, é referido que a transposição dos Planos de Ordenamento para os PDM poderá tornar o processo mais complexo, pois cada Município quererá definir medidas de acordo com a sua lógica individual, dando aso a que se perca coerência territorial nas das áreas protegidas e a tratamentos diferenciados aos gestores e operadores em cada um dos Concelhos. Por outro lado, pode-se instalar grande disparidade no planeamento, e implementação da gestão, conservação, etc., que fica dependente do nível de capacitação, experiência e meios disponíveis nos gabinetes técnicos de cada Município.

Noutra perspetiva, diz-se que a inclusão das normas num documento como o PDM poderá, por outro lado, induzir a uma maior atenção dos cidadãos, levando a um maior conhecimento e consciencialização das regras e a uma mais fácil apreensão das normas. Esta é a lógica já seguida por alguns Municípios com a criação das Estruturas Ecológicas Municipais, mas a diversidade de abordagens e eventual diferença de critérios entre Municípios é uma questão relevante.

Nas respostas dá-se como exemplo, os processos de criação das Estruturas Ecológicas Municipais, já desenvolvidos, que demonstram disparidades entre Municípios, devido aos diferentes níveis de capacitação das respetivas equipas.

7. Articulação entre a gestão de AP e os instrumentos de gestão territorial

A opinião geral é que os diferentes instrumentos de gestão territorial devem estar integrados e serem coerentes entre si quanto aos objetivos de gestão, de forma a evitar, por exemplo, regras diferentes entre os diferentes municípios que se encontram dentro da mesma área protegida.

Relativamente à gestão das áreas florestais, os respondentes referem que tendo em conta que muitas já existiam previamente à constituição da Área Protegida, esta pode e deve ser compatibilizada com os objetivos de conservação esperados para estas áreas. Fazem ainda notar que existe a tendência de eliminação de áreas de produção florestal, muitas vezes em detrimento de outras produções ou serviços, por vezes, mais negativamente impactantes, alertando ainda para que a realidade da gestão da AP não pode resumir-se a condicionar a atividade económica (seja ela qual for) dos agentes do território, sem que existam e sejam negociadas de forma partilhada responsabilidades e contrapartidas por perda de rendimento/alteração de expectativas.

Considerando a transposição para o PDM, consideram que será importante garantir um acesso fácil à respetiva informação, numa base e formato facilmente acessíveis a todos. A periodicidade de revisão dos PDM deveria ser concomitante com os Planos das AP e os PROF, promovendo futuramente a simultaneidade na revisão destes instrumentos de gestão.

Para assegurar que o entendimento das normas vertidas no PDM seja o mais fácil possível, todos os PDM, e respetivas normas, deveriam estar disponíveis em webSIG de fácil consulta e utilização em formato amigável.

Atendendo a que os PROF já abordam o assunto, o que facilita a integração nos PDM, tal poderia, no entanto, ser realizado ao nível intermunicipal, à semelhança do que se verifica para os PROF, recorrendo às Comunidades intermunicipais (CIM) para a coordenação dos planos de ordenamento das áreas protegidas com a colaboração do ICNF. A revisão dos PDM e dos planos de à gestão das áreas protegidas e dos PROF deveria ser simultânea.

8. Avaliação de desempenho

As entidades do setor empresarial são da opinião que avaliação das AP deveria ser assegurada por uma terceira parte independente. A perceção atual é que a avaliação

do desempenho das AP não é realizada ou não é efetiva. Apesar da existência de planos de gestão, o controlo, acompanhamento e avaliação das ações implementadas será muito limitado e regra geral não são conhecidos os resultados.

Salienta-se que os objetivos nacionais e específicos de conservação da natureza para cada AP, em geral, são desconhecidos quer seja pela muito limitada participação das partes interessadas (que não é suficientemente fomentada) ou pela ausência de comunicação para a população em geral. Isto torna difícil ou inviabiliza o escrutínio público da gestão das AP. Esta lacuna aparente na monitorização pode levar a que se tomem medidas genéricas para a conservação da biodiversidade sem que, com isso, se consiga realmente melhorar os valores pelos quais a Área se tornou protegida.

As repostas suscitam também a questão relativamente à inadequação de parte dos limites geográficos das Áreas Protegidas e à realidade dos valores naturais, que poderão já não estar suportados por informação técnica atualizada. Esta situação pode levar a incongruências ou falhas na aplicação dos regimes de apoios/incentivos específicos ao desenvolvimento rural e compatibilização da conservação da biodiversidade.

9. Informação e comunicação

As entidades do setor empresarial referem que os objetivos nacionais e específicos de cada AP não são, em geral, conhecidos nem comunicados.

Acrescentam também que:

- O racional da gestão das áreas protegidas tem sido o condicionamento das atividades de produção, sem a necessária comunicação aos produtores agroflorestais sobre a importância dos valores de biodiversidade.
- As populações dos territórios abrangidos por Áreas Protegidas desconhecem os objetivos das mesmas, muitas vezes os seus limites e, por norma, formam um preconceito negativo das mesmas, pois têm uma perceção de que as AP existem para dificultar o seu dia-a-dia.
- Existe um desconhecimento generalizado sobre a gestão praticada nas AP, os objetivos, ações implementadas, resultados, programação financeira anual ou a médio prazo, isto reflete défices ao nível da informação e transparência.
- Era importante a existência de um website com informação discriminada e atualizada relativa a cada AP. Ou, pelo menos haver informação básica acerca dos objetivos gerais e específicos de cada área protegida, acessível e adequada a todos os estratos da população.

- A população deve sentir que tem o papel principal na proteção e conservação dos valores e no desenvolvimento sustentável destas áreas.

A4. Audição do presidente da Comissão de Cogestão do PNSSM

1. Sobre a Direção do Parque

Defende a existência de um Diretor do Parque no terreno “alguém que não esteja em Évora ou em Lisboa, mas sim na sede do Parque”, pois não se pode fazer gestão do território à distância.

Importância de uma gestão de proximidade e de um diretor que acompanhe plantações, caçadas, pescarias e outras actividades dos Parques através do contacto social regular.

Perfil: a chave para o perfil ideal de diretor é acima de tudo a competência e uma cultura de proximidade sem interessar de onde vem - desde que seja uma pessoa qualificada, conhecedora do Território e que fomente a comunicação ICNF-População-Entidades.

2. Sobre o papel do ICNF

O ICNF tem tido um papel limitado: autorizações a visitas, passeios e outras atividades, mas pouco mais, devido aos seus muito curtos efetivos para vigilância - "tem de haver soldados no território" interagindo com a população que diariamente faz a gestão do território.

É competência do ICNF o restauro da paisagem, que é uma sua competência exclusiva, tal como a gestão da reflorestação, mas falta-lhe capacidade técnica e recursos. A própria sede do Parque não tem tido manutenção. As câmaras podem ajudar o ICNF, mas não substituir-se a ele.

São absurdos alguns procedimentos administrativos que acarretam burocracia, lentidão e falta de eficiência.

3. Sobre as Vantagens e Limites da Cogestão

Vantagens:

A cogestão na prática tem promovido a interação entre os atores em reuniões mensais, o que é um bom princípio porque melhora o relacionamento entre todos e constitui uma partilha de responsabilidade na gestão. O facto de se discutir o Plano de Atividades já é um grande avanço.

Limites:

A Comissão de Cogestão mais não é do que uma plataforma de discussão, de reflexão, mas sem funções executivas e não traz associado nenhum envelope financeiro – “limita-se às boas intenções”. Trata-se do princípio de um longo caminho, mas actualmente reduz-se ao que está no diploma: pôr os atores a falar. («A montanha pariu um rato?»).

Os autarcas têm feito uma grande pressão política, junto dos governos, para terem uma maior responsabilidade de gestão, estavam à espera que a Cogestão fosse mais longe. Já é um princípio, mas queremos também passar à ação, e para isso temos de ter dinheiro. Não se consegue ir mais longe, se não se usufruir de nenhum envelope financeiro.

(ver *item* ‘Sobre o Financiamento’)

Quanto aos Conselhos Estratégicos, não têm tido a dinâmica que deviam ter, antes pelo contrário têm funcionado mal, sem resultados – têm por função pressionar o ICNF e a Secretaria de Estado responsável, mas isso não resolve os problemas - fazem-se para cumprir calendário e cumprir a legislação, reúnem duas vezes por ano, e o que lá se discute volta-se a discutir daí por 6 meses. “Muitos processos morrem na gaveta” na medida em que não existem gestores dos projetos nela discutidos.

4. Sobre o Financiamento

Em termos gerais, um problema crucial é a falta de financiamento, tornando-se urgentes uma série de mecanismos: (1) benefícios fiscais até para promover a conservação dos espaços e prevenção de incêndios - se há um valor que vai beneficiar todos, o proprietário deve ser beneficiado; (2) isenção para quem tem propriedades em áreas classificadas como património natural, tal como acontece com os proprietários de imóveis em áreas urbanas classificadas como património cultural que estão isentos de IMI; (3) pagamento dos serviços de ecossistemas - subsídio ou compensação nas áreas que prestam serviços ambientais.

Entretanto, tornou-se necessário que os municípios se comprometam com os seus orçamentos para a prossecução do Plano de Atividades – o qual anteriormente era feito apenas pelo ICNF, mas agora já não, pelo que a distribuição de dinheiro também deveria ter isso em conta.

Especificamente no modelo de cogestão, o único dinheiro que existe é proveniente do Fundo Ambiental para pagar a técnica que dá apoio à Comissão de Cogestão.

5. Sobre o envolvimento da população

Os Parques são vistos por grande parte da população como entidades burocráticas e de utilidade discutível e atualmente sem um rosto. Haver um rosto do Parque é sempre melhor do que a sua ausência. A gestão de proximidade, a empatia, são absolutamente essenciais; a sua ausência cria desconforto e desconfiança.

As Áreas Protegidas não devem apenas esgotar-se numa atitude unicamente conservacionista restrita e redutora (“há os que só estudam os morcegos, outros só estudam os répteis”...) e é necessário olhar também para as populações que lá vivem - para o seu bem-estar e apoios a algumas actividades, incluindo a agricultura (“A maior parte das pessoas que faz a gestão da paisagem são os agricultores”).

O trabalho científico deveria não ficar acantonado na academia e nos investigadores. Os especialistas de cada espécie só falam para os especialistas dessa área. O conhecimento não é devolvido à população numa linguagem apropriada, para poder beneficiar dele. Há um trabalho longo para sair da academia e devolver o conhecimento à população.

Os Parques têm de ser uma ‘marca’ – a ‘Marca Parques’ - que traga iniciativas sustentáveis. Os planos de ordenamento têm de existir. Têm de ser verdadeiros, aderentes à realidade, e ser evolutivos, porque a realidade é dinâmica.

6. Sobre os Planos de Ordenamento

Os Planos de Ordenamento têm de ser adequados e aderentes à realidade, e também evolutivos e mais regularmente revistos, porque a realidade é dinâmica e os tempos de revisão não podem ser de 15-20 anos. Existem problemas de divergência e de discrepâncias absurdas entre POAP e PDM.

Os Planos de Ordenamento quando desajustados, incongruentes e incoerentes, o caso de Castelo de Vide, ferem de morte o desenvolvimento sustentável e integrado dos territórios, suscitando a revolta dos demais agentes com responsabilidade de gestão e as próprias populações.

7. Sobre as prioridades de intervenção

Valorizar as Áreas Protegidas significa sensibilização, comunicação e divulgação:

- Fazer educação ambiental; ajudar o que se faz bem e o que se deixou de fazer (caso do Parque S. Mamede: 14 acções de educação ambiental previstas para este ano, de diversas tipologias, em colaboração com o ICNF, IPDJ, Museu Garcia de Orta)

- Plano de comunicação e divulgação nacional e internacional – a ‘Marca Parques’ deveria ter presença nas feiras internacionais da especialidade
- Apoio ao turismo de natureza e lazer, incluindo rotas e percursos, monitorização dos efeitos - um sítio físico para ter acesso à informação;
- Comprometer orçamento dos municípios para passar à execução.

Anexo B — Lista de respostas recebidas

Municípios

Inquérito enviado por email a 17 de novembro de 2020

<u>Município</u>	Respostas
Almada	X
Benavente	X
Cascais	X
Condeixa-a-Nova	X
Coruche	X
Covilhã	X
Guarda	X
Miranda do Douro	X
Mogadouro	X
Ourém	X
Ovar	X
Sabugal	X
Seia	X
Serpa	X
Sintra	X
Tavira	X
Torres Novas	X
Velas	X
Vila do Bispo	X

TOTAL	19 (num total de 78)
-------	----------------------

Nota: O inquérito foi enviado aos municípios que compõem a Secção de Municípios com Áreas Protegidas Atualizada a 31/08/2020 (Fonte: Portal da ANMP em 14 novembro 2020).

Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)

Inquérito enviado por email a 16 de novembro de 2020 - para divulgação

<u>Entidade</u>	Respostas
Comunidade Intermunicipal do Alto Minho	X
Município de Faro	X
Município de Figueira de Castelo Rodrigo	X
Município de Loulé	X
Município de Palmela	X
Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela	X
Município de Bragança	X
Comunidade Intermunicipal do Ave	X
Município de Arco de Valdevez	X
TOTAL	9

ONGA e Equiparadas

Inquérito enviado por email a 16 de novembro de 2020

<u>ONGA e Equiparadas</u>	Respostas
----------------------------------	------------------

CPADA- Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente	X
Alto Relevo - Clube de Montanhismo	X
ANP - Associação Natureza Portugal	X
Arbórea - Associação Agro-Florestal e Ambiental da Terra Fria Transmontana	X
Associação Cultural Amigos da Serra da Estrela	X
Associação de Defesa do Património de Sintra	X
Associação de Estudos do Alto Tejo	X
Associação de Produtores Florestais da Beira Interior	X
Associação Portuguesa de Educação Ambiental	X
Comissão Nacional Portuguesa do Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios	X
Dão-Flora - Associação de Produtores Florestais	X
Federação Portuguesa de Cicloturismo e Utilizadores de Bicicleta	X
GPS - Grupo Proteção Sicó	X
Liga para a Proteção da Natureza	X
MARCA - Associação de Desenvolvimento Local	X
Real 21 - Associação de Defesa do Rio Real	X
Sociedade Portuguesa de Espeleologia	X
Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	X
SOS Salvem o Surf - Associação Nacional de Defesa e Desenvolvimento do Surf	X

Vento Norte - Associação de Defesa do Ambiente e Ocupação dos Tempos Livres	X
URZE - Associação Florestal da Encosta da Serra da Estrela	X
TOTAL	21 (num total de

Nota: O inquérito foi enviado às ONGA e Equiparadas inscritas no Registo Nacional das ONGA e Equiparadas (página eletrónica da APA).

Associações Empresariais e Empresas

Inquérito enviado por email a 20 de novembro de 2020

<u>Associações Empresariais e Empresas</u>	Respostas
ANEFA Associação Nacional de Empresas Florestais, Agrícolas e do Ambiente	X
CELPA Associação da Indústria Papeleira	X
SONAE	X
THE NAVIGATOR COMPANY	X
TOTAL	4 (num total de 13)

Nota: Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

Inquérito enviado por email a 27 de novembro de 2020

<u>Parque Natural de Sintra-Cascais (PNSC)</u>		Respostas
Turismo de Cascais		X
<u>Parque Natural da Arrábida (PNA)</u>		Respostas
Faculdade de Ciências e Tecnologia Universidade Nova de Lisboa		X
<u>Reserva Natural do Estuário do Sado (RNES)</u>		Respostas
DGADR		X
TOTAL		3 (num total d

Nota: Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

Partes Interessadas

Inquérito enviado por email a 27 de novembro de 2020

<u>Entidades - Norte</u>		Respostas
Parque Nacional Peneda Gerês		ADERE- Peneda Gerês
		X

TOTAL	1 (num total de 62)
-------	---------------------

Nota: Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

Entidades Diversas

Inquérito enviado por email a 23 de novembro de 2020

<u>Entidades</u>	<u>Respostas</u>
APECATE - Associação Portuguesa de Empresas de Congressos, Animação Turística e Eventos	X
Conselho Diretivo da Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza	X
Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa cE3c - Centro de Ecologia, Evolução e Alterações Ambientais	X
Universidade Nova de Lisboa	X
TOTAL	4 (num total de 6)

Nota: Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

RECOMENDAÇÃO SOBRE A MEDIDA “VALE EFICIÊNCIA”

O CNADS criou, em 11 de maio, um grupo de trabalho *ad hoc*, com o objetivo de se pronunciar sobre a anunciada medida de atribuição de “Vales Eficiência” e a sua eficácia para assegurar a melhoria da eficiência energética das habitações e reduzir a pobreza energética.

O grupo de trabalho é constituído pelos conselheiros José de Matos (relator), Jaime Braga, João Joanaz de Melo e pelas conselheiras Luísa Schmidt e Júlia Seixas e contou com a colaboração ativa de Carla Martins, da assessoria técnica do CNADS e o apoio da secretária executiva, Maria Adília Lopes.

A proposta de Recomendação elaborada pelo grupo de trabalho foi aprovada na generalidade, por unanimidade, na 4ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, realizada em 9 de junho, e a sua redação final foi aprovada por correio eletrónico em 17 de junho.

Enquadramento e exposição de motivos

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) apresentado pelo Governo português contempla, no âmbito dos investimentos a realizar no quadro das reformas relacionadas com a componente Eficiência Energética dos Edifícios (em que se inscrevem a “Estratégia de Longo Prazo para a Renovação de Edifícios”, o “Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública 2030” e a “Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética”) um conjunto de investimentos no montante de 610 M€.

Estes investimentos, que têm como objetivo “reabilitar e tornar os edifícios energeticamente mais eficientes, potenciando o alcance de múltiplos objetivos, proporcionando inúmeros benefícios sociais, ambientais e económicos para as pessoas e as empresas”, surgem no PRR repartidos da seguinte forma:

- Eficiência energética em edifícios residenciais – 300 M€;
- Eficiência energética em edifícios da Administração Pública Central – 240 M€;
- Eficiência energética em edifícios de serviços – 70 M€.

Conforme referido na Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2021-2050²⁰, da verba de 300 M€ alocada a edifícios residenciais, 130 M€ servirão para implementar a medida “vale eficiência”, 135 M€ para dar seguimento ao programa Edifícios +Sustentáveis e 35 M€ para implementar projetos de autoconsumo coletivo e comunidades de energia renovável.

A medida “Vale Eficiência” que visa “Atribuir 100 000 “vales eficiência”, com um valor médio de 1 300 €/Vale, a famílias economicamente vulneráveis e em pobreza energética, é um mecanismo de apoio direto que poderá ser usado em intervenções de reabilitação e renovação dos edifícios, em apoio técnico especializado e na adoção e/ou substituição de sistemas e equipamentos energeticamente eficientes.”

Esta medida surge alinhada com a informação plasmada no Sumário Executivo do PRR, a propósito dos resultados esperados dos investimentos na área da Dimensão Transição Climática: (...) *atribuir 100 mil vales para apoiar soluções energéticas eficientes a famílias em situação de pobreza energética.*

A implementação de uma adequada estratégia de descarbonização do parque residencial e o combate à pobreza energética afiguram-se, para o CNADS, mercedores de uma atenção especial e de uma abordagem cuidada.

A este propósito, convém recordar o definido na ELPRE - Estratégia de Longo Prazo para a Reabilitação de Edifícios, aprovada pela RCM n.º 8-A/2021, de 3 de fevereiro, que procura dar resposta à necessidade identificada no PNEC 2030 de “desenvolver e implementar uma estratégia de longo prazo que permita promover a renovação de edifícios, contribuindo para um aumento da eficiência energética do parque edificado e alterando assim o paradigma das últimas décadas, centrado unicamente na construção nova, e assim contribuir para um aumento da qualidade do parque nacional de edifícios existentes, cada vez mais necessitado de uma intervenção urgente que aumente os níveis de conforto das populações e gere ganhos em termos de eficiência energética”.

No Eixo de atuação EA5 da ELPRE, relativo ao Combate à Pobreza Energética, propõem-se, designadamente, as seguintes ações:

- *Divulgação e promoção de apoios financeiros existentes a entidades locais que levem a cabo programas de apoio à renovação energética em habitação social;*
- *Estudar a introdução de benefícios fiscais e bónus de poupança energética integrado no esquema de certificação energética de edifícios;*

²⁰ Versão submetida a consulta pública entre 15 de abril de 2021 e 17 de maio de 2021.

- Propor a inclusão de um critério social na atribuição de benefícios financeiros e fiscais.

Reflexões

O investimento na eficiência energética dos edifícios residenciais é uma das medidas mais custo-eficazes para a descarbonização da economia e para o combate à pobreza energética e poderá ter, simultaneamente, um impacto positivo na economia pela dinamização do setor da construção, tão importante em Portugal.

O investimento na reabilitação energética dos edifícios inclui várias componentes, a implementar preferencialmente de forma integrada, a saber: i) renovação dos edifícios com recurso sobretudo a medidas passivas; ii) equipamentos de elevada eficiência; iii) comportamentos de uso racional de energia; e iv) inclusão da produção de energia de fontes renováveis para autoconsumo.

Os incentivos à promoção da eficiência energética nos edifícios residenciais têm sido dos mais difíceis de desenhar com vista à maximização do seu impacto privilegiando, ao mesmo tempo, quem mais precisa deles, numa lógica de equidade social. Desde logo porque exigem literacia energética, que a maior parte das famílias não tem, e, sobretudo, disponibilidade de investimento inicial para as medidas a implementar. Acresce que muitas famílias com estas limitações não vivem em casa própria, o que dificulta ainda mais a aplicação de qualquer medida de requalificação dos edifícios e requer atenção redobrada.

Estima-se que o investimento necessário para a renovação do parque habitacional português para um nível de conforto adequado atinja dezenas de milhares de milhões de euros. Para mobilizar montantes desta ordem será necessário recorrer a um conjunto mais vasto de medidas, que alavanquem investimentos próprios das famílias com essa possibilidade e apoiem de forma eficaz as famílias que não têm tais meios.

Acresce a importância de considerar, na formulação das medidas, os dados recolhidos na execução de programas anteriores, bem como os resultados de estudos e inquéritos realizados neste domínio. Uns e outros revelam que existe uma preocupação generalizada entre a população sobre a questão da eficiência energética no sentido da redução da fatura da eletricidade. Já no que concerne à relação entre os investimentos na melhoria da eficiência energética das habitações e os benefícios financeiros e de conforto que daí advêm a médio e longo prazo, verifica-se que não existe uma perceção clara no momento do investimento.

Neste contexto, a existência de apoios financeiros robustos assume grande relevância para as decisões de investir na reabilitação energética, sendo que a debilidade financeira das famílias e a modulação do próprio sistema de apoios condicionam fortemente as opções e, conseqüentemente, o alcance das medidas.

Será também importante, para a tomada de decisão, informar claramente as famílias sobre as soluções de melhoria mais adequadas e os respetivos efeitos em termos de conforto, saúde e benefícios monetários dos investimentos na reabilitação energética das habitações, o que deveria passar pela auditoria energética e respetiva certificação, contendo a identificação das medidas de melhoria, os respetivos custos e os benefícios potenciais. Esta informação será, aliás, decisiva para que os apoios e benefícios garantam o contributo necessário para alcançar os objetivos definidos.

O ‘Vale Eficiência’, que se traduz em vouchers de 1300 € para famílias de baixos rendimentos, parece ter como objetivo resolver parte daquelas barreiras. Contudo, dado o reduzido montante atribuído por família, não é obviamente expectável que este instrumento se destine à renovação do alojamento, mas sim à aquisição de equipamentos mais eficientes por parte das famílias com menores rendimentos e que, normalmente, têm um custo mais elevado.

Recomendações

Considerando os objetivos definidos para a descarbonização dos edifícios e a situação de pobreza energética que afeta numerosas famílias, envolvendo condicionantes financeiras e sociais muito particulares, bem como os estudos de opinião realizados e a experiência adquirida em programas anteriores, entende o CNADS proceder a um conjunto de recomendações relativas à medida ‘Vale Eficiência’, por considerar importante assegurar a eficiência energética dos edifícios residenciais e, na medida do possível, contribuir para a melhoria das condições de vida das famílias que neles habitam.

Primeira – A medida “Vale Eficiência” deve ser integrada num conjunto de mecanismos mais abrangente, incluindo instrumentos fiscais, relativo à renovação dos edifícios e ao combate à pobreza energética, sob o risco de não cumprir os objetivos a que se propõe.

Segunda – Os apoios disponíveis devem ser prioritariamente dirigidos para as melhorias de carácter passivo, porque são as que comprovadamente têm maior impacto a longo prazo nas condições de conforto, salubridade e poupança energética. É importante evitar que o conforto das famílias seja atingido principalmente através

de equipamentos que vão, por sua vez, requerer consumos energéticos para os quais as famílias podem não ter capacidade, e que contribuirá para a deterioração da intensidade energética da economia.

Terceira – As taxas de comparticipação e os tetos máximos dos apoios, assim como os valores dos “vales”, devem ter em consideração os valores médios dos investimentos próprios de cada tipologia de aplicação, de acordo com os dados recolhidos em sede de certificação energética. É necessário identificar de forma clara: (i) o âmbito do investimento, por exemplo, considerando exclusivamente equipamentos e materiais de elevada eficiência (e.g. classe A+++), e (ii) o mecanismo que garanta a substituição do equipamento antigo, por exemplo, a obrigatoriedade da sua entrega por forma a garantir a melhoria da eficiência energética.

Quarta – A elegibilidade das candidaturas deve ser relacionada, em primeira instância, com as medidas de melhoria indicadas no certificado energético, das quais não resulte aumento de consumos, admitindo-se o apoio às despesas relacionadas com o serviço de auditoria energética e emissão do certificado.

Quinta – Admitindo-se que esta medida se destina preferencialmente a situações de comprovada fragilidade financeira das famílias, deverá ser dada preferência a projetos coletivos dinamizados, designadamente, por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, de proximidade, como câmaras municipais, juntas de freguesia, misericórdias e outras IPSS; nestas situações é indispensável um apoio técnico e social de proximidade, sob pena de os sistemas de apoio serem ineficazes ou ineficientes.

Sexta - Deve ser implementado um mecanismo de monitorização para avaliar o impacto da medida 'Vale eficiência', em termos de consumo da energia e melhoria do conforto da habitação. Deve ser garantida a transparência da aplicação da medida, sendo publicados resultados como a tipologia de famílias abrangidas, montantes aplicados e tipologia de medidas adotadas.

Sétima - Deve ser promovida a literacia energética junto das famílias potencialmente interessadas no 'Vale Eficiência', visando clarificar o seu objetivo e garantir a adesão eficaz e eficiente em função dos critérios de elegibilidade.

Oitava - O CNADS recomenda, ainda, que deve ser urgentemente desenvolvido e discutido um conjunto de medidas mais abrangentes, no sentido de identificar as necessidades de investimento para uma verdadeira requalificação dos edifícios habitacionais, com recurso a medidas passivas. De outro modo, o simples 'Vale Eficiência' adiantará muito pouco no combate à pobreza energética.

[Aprovada na generalidade, por unanimidade, na 4ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, em 9 de junho; redação final aprovada por consulta eletrónica em 17 de junho de 2021]

O Presidente

a) *Filipe Duarte Santos*

COMENTÁRIO SOBRE O ESTUDO BIODIVERSIDADE 2030 – GUIA PARA A ABORDAGEM PORTUGUESA PARA O PERÍODO PÓS-METAS DE AICHI

O Gabinete do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, João Pedro Matos Fernandes, solicitou a auscultação dos membros do CNADS sobre o estudo ***Biodiversidade 2030 - Guia para a Abordagem portuguesa para o período pós-metas de Aichi***. O documento é apresentado pelo MAAC como um estudo que

decorre do Contrato “Biodiversidade 2030: Contributos para a abordagem Portuguesa para o período pós-metas de Aichi”, tendo envolvido uma equipa multidisciplinar liderada pelo Prof. Miguel Bastos Araújo com o objetivo de elaborar documentos técnicos de apoio à consciencialização e à tomada de decisão política para direcionar as políticas nacionais na área da Biodiversidade. Na altura da assinatura do protocolo celebrado entre o MAAC e a Universidade de Évora para a elaboração deste Estudo, a comunicação social deu visibilidade ao acontecimento anunciando um trabalho que antecedia a Presidência Portuguesa da União Europeia e para ser executado num período de dois anos, ou seja, até 2022. Assim, entendemos este Estudo como um documento em progresso.

No dia 13 de dezembro, em sede de reunião plenária, o CNADS criou um Grupo de Trabalho, constituído pelos conselheiros António Abreu, Maria Teresa Andresen e João Joanaz de Melo, com vista à análise da documentação e à elaboração de uma proposta de comentário. O CNADS deliberou, ainda, que o comentário seria debatido e aprovado por correio eletrónico, uma vez que o Gabinete solicitou uma resposta urgente. Salienta-se que os conselheiros Miguel Bastos Araújo e Emanuel Gonçalves não participaram na apreciação e votação do presente Comentário, considerando o seu envolvimento na elaboração do Estudo em análise.

Não tendo sido possível precisar o contexto e os objetivos específicos associados à solicitação deste Estudo, e perante os elementos disponíveis, não se conseguiu identificar com a clareza desejável o propósito e alcance do Estudo e seus resultados. No prefácio do Estudo lê-se que este “... pretende dar um contributo para o virar de uma página em matéria de diagnóstico de padrões e tendências sobre biodiversidade”, o que permite anteciper um propósito ambicioso, exigente em recursos e ao encontro da constatação da insuficiência das tradicionais medidas de conservação para travar a perda de biodiversidade dos horizontes 2030, 2050 e 2100 (p. 64).

O subtítulo que consta na capa do Estudo, “Guia para a abordagem portuguesa para o período pós-metas de Aichi”, pressupõe a identificação clara e sistemática de resultados do processo associado ao cumprimento das metas de Aichi em Portugal, assim como de uma revisão-síntese da participação e posição nacional nos processos técnicos e negociais associados ao cumprimento das metas de Aichi e demais programas e iniciativas, designadamente no quadro da Convenção sobre a Diversidade Biológica, IPBES, Rede Natura 2000, Programa MaB, entre outros. Por outro lado, seria oportuno integrar as orientações e metas do Plano de Ação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030 (ENCNB 2030).

Em termos organizativos, o documento apresenta alguns desequilíbrios, seja no detalhe com que trata diferentes matérias, seja na articulação de conteúdos entre o Relatório Global e os Suplementos. Pensa-se que uma revisão adequada do documento com uma apresentação clara dos propósitos do Estudo em muito beneficiaria o seu impacto. Sendo reconhecido que há um défice de informação científica no que diz respeito às espécies e aos habitats, o Estudo não evidencia um caminho claro para colmatar essa lacuna ao nível da recolha, sistematização, divulgação e utilização da informação de base no suporte à conservação e utilização sustentável da biodiversidade.

O Estudo tem o mérito assinalável de agregar o mar, o ambiente terrestre, águas interiores e costeiras, não deixando, por isso, de evidenciar devidamente os desafios próprios de cada um e de manter uma dimensão didática bem fundamentada e resultante de um notável exercício de síntese de matéria vasta e complexa de natureza científica e política (internacional, europeia e nacional) colocada em linguagem acessível (o que não significa que seja facilmente assimilada). No âmbito do conceito alargado de gestão de Áreas Classificadas, releva-se ainda o esforço de procurar introduzir rigor entre conceitos, nomeadamente ordenamento do território, gestão (ativa) da biodiversidade e governança, na respetiva utilização dos mesmos e na preocupação com a mobilização de bases de dados relativas às Áreas Classificadas.

O Estudo tem um enfoque na temática da correlação entre o clima e a biodiversidade e, conseqüentemente, na adaptação às alterações climáticas. A estratégia propositiva assenta particularmente na criação de uma Estrutura de Adaptação Climática da Biodiversidade (EACB), e apresenta propostas de configurações alternativas. Embora o documento aborde as implicações com figuras, como, por exemplo, a Reserva Ecológica Nacional (REN), não nos parece justificada a necessidade de criação de mais uma nova figura sem uma clara avaliação das suas implicações, nomeadamente o seu contributo para a já existente descrença na teia regulatória atual (como exemplo, repare-se também na introdução de um novo conceito de ‘corredor de conectividade climática’). Aliás, o documento faz referência à “atualização do quadro concetual da REN” (p. 67), o que deverá decorrer de uma outra circunstância que não do presente Estudo, embora ele possa ter o mérito de contribuir para evidenciar essa necessidade.

O Estudo vem acompanhado de Suplementos, entre eles o segundo, que deixam vislumbrar o volume de bases de dados mobilizadas (usos de solo, espécies, gestão da água, etc.) assinalando que têm um cariz exemplificativo e que estão incompletos. Não sendo possível uma apreciação global, no entanto, regista-se o esforço de trabalho ao nível do descritor uso e ocupação do solo, mas estranha-se a insistência em análises evolutivas de mega classes de ocupação de solo que sabemos desajustadas a instrumentos para uma gestão ativa e eficaz da biodiversidade (e

outros fins) e sem consequência necessária ou ajustada para o resultado dessa gestão. Por outro lado, manifesta-se estranheza por um documento desta envergadura não dar um lugar central aos incêndios rurais e às suas implicações na conservação e gestão da biodiversidade.

Tal como se apresenta, o documento não aponta políticas nem define prioridades e deve ser entendido como um contributo com um corpo de ação coerente e enriquecedor que permita alcançar os propósitos a que se propõe. As propostas relativas ao modelo de financiamento, com abordagens inovadoras, carecem de análise mais abrangente, intersetorial, considerando enquadramentos e aspetos fundamentais orgânicos e funcionais.

Nesta oportunidade, o CNADS reitera a necessidade de:

1. Incluir no Estudo uma análise relativa ao grau cumprimento das metas de Aichi em Portugal e do que daí possa resultar como aprendizagem para o futuro, seja no domínio da formulação de orientações estratégicas, seja de medidas específicas de ação. Do mesmo modo, a análise de contexto e a relação com o Plano de Ação da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030 poderiam constituir-se como perspetiva a considerar no Estudo, facilitando a sua integração e o seu contributo para a evolução das políticas de conservação em Portugal.
2. Integrar no Estudo, e, conseqüentemente, num eventual roteiro para a abordagem à biodiversidade no período pós-metas de Aichi, a consideração de conhecimento e investigação científicos associados à conservação e gestão da biodiversidade, em particular na Rede Nacional das Áreas Protegidas, com propostas concretas de interligação entre os setores da investigação e conservação.
3. Promover um debate nacional alargado e adequadamente informado, sobre a conservação da natureza e biodiversidade, para o qual o Estudo agora disponibilizado constituiria um contributo muito positivo, dada a extensa compilação de informação produzida e profundidade de análises realizadas a que acresce a consideração integrada da biodiversidade terrestre, aquática e marinha.

O CNADS manifesta-se disponível para continuar a acompanhar o desenvolvimento que este Estudo possa vir a assumir e disponibiliza-se para participar ativamente na

promoção do diálogo abrangente e informado de que há muito a biodiversidade e a conservação da natureza em Portugal carecem.

*[Aprovado em 21 de dezembro de
2021, por maioria, com 26 votos a favor, expressos através de correio
eletrónico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECERES E REFLEXÕES EM 2022



Conferência ODSlocal '22: Caminhos, Dinâmicas, Futuros
Loulé, 7 de dezembro de 2022

Foto: Plataforma ODSlocal

COMUNICAÇÃO A PROPÓSITO DA RECOMENDAÇÃO “PERSPETIVAR O FUTURO DO ENSINO PROFISSIONAL” ADOTADA PELO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM 15 DE DEZEMBRO DE 2021

O Conselho Nacional de Educação (CNE), no passado dia 15 de dezembro de 2021, deu ampla divulgação da sua RECOMENDAÇÃO “Perspetivar o futuro do Ensino Profissional”.

O CNADS saúda o CNE pela oportunidade desta Recomendação e, atendendo à sua detalhada análise e à relevância das recomendações, vem manifestar o seu apoio e sublinhar a preocupação que a mesma lhe deixou no que diz respeito à evolução recente do Ensino Profissional na área do Ambiente (e Desenvolvimento Sustentável).

Efetivamente, a propósito da “Atual oferta e procura destes cursos”, os dados da Tabela da página 3, tendo como fonte a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, chamaram a particular atenção do CNADS. Constata-se que na área da Proteção do Ambiente se regista uma relevante diminuição do número de jovens matriculados no ensino secundário em cursos profissionais: Ano letivo 2015/2016: 842 e Ano letivo 2019/2020: 214. Lê-se, ainda, que entre as áreas com maior diminuição do número de conclusões no ensino secundário em cursos profissionais se encontra a Proteção do Ambiente, com menos 225 conclusões para o mesmo período de tempo, durante o qual houve um aumento do número de alunos matriculados nos cursos profissionais no seu todo.

Não sendo possível discorrer de modo sustentado e exaustivo sobre as razões desta situação, o CNADS não pode deixar de sublinhar a estranheza desta constatação face à necessidade de uma aposta estratégica na formação nas áreas do ambiente no ensino secundário via Ensino Profissional, assim como no que diz respeito aos

Cursos Técnicos Superiores Profissionais nas áreas do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável: floresta, conservação da natureza, oceanos, pesca, recursos hídricos, disponibilidade e qualidade da água doce, qualidade do ar, ruído, agricultura, jardinagem, etc.

O CNADS reconhece a dedicação e o acompanhamento continuado do CNE perante os desafios que hoje se colocam “num tempo cada vez mais complexo, incerto e dominado pelas novas tecnologias e pela inteligência artificial e num contexto de previsual reinvestimento de avultados recursos para a educação e formação, na sequência da pandemia provocada pela COVID-19 e dos apoios europeus disponíveis, designadamente no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”.

Neste sentido, o CNADS concorda com a necessidade que o CNE propõe de reequacionar a educação profissional “à luz de uma qualificação da sua missão” em torno da Pedagogia, da Cidadania, da Territorialização, da Natureza, da Sustentabilidade e da Inovação Social, assim como com os objetivos de:

- 1) sensibilizar o Governo, a Assembleia da República e todos os atores sociais do domínio da educação para a identificação de novos desafios e de novas oportunidades;
- 2) reforçar a participação dos alunos na identificação e resolução de problemas, através de projetos interdisciplinares e integradores, tomando por base problemas da comunidade local e temáticas atuais como a crise climática e a sustentabilidade;
- 3) desenvolver formação específica sobre matérias tão importantes para o futuro próximo como as do Ambiente, da Natureza e da Sustentabilidade, considerando até as novas oportunidades que irão surgir no âmbito do Pacto Ecológico Europeu.

(Aprovada por unanimidade, na 1ª Reunião Ordinária do CNADS em 2022, realizada em 2 de fevereiro)

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA NOS EDIFÍCIOS, COM ENFOQUE NOS EDIFÍCIOS RESIDENCIAIS

O presente Parecer do CNADS foi elaborado no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) do CNADS sobre Eficiência Energética nos Edifícios. O GT foi coordenado pelos conselheiros José de Matos e João Joanaz de Melo, e integrou os seguintes membros do Conselho: Jaime Braga, Jorge Moedas, Luísa Schmidt, Júlia Seixas e Nuno Ribeiro da Silva. O GT contou com a participação ativa do presidente do CNADS, Filipe Duarte Santos, e ainda com a colaboração da secretária executiva Adília Lopes e de Carla Martins, da assessoria técnica do CNADS. Os trabalhos do GT contaram também com a realização de uma audição ao Professor Vasco Peixoto Freitas, cujo contributo publicamente se agradece.

O presente Parecer foi aprovado na generalidade na 3ª Reunião Ordinária do CNADS em 2022, realizada a 27 de abril, sendo a redação final aprovada por consulta eletrónica em 16 de maio de 2022.

É permitida a livre divulgação e distribuição deste documento para fins não-comerciais, em versão integral ou resumo executivo. Referências ao documento devem ser adequadamente citadas.

1. Enquadramento e motivação

Nos últimos anos houve várias iniciativas internacionais importantes em matéria de energia e clima, de que podemos destacar o Acordo de Paris (UN, 2015), o Pacto Ecológico Europeu (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/egdstatistics/>), e a aprovação da Lei do Clima na União Europeia e também em Portugal. Apesar disso, alguns dos indicadores ambientais mais importantes não têm evoluído de forma desejável: não houve até agora uma redução estrutural das emissões de gases de efeito de estufa (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change/visualisations>, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>) e os indicadores de biodiversidade e conservação da natureza, entre outros, são cada vez mais preocupantes (<https://www.wwf.org.uk/living-planet-report>, https://ec.europa.eu/environment/publications/state-nature-eu_pt).

A crise mundial de energia e materiais, pautada por preços pouco competitivos e disponibilizados por métodos pouco sustentáveis, é notória em praticamente todos os países. Este problema foi menos visível durante o período de crise económica, mas agravou-se devido à disrupção económica provocada pela pandemia de Covid-19 e, mais ainda, com a guerra na Ucrânia. A capacidade de recuperação da economia mundial dependerá, em grande medida, do desfecho da guerra, mas há aspetos que são já claros: foi fortemente abalada a esperança de um mundo global colaborativo a

curto e mesmo médio prazo e tornou-se mais evidente que a Europa é altamente dependente e vulnerável em energia e matérias-primas — a somar aos problemas, que se mantêm e, nalguns casos, se agravaram, de degradação ambiental, escassez de recursos e desigualdades sociais.

Neste contexto, como tem sido defendido por muitos autores, a melhor opção será apostar numa economia mais circular, onde a eficiência seja central, e num estilo de vida mais sustentável, o que inclui um padrão de consumo mais parcimonioso. Uma das dimensões importantes desta aposta inclui a intervenção no parque edificado, em especial no setor habitacional.

Em Portugal, apesar de múltiplas medidas pontuais ao longo dos anos e de novas iniciativas que têm resultado em estratégias e incentivos diversos, o parque habitacional continua a ter má qualidade. Alterar estruturalmente esta situação terá impacto positivo, simultaneamente, na saúde pública, conforto humano, mitigação e adaptação às alterações climáticas, redução dos impactes do uso da energia e reforço da resiliência em vários domínios da economia e da sociedade.

O presente documento visa contribuir, através do enunciado de um conjunto de princípios e de orientações para o desenho de medidas adequadas, para um progresso significativo na melhoria da eficiência energética, centrada na área dos edifícios residenciais, que deve ser assumida como uma das grandes prioridades a nível nacional.

Numa fase posterior, é intenção do CNADS abordar, por um lado, em mais detalhe as medidas apontadas e a forma de potenciar os seus efeitos, bem como aprofundar alguns temas específicos, nomeadamente a pobreza energética, e, por outro, alargar o âmbito ao domínio dos edifícios não residenciais.

2. Diagnóstico: indicadores sintéticos

As grandes tendências recentes nonexo energia-clima em Portugal são as seguintes:

- As emissões de GEE decresceram significativamente entre 2005 e 2013, mas na última década a tendência tem sido de estagnação, com emissões nacionais de 63 Mt CO₂eq em 2019 (em 2020 as emissões foram inferiores, mas foi um ano atípico devido à pandemia). Perspetiva-se uma redução de GEE em 2021 devido ao fecho das duas centrais a carvão (Sines e Pego) e da refinaria de Matosinhos;
- Apesar da intenção de atribuir prioridade à eficiência, as políticas energéticas continuam a ser focadas primordialmente na oferta de energia. É disso exemplo a

primazia no Programa Nacional de Investimentos dada a setores como a exploração mineira de lítio, o hidrogénio ou as centrais fotovoltaicas centralizadas, com valores residuais atribuídos à eficiência energética e à produção descentralizada (CSOP, 2020). O PRR prevê diretamente para a eficiência energética em edifícios 610 M€ até 2026 (C13), muito embora as exigências de eficiência energética estejam incluídas noutras componentes associadas a construção ou reabilitação de edificado, seja habitação social ou infraestruturas de saúde;

- A intensidade energética continua acima da média europeia; tem vindo a melhorar lentamente, mas estagnou nos últimos anos por volta de 3,4 TJ/M€'2016 (energia final) — quando para convergir para o Pacto Ecológico Europeu teríamos de nos aproximar de 2,7 TJ/M€'2016;

- O potencial de poupança de energia, no conjunto dos setores, ascende a 25-30% dos consumos. Os mais recentes instrumentos de apoio ao investimento no âmbito do PRR e do QCA (em discussão) referem exatamente como objetivo ou condição de financiamento melhorias de eficiência de 30%. Este potencial até agora não tem sido posto em prática por falta de políticas adequadas (a melhora de intensidade energética verificada tem resultado sobretudo da normal renovação tecnológica);

- Na última década a dependência energética do país tem oscilado em torno dos 75% (DGEG/ADENE, 2021) — sendo os edifícios (habitação e serviços) um dos setores mais relevantes, além dos transportes e da indústria;

- O mercado energético nacional acumulou ao longo do tempo um conjunto de taxas, benefícios fiscais e subsídios, que atingem um montante de 3 900 M€/ano (Melo *et al.*, 2021), frequentemente contraditórios ou perversos em termos dos objetivos das políticas de sustentabilidade;

- Subsiste elevada complexidade, opacidade e défice de avaliação das políticas de energia e clima, entre outras (CSOP, 2020).

O parque edificado em Portugal, seja habitacional, de comércio ou de serviços, requer uma intervenção sistemática e coerente nas próximas décadas: informação oficial da certificação de edifícios e diversos outros estudos indicam que 75% das famílias vive em habitações que não cumprem os requisitos modernos de comportamento térmico dos edifícios. Segundo as estatísticas europeias corroboradas por diversos estudos nacionais, 19% das famílias portuguesas tem dificuldade em aquecer a habitação no Inverno (Eurostat, 2020) — uma situação decorrente da combinação de má qualidade do parque edificado e de um contexto socioeconómico com elevadas frações de população envelhecida e/ou com baixos rendimentos.

De acordo com as mais recentes estimativas oficiais (Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios, ELPRE), os custos de reabilitação do edificado em Portugal até 2050 ascendem a valores na ordem dos 143 000 M€, dos quais 110 000 M€ no setor residencial. Os critérios que conduziram a esta estimativa são discutíveis em aspetos de detalhe, mas os estudos existentes (p.e. Palma *et al.*, 2022) são convergentes na tipologia e na ordem de grandeza dos investimentos necessários. É evidente que terá de haver um esforço colaborativo de todos os setores, incluindo as famílias, o setor da construção e renovação, as empresas em geral e as diversas instituições públicas. É igualmente evidente a insuficiência de instrumentos efetivos para cumprir as metas necessárias no futuro próximo.

Os edifícios representam mais de 30% do consumo de energia final (DGEG, 2021), estimando-se que é possível, com ganhos de conforto, reduzir os consumos de energia no setor residencial na ordem dos 50% (Melo *et al.*, 2020).

3. Discussão de resultados das políticas passadas

Historicamente, a política energética em Portugal tem sofrido inflexões frequentes causadas pelo contexto político, social e económico. O denominador comum é que tendencialmente se tem dado bastante mais atenção à oferta de energia do que à gestão da procura.

Nas últimas décadas foram criados vários planos e programas nacionais, com os objetivos declarados de reduzir as emissões de carbono e a dependência externa e, nalguns casos, melhorar a eficiência energética: Programa de Valorização das Energias Endógenas (VALOREN, 1986), Eficiência Energética e Energias Endógenas (E4: PCM, 2001), Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC: PCM, 2015), Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroelétrico (PNBEPH: INAG/DGEG/REN, 2007), Estratégia Nacional para a Energia (ENE: PCM, 2010), Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis, Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAER 2020 e PNAEE 2016: PCM, 2013) e, mais recentemente, a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE: PCM, 2021).

A eficácia destes esforços tem sido modesta no domínio da eficiência energética. A perspetiva da oferta dominou sempre sobre a procura, e as opções políticas favoreceram a oferta em detrimento do custo-eficácia. Os escassos incentivos à eficiência energética e as reduções fiscais p.e. em sede de ISP (imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos) para alguma indústria e atividade transportadora favoreceram os consumidores intensivos de energia — embora se deva reconhecer

que tal situação foi pressionada pela necessidade de repor a competitividade das empresas face às políticas de incentivos existentes no espaço europeu.

A intensidade energética melhorou significativamente de 2005 a 2011, por força dos planos de racionalização de energia e modernização tecnológica; mas essa tendência abrandou durante a crise e estagnou desde 2013, devido à ineficácia das políticas vigentes.

Registe-se ainda, em 2009, a medida de apoio aos painéis solares térmicos acessíveis (entre subsídio direto e dedução no IRS), mas com fracos resultados efetivos, devido sobretudo à falta de divulgação e insuficiente capacidade técnica de instalação (Bartiaux *et al.*, 2016); a ponto de Portugal ser hoje um dos países da UE com menor número de painéis de água quente solar e de produção fotovoltaica descentralizada, apesar de ter o maior número de horas de sol por ano (Horta *et al.*, 2019).

Acresce que, com a crise financeira e o subsequente período de austeridade (2011-14), durante quase uma década foram suspensos os apoios ao isolamento térmico de edifícios. Mais tarde, o programa "Casa Eficiente 2020", baseado em empréstimos bancários, não teve praticamente qualquer efeito. A taxa de juro proposta aos potenciais clientes, em vez de ser bonificada, era agravada, logo, os 200 M€ previstos não foram aplicados.

O Programa de Apoio Edifícios Mais Sustentáveis (PAE+S), iniciado em 2020, foi inicialmente suportado pelo Fundo Ambiental (FA) e, mais recentemente, pelo PRR, para um total de 75 M€. Segundo a informação publicada *online* pelo Fundo Ambiental no dia 3 de maio, a 30 de abril de 2022 tinham sido submetidas 106 133 candidaturas, das quais 25 953 consideradas elegíveis (incentivo de 43,4 M€), 21 510 inelegíveis, 50 442 em análise e as restantes 8 228 correspondendo a outras situações. A dotação remanescente era, nesta data, de 31,6 M€. Se considerarmos que a totalidade das candidaturas visa edifícios de primeira habitação, e que os casos em análise mantêm as taxas de elegibilidade, este programa beneficiará 1,9% dos três milhões de famílias que vivem em habitações com mau desempenho energético.

A análise da aplicação destes fundos indica que este instrumento é limitado, na medida em que chega apenas a parte da população, nomeadamente aos agregados familiares com rendimentos mais elevados. A necessidade de investimento inicial na candidatura, a complexidade do seu preenchimento e os meios de divulgação do incentivo foram identificados como os principais fatores que restringem a possibilidade de acesso e usufruto destes apoios financeiros (Albuquerque, 2021), o que está em linha com as altas taxas de inelegibilidade.

Neste contexto, pressupõe-se naturalmente investimento privado, mas este terá de ser estimulado através de políticas públicas mais adequadas. Por exemplo, o já referido PAE+S, sendo relevante (e ilustrativo como programa piloto), não oferece garantias de custo-eficácia (porque as percentagens nominais de apoio são elevadas e os tetos são desajustados da realidade), o que resulta em benefício dos que têm mais conhecimentos e dinheiro disponível para investir.

Por seu lado, a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética, e designadamente os "Vales Eficiência", têm uma utilidade muito limitada, uma vez que disponibilizam montantes irrisórios (1300 euros + IVA) e apenas se aplicam a famílias carenciadas que sejam proprietárias das suas habitações (CNADS, 2021). O resultado é que, até agora, segundo informação do Fundo Ambiental, apenas se utilizaram 11,9% dos Vales Eficiência disponibilizados.

Tabela 1 — Boas práticas de incentivos à eficiência energética nos edifícios
(adaptado Melo *et al.*, 2021)

Instrumento	País
Empréstimos bancários sem juros para renovações até 30 000 € que resultem em melhorias na eficiência energética das habitações	França
Os condomínios estão obrigados a desenvolver planos de poupança energética com contratos baseados na performance	França
Subvenções adequadas à dimensão dos investimentos e IVA reduzido para os trabalhos de reabilitação energética	França
Benefícios fiscais em sede de IRS na aquisição de equipamentos eficientes	Reino Unido; França
Subsídios e incentivos para pequenas remodelações e substituição de equipamentos pouco eficientes	Alemanha
Subsídios para auditorias energéticas a edifícios de habitação	Alemanha
Plataformas nacionais de fornecedores de soluções energeticamente eficientes para a habitação, assim como uma lista de auditores certificados	Reino Unido; Alemanha; Espanha

Instrumento	País
Financiamento de projetos de instalação de energias renováveis: até 50%, num máximo de 25 000 CAD (cerca de 16 000 €), para projetos implementados à escala do bairro/freguesia; até 33%, para projetos à escala da habitação individual	Canadá
Limitação à importação de equipamentos pouco eficientes	Canadá
Autarquias têm capacidade de intervenção para renovação de edifícios à escala do bairro, se necessário coercivamente	Espanha
Incentivos à renovação urbana, em especial dirigidos aos senhorios	Itália

4. Orientações gerais para a política energética

Portugal tem já hoje objetivos gerais e uma orientação política favorável à transição e à eficiência energética, traduzida em documentos como o Roteiro para a Neutralidade Carbónica (PCM, 2019), a ELPRE (PCM, 2021) e, em algumas dimensões, o PRR. No entanto, as políticas setoriais continuam a ser muito focadas na oferta de energia; as metas ainda em vigor, designadamente no PNEC (PCM, 2020), são pouco ambiciosas e estão aquém quer das possibilidades técnico-económicas, quer das metas que posteriormente vieram a ser estabelecidas pelo Pacto Ecológico Europeu; acresce que, como discutido acima, continuam em falta as ferramentas e os incentivos para levar à prática os objetivos declarados.

Para criar condições de sucesso para a requalificação de edifícios, a ELPRE carece de instrumentos que possam conduzir à sua eficaz implementação.

Questões-chave:

- a) A política energética deve considerar um pacote integrado de medidas que abarque todos os setores da sociedade. A transição energética não se fará sem atritos e sobressaltos, sendo necessária uma lógica de pacto social com custos e benefícios corretamente distribuídos, por forma a evitar o aumento das desigualdades sociais e a quebra de competitividade das empresas;
- b) Em termos de instrumentos, deve considerar-se privilegiar uma atuação a partir da fiscalidade, estabelecendo uma reforma fiscal que por um lado penalize e, por outro, premeie os comportamentos. Os tarifários de energia, designadamente na sua componente de potência contratada, devem ser progressivos de forma a fomentar a eficiência. As tarifas sociais devem ser devidamente escrutinadas e dirigidas. As receitas obtidas através de

ecotaxas relacionadas com a energia devem ser reinvestidas na promoção da eficiência energética, em especial nos setores que contribuíram para a receita fiscal. Este tipo de mecanismo tem um efeito muito positivo sobre a dinâmica económica (Pereira & Pereira, 2017a,b; Coady *et al.*, 2015);

- c) Ainda no que se refere a instrumentos, deve criar-se escala adequada e estabilidade temporal nos instrumentos de financiamento das políticas de energia e clima. Para as famílias e sobretudo para as empresas, quer consumidores de energia quer operadores do setor (reabilitação, materiais de construção, equipamentos energéticos), a clareza de propósitos e a estabilidade do quadro económico-financeiro são fundamentais.

5. Orientações para a promoção da eficiência energética nos edifícios

5.1. Grupos-alvo

Alguns grupos-alvo críticos e instrumentos preferenciais para os mobilizar, incluem:

- a) Famílias de classe média e empresas de serviços. Instrumentos essenciais: medidas fiscais para apoiar investimentos em larga escala em eficiência e conforto;
- b) Grupos "difíceis de alcançar", incluindo famílias e PME vulneráveis. Instrumentos essenciais: apoio técnico e social de proximidade, para gerir eficazmente os meios financeiros necessários para a concretização dos objetivos a que se destinam;
- c) PME que trabalham na requalificação de edifícios, municípios, agências locais de energia e empresas de serviços energéticos. Instrumentos essenciais: incentivos à criação e expansão de capacidades, incluindo a estruturação de novos *clusters* dedicados à execução da eficiência energética. Entre outros aspetos, será necessário formar mais profissionais de construção civil especializados na reabilitação de edifícios, e promover a capacitação dos agentes que dinamizam os processos de transformação.

5.2. Prioridades e critérios para o desenho de medidas

O desenho das medidas de incentivo deve obedecer a critérios claros, destacando-se os seguintes:

- a) Devem ser financiadas medidas que gerem benefícios públicos (proteção do ambiente, melhor qualidade de vida para a população, em especial os setores mais vulneráveis), e cujos beneficiários não tenham capacidade económica para as concretizar;
- b) Tecnologias emergentes devem ser financiadas apenas para ultrapassar barreiras de entrada no mercado; medidas de alta rentabilidade não deverão ser financiadas;
- c) A tipologia de medidas deve ser a mais simples para cada fim em vista — privilegiando-se sempre que possível os instrumentos fiscais, exatamente pela sua simplicidade e universalidade;
- d) No desenho e avaliação de medidas, devem ser usados indicadores de desempenho efetivo (p.e conforto, rentabilidade a prazo, efeitos ambientais), e não indicadores de mera execução ou prescrições tecnológicas, que tendem a criar distorções. Para afinar o desenho e avaliação de medidas, procurar a colaboração entre Universidades, empresas e instituições locais e nacionais;
- e) Os efeitos das medidas devem ser periodicamente avaliados, de forma a garantir a sua eficácia e introduzir os ajustes necessários;
- f) Devem ser incentivadas e privilegiadas as medidas passivas (isolar e proteger janelas e coberturas; garantir a ventilação natural), recorrendo a medidas ativas (equipamentos, exceto relacionados com eficiência hídrica) só em segunda prioridade;
- g) Deve ser igualmente incentivada a produção descentralizada de energia (p.e. solar térmico para águas quentes sanitárias e solar fotovoltaico), bem como as comunidades de energia;
- h) Promover a qualidade do projeto e a utilização de ferramentas adequadas (p.e. *Building information modeling* (BIM), já obrigatório em muitos países), tanto nos edifícios novos como na reabilitação.

Alguns tipos de medida não são apropriados, tais como:

- a) Baixar artificialmente os preços da energia (sem prejuízo de medidas de estabilidade regulatória, quando necessárias). A redução de preços dá ao mercado o sinal oposto ao pretendido e diminui a rentabilidade das medidas de eficiência;
- b) Criar subsídios cegos, ainda que teoricamente destinados à eficiência energética, sem atender a uma definição clara de prioridades ou às condições concretas dos beneficiários;
- c) Pôr os meios públicos de promoção da eficiência nas mãos das grandes empresas do setor energético: quer pelo conflito de interesses que gera, quer por conduzir tendencialmente a situações com má relação custo-eficácia para os consumidores, em especial as famílias mais desfavorecidas.

5.3. Meios públicos a mobilizar

Tomando como referência as estimativas oficiais da ELPRE, será necessário investir no parque habitacional 110 000 M€ em 30 anos. Para efeitos de exemplificação do esforço orçamental, considere-se o seguinte cenário: admitindo que as intervenções mais prioritárias para beneficiar 3 milhões de habitações em 10 anos correspondem a 40% desse valor, será necessário, neste prazo, investir um total de 44 000 M€ (isto é, aumentar em 50% o valor bruto anual da construção/reabilitação de edifícios em Portugal). Admitamos que os incentivos serão dirigidos principalmente para a reabilitação de edifícios e para a instalação de AQS solar e fotovoltaico; admitamos ainda que, para mobilizar estes investimentos, a taxa de comparticipação pública líquida dos incentivos para a generalidade das famílias de classe média será de 15% (saldo entre um benefício fiscal de 30% e o acréscimo de receitas em IVA e IRC), e para as famílias difíceis de mobilizar (*hard to reach*) será de 70% (saldo médio entre as taxas de comparticipação variáveis em função dos rendimentos, e que poderão atingir os 100%, e o acréscimo previsível de receitas em IVA e IRC) — indicadores em linha com a experiência internacional e com estudos nacionais. Estes valores são indicativos, apenas para se compreender o esforço orçamental necessário.

Destes pressupostos resulta que, para cumprir a meta de garantir a todas as famílias residentes em Portugal uma habitação condigna e eficiente, será necessário o erário público investir em renovação do parque habitacional (sob a forma de benefícios fiscais, outros incentivos e fundos comunitários) na ordem dos 1 500 M€/ano nos próximos 10 anos. Tomando como cenário de referência os pressupostos acima indicados, e a despesa programada no PRR de 300 M€ até 2026 para eficiência

energética em edifícios residenciais, poderá ser necessário multiplicar por 25 o valor anual previsto.

Estes valores poderão certamente ser revistos em baixa se conseguirmos otimizar os processos e as tecnologias a aplicar, mas a ordem de grandeza não andará longe destes montantes. Note-se ainda que, havendo sucesso na transição energética e na implementação de tecnologias e processos eficientes, os custos operacionais do uso da energia vão reduzir-se ao longo do tempo e, portanto, vão permitir desbloquear meios adicionais.

6. Orientações por tipologia de medidas

6.1. Medidas fiscais

Dos 3 milhões de famílias que em Portugal vivem em casas com mau desempenho energético (classe C ou inferior, casas desconfortáveis), cerca de 2 milhões são famílias de classe média, a maioria proprietárias da casa onde habitam.

Incentivos fiscais atrativos podem ser um instrumento democrático, horizontal, eficaz e relativamente simples para promover a eficiência nas habitações para a maioria das famílias de classe média: as famílias investem na beneficiação da sua própria casa, com ganho imediato de conforto. Nos tempos que correm, é um investimento mais atrativo do que a banca ou o mercado financeiro. Esta abordagem é igualmente válida para a generalidade das empresas (embora as PME e algumas famílias possam requerer medidas de incentivo adicionais). É também uma forma de dinamizar a economia real, com efeitos macroeconómicos muito positivos. Uma estratégia económica e fiscal de promoção da eficiência energética com reduções anuais de 2% da intensidade energética gera indicadores macroeconómicos significativamente melhores que os do cenário base: PIB +2,4%, emprego +1,4%, efeitos no bem-estar das famílias desfavorecidas +1,8% (Melo *et al.*, 2020).

Tendo em conta a experiência nacional e internacional, consideramos que benefícios fiscais na ordem dos 30% do investimento, designadamente em sede de IRS (famílias) e IRC (empresas), contribuirão para mobilizar os investimentos prioritários num horizonte de 10 a 15 anos. O gasto real por parte do Estado será na ordem de metade do incentivo nominal, porque vai recuperar o IVA dos consumidores finais e o IRC da atividade dos instaladores.

Entre as medidas fiscais podem incluir-se as taxas reduzidas de IVA nos trabalhos de instalação e construção, complementadas com financiamentos reembolsáveis à taxa zero, como tem sido aplicado em diversos países europeus (cf. Tabela 1).

O financiamento destas medidas pode ser feito à custa da eliminação de incentivos perversos. Não é um exercício trivial, mas os estudos existentes tornam claro dois aspetos importantes: o montante dos incentivos perversos existentes é bastante superior ao custo de medidas eficazes de promoção da eficiência; e para as empresas um quadro fiscal estável e com sentido é bem mais importante do que benefícios avulsos (por muito apreciados que eles sejam no momento).

6.2. Combate à pobreza energética

A pobreza energética tem um efeito significativo sobre a saúde física e mental, o bem-estar social e o absentismo das pessoas que dela sofrem. Não é apenas um problema social ou de política energética — é também uma questão de saúde pública e de condições de vida dignas.

Em Portugal podemos identificar três grandes causas de pobreza energética (que se cruzam em parte dos agregados familiares, mas podemos encontrar todas as combinações) que tendem a agravar-se em cenários de alterações climáticas, sobretudo durante fenómenos meteorológicos extremos:

- Famílias de muito baixos rendimentos, para quem o consumo de energia se torna quase um luxo. Trata-se de uma situação associada ao círculo vicioso da pobreza (uma combinação de rendimento familiar, nível de educação, condições de saúde e fatores sociodemográficos), que é essencial ter em consideração, mas cuja análise detalhada não cabe no presente trabalho;
- Habitações com mau ou muito mau desempenho térmico, que representam 75% dos fogos de primeira habitação em Portugal. Temos uma causa histórica geral, que foi o grande surto de construção apoiado em políticas públicas dos anos 1970 a 1990, a maioria de má qualidade, agravada por diversas circunstâncias: desaparecimento do mercado de arrendamento e falta de manutenção dos edifícios, de incentivos credíveis para a requalificação e de motivação ou de meios financeiros para investimento das famílias;
- Falta de informação: há hoje muitas soluções disponíveis no mercado, com boa relação custo-eficácia, mas que não são suficientemente divulgadas junto das famílias.

Podemos ainda distinguir uma grande variedade de circunstâncias familiares, das quais é possível tipificar algumas, identificando as medidas mais eficazes para as enfrentar:

- a) *Famílias de classe média, proprietárias da casa onde vivem.* Nestes casos, a eventual pobreza energética (entendida como uma casa desconfortável) não tem a ver com a pobreza económica, mas com outros fatores. Os incentivos fiscais são o instrumento a privilegiar, pelas razões referidas anteriormente;
- b) *Famílias vivendo em casa arrendada, com mau comportamento térmico e défice de manutenção.* Em grande parte dos casos trata-se de famílias idosas e/ou com rendimentos médio-baixos e, portanto, com dificuldades acrescidas na procura de soluções. Na maioria dos casos, os senhorios não estão interessados em obras de beneficiação, porque nada têm a ganhar com isso. O estado destas casas é muito variável, bem como os rendimentos familiares. Esta é uma das situações mais complexas, porque implica uma análise caso a caso, quer técnica, quer de determinação do nível de apoio público necessário;
- c) *Famílias de baixos rendimentos que vivem em casa própria.* Trata-se frequentemente de pessoas idosas, ou noutras situações vulneráveis. Nestes casos serão necessárias medidas simplificadas de apoio público substancial e uma infraestrutura de proximidade que consiga gerir todo o processo;
- d) *Famílias de baixos rendimentos que vivem em habitação social, sendo o proprietário uma instituição pública.* A maioria destas habitações tem muito fraca qualidade. Conforme as circunstâncias locais, há dois tipos de solução: realojamento em habitação social moderna; ou obras profundas de requalificação dos edifícios, em qualquer dos casos com uma infraestrutura própria da responsabilidade da instituição pública.

Em todos estes casos, os requisitos técnicos são semelhantes: trata-se de requalificar edifícios de habitação, uma matéria abundantemente estudada em termos tecnológicos e com um mercado emergente. Já os requisitos organizacionais para a implementação prática serão diferentes.

Os casos b), c) e d) revestem-se de maior complexidade: quer porque os níveis de participação pública necessários serão, em média, muito superiores, quer pela multiplicidade de circunstâncias técnicas, sociais e económicas. Será sempre preciso colocar no terreno equipas multidisciplinares que façam uma análise técnico-económica caso a caso e prestem apoio social e técnico. Será necessária uma gestão de proximidade, o que implica envolver as autarquias locais, e em muitos casos estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil que conheçam a realidade no terreno (p.e. IPSS, Juntas de Freguesia). No caso das casas arrendadas, será

necessário um ajuste da legislação, no sentido de criar incentivos tanto para os senhorios como para os inquilinos.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética não parece garantir um diagnóstico suficientemente fino da problemática complexa da pobreza energética, nem parece transparecer uma preocupação de procurar as medidas mais adequadas a cada situação (ainda que algumas das medidas preconizadas vão no bom sentido). Não parece haver uma preocupação de custo-eficácia, o que é crítico porque os meios são escassos. Qualquer estratégia consequente para o combate à pobreza energética terá de ter uma visão clara sobre a diversidade de situações e as ferramentas adequadas a cada tipologia, e mobilizar meios de escala adequada. Nunca haverá um combate eficaz à pobreza energética sem um efetivo acompanhamento de proximidade, que esta Estratégia não parece garantir, e sem um grande investimento público.

6.3. Promoção de novos modelos de negócio

Particularmente no caso dos condomínios, mas não só, poderão ser adotados ou estimulados, como já acontece com a instalação de painéis fotovoltaicos, modelos de negócio baseados na intervenção p.e. de empresas de serviços energéticos ou de instituições responsáveis pelos investimentos na reabilitação energética dos edifícios e respetiva gestão, promovendo a partilha de benefícios. É necessário explorar novos modelos de negócio, eventualmente fazendo uso de instrumentos financeiros novos.

Também, e como forma de combinar a necessidade de “qualificação” ou “credenciação” das empresas (e certificação dos produtos, equipamentos e soluções) envolvidas nos trabalhos de reabilitação energética com a falta de resposta das empresas de construção/aplicação, muito por causa da sua menor competência nas áreas formais e da gestão de projetos e soluções, seria de estudar a criação da figura de “gestor” certificado (empresas) de projetos de eficiência energética, acessível a outras empresas e atividades na cadeia de valor, de forma a ultrapassar os atuais constrangimentos.

As empresas de construção devem encarar cada vez mais a eficiência energética dos edifícios como uma unidade de negócio especializada e não apenas como parte integrante de projetos de reabilitação. Esta especialização traz vantagens competitivas e sobretudo uma maior disponibilidade de oferta de serviços, que atualmente ainda é insuficiente.

6.4. Capacitação do setor da reabilitação de edifícios

A reabilitação de edifícios carece de mão de obra especializada, situação que é transversal a todas as atividades da construção, mas que neste caso é ainda mais grave devido à maior exigência técnica e complexidade das intervenções, bem como à diversidade da dimensão dos trabalhos, que se reflete nos custos e na rentabilização das equipas.

A situação atual exige não só um maior esforço na formação profissional, mas também o ajustamento do quadro das profissões (para não falar dos respetivos referenciais), perfeitamente desadequado e ultrapassado. A maior parte das profissões relacionadas com este tipo de trabalhos, nem sequer existe. Não há, formalmente, profissões reconhecidas de aplicadores de isolamentos, nem de sistemas ETICS, nem de divisórias ou sistemas de coberturas.

A formação destes profissionais deverá também vir a incluir os temas da sustentabilidade e da eficiência energética, aproveitando-se o trabalho já realizado na preparação destes conteúdos pelo LNEG. No sentido das orientações do “Renovation Wave”, deverá incentivar-se a criação de soluções estandardizadas por tipos de prédios a reabilitar, de acordo com os respetivos sistemas construtivos e época de construção.

[Aprovado na generalidade, por unanimidade, na 3ª Reunião Ordinária do CNADS em 2022, a 27 de abril; redação final aprovada por consulta eletrónica em 16 de maio de 2022]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI 169/XXIII/2022 - SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS PARA EMPRESAS NA ÁREA AMBIENTAL

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), na sequência de solicitações de S.Exa. o Ministro do Ambiente e da Ação Climática e de S. Exa o Secretário de Estado da Digitalização e da Modernização Administrativa, emitiu o Parecer sobre o Projeto de DL 169/XXIII/2022 - Simplificação de licenças e

procedimentos para empresas na área ambiental. O Parecer foi coordenado pela Conselheira Luísa Schmidt, debatido na 6ª Reunião Ordinária do CNADS de 2022, realizada no dia 28 de setembro, e aprovado por correio eletrónico em 4 de outubro de 2022.

1. Aspetos gerais – positivos e negativos

O documento designado por SIMPLEX do Ambiente assume-se como um diploma essencial para a simplificação de processos de licenciamento face à burocracia do sistema administrativo português, que atrasa e impede a celeridade de aprovação de novos projetos e atividades industriais, infraestruturais e outras.

Neste sentido, e para ultrapassar e acelerar a respetiva aprovação, propõe um conjunto de medidas que vão desde a dispensa de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) ao recurso a deferimento tácito, passando pela redução dos prazos de apreciação de pareceres a emitir pela Administração Pública.

Trata-se de uma proposta legislativa algo paradoxal, pois, se, por um lado, pretende contribuir para a eliminação de burocracias inúteis e facilitar medidas e atividades positivas e até urgentes sem potenciais consequências ambientais negativas, por outro lado, abre a porta a projetos e atividades que não podem dispensar AIA nem uma análise cuidadosa por parte da Administração Pública, sob o risco de se tornarem lesivos para os recursos naturais, a saúde pública e os bens comuns.

Exemplos de **aspetos positivos** são, entre outros, a modernização de infraestruturas ferroviárias ou as regras para a economia circular que facilitem o reaproveitamento de resíduos nas indústrias, como é o caso da eliminação de procedimentos morosos ou dependentes de autorizações/validações, por exemplo para o uso de fluxos de resíduos ou subprodutos internamente a uma empresa ou instalação. Este tipo de procedimento é geralmente inútil e pode ser substituído com vantagem por procedimentos de prestação de informação objeto de fiscalização *a posteriori*.

Já a reutilização de águas residuais tratadas para certos fins fica aquém do desejável, limitando-se a dispensa de licença apenas ao uso próprio e mantendo um processo de licenciamento (comunicação prévia com prazo) para usos essenciais, como a limpeza de ruas, a rega de jardins e alguma produção agrícola. Ora, a simplificação dos atuais procedimentos é necessária e urgente, pois tem sido bloqueada a efetiva concretização da reutilização de águas residuais, sem prejuízo de se salientar as precauções a ter em termos de qualidade da água e de saúde pública.

Ainda no caso da água, refere-se que '*para construção de infraestruturas hidráulicas e captação de águas para aproveitamento de recursos hídricos particulares, é substituída a necessidade de uma licença por uma mera comunicação prévia i) quando esteja em causa a realização de construções inseridas em malha urbana com Plano Diretor Municipal de segunda geração; e ii) quando esteja em causa a recuperação de estruturas já existentes sem alteração das características iniciais*'. O CNADS considera que, ainda que esta simplificação faça sentido, tem, no entanto, de ser assegurada a manutenção de obrigatoriedade de ligação à rede pública de abastecimento para consumo humano quando esta se situar a menos de 20 metros do limite da propriedade, não podendo essa nova captação servir como origem alternativa para consumo humano, mas apenas para outros fins.

Importa salientar, igualmente, **aspetos problemáticos e tendencialmente negativos**.

Desde logo, a dispensa de **Avaliação de Impacte Ambiental (AIA)** em vários tipos de projetos, numa longa lista em que sobressaem os casos das pecuárias intensivas de aves, suínos e ovinos, as grandes pisciculturas marinhas, incluindo em antigas salinas (uma tipologia de zona húmida que poderá não estar classificada como área sensível), e os novos loteamentos industriais (vide listagem Anexo II). Também é desadequada a dispensa generalizada de AIA em centrais solares até 100 hectares, que poderá implicar conflitos e impactes significativos em muitas zonas do país.

Sendo um instrumento preventivo, a AIA serve justamente para identificar *a priori* impactes ambientais, para impedir ou mitigar efeitos nocivos para o ambiente, bem como para acautelar os bens públicos e o bem-estar das populações face aos impactos de atividades industriais e outras, e, em última análise, para melhorar os projetos e intervenções, pelo que dispensá-la de projetos de grande envergadura poderá gerar impactos negativos nos recursos naturais e nas comunidades.

A AIA é uma ferramenta central da política de ambiente e um dos principais instrumentos na prevenção de danos ambientais. Sendo verdade que existe um problema de morosidade dos procedimentos de AIA e de licenciamento, com consequências económicas negativas, também é certo que são já conhecidas, e usadas em diversos países, várias formas de mitigação desse problema que não passam pela sua abolição. Contudo, o diploma em apreço não menciona linhas orientadoras que tornem o processo de AIA mais eficaz e célere, onde se deveria destacar a melhor utilização dos procedimentos de definição do âmbito e de audiência prévia.

Um dos argumentos para o aligeirar/isentar dos processos é a excessiva carga que recai sobre a Administração Pública e a incapacidade de resposta desta em tempo útil

por força da escassez de recursos humanos. Assim a governação da Administração Pública deverá ser melhorada no sentido de se tornar mais eficiente e menos morosa e para além deste aspeto, quando for necessário, deverá ser dotada de meios mais apropriados à evolução do mecanismo de AIA, sugerindo-se que, quando necessário, se possa recorrer a equipas externas especializadas. Efetivamente, esta é uma situação que outros países já abordaram, e havendo várias respostas para este problema, uma das mais comuns é a constituição de bolsas de consultores independentes devidamente acreditados junto da Administração Pública que, sob a coordenação da Entidade de AIA, efetuam os processos, constituindo-se as equipas de avaliação sob a coordenação da entidade de AIA e seguindo os termos de referência para a tipologia de projeto. Ora, o diploma em apreço não aponta qualquer alternativa neste sentido, sendo, contudo, esta problemática uma das principais justificações para esta iniciativa legislativa.

Em suma, o presente Decreto-Lei propõe-se definir um novo ponto de equilíbrio entre autorização prévia, que exige melhor governança e melhores recursos da Administração Pública, e a celeridade nos processos de licenciamento, por forma a agilizar projetos e investimentos muitas vezes considerados estratégicos e relevantes para a saúde económica do País. Perde-se, contudo, a oportunidade de fazer uma verdadeira, abrangente e útil reformulação em matéria de AIA, uma vez que o problema se resolve com melhor governança, mais formação e critérios mais fundamentados e transparentes, e mais meios quando necessários, e não menosprezando uma ferramenta essencial que tem de ser melhorada e com aplicação mais eficaz. Será, portanto, necessário acautelar todos estes aspetos de forma ponderada.

Outro aspeto a ter em atenção tem a ver com a **renovação automática de Licenças Ambientais** ao fim de 10 anos, sem exigência de qualquer reavaliação e/ou fiscalização prévias. É importante que o automatismo da renovação de licenças seja compatível com a capacidade de resposta da Administração Pública, assunto omissis na proposta de decreto-lei. Sendo assim, este tipo de situações devem estar previstas em condições muito bem definidas, não sendo admissível qualquer imprecisão nesta matéria. Acresce que é bastante provável que a evolução tecnológica em dez anos seja exponencial em muitas áreas, pelo que a revisão das licenças ambientais poderá trazer benefícios de modernização com vantagens notórias para o ambiente e a saúde pública.

Por outro lado, o facto de se **abreviarem generalizadamente os prazos de resposta** por parte da Administração Pública de um mês para 15 dias é incompreensível no atual contexto de falta de meios humanos e técnicos na Administração Pública. A

redução de prazos deve ser compatível com a capacidade de resposta da administração, assunto também omissa nesta proposta de decreto-lei.

Finalmente, a generalização da **figura de ‘deferimento tácito’** pode tornar-se um problema grave, por dispensar a intervenção da Administração Pública no acautelar do interesse público, sobretudo no caso de pareceres vinculativos e, em última análise, poder prejudicar a aplicação do princípio da precaução. Para mais, quando se sabe que a causa principal deste problema é, mais uma vez, a insuficiência de meios de que sofrem os serviços da AP, e que, em muitos casos, esses deferimentos tácitos poderão conduzir objetivamente a danos ambientais e a uma afetação grave do interesse público.

A título exemplificativo da ausência de critérios e justificações para as opções tomadas, assinala-se o caso dos **resíduos perigosos**, uma matéria sensível para a saúde humana e para o ambiente: apresenta-se o objetivo de diminuição significativa do número de produtores de resíduos perigosos sujeitos ao cumprimento da obrigação de apresentação de um plano de minimização de produção de resíduos. Estranhamente, o objetivo da diminuição de produtores não acontece por um aumento na melhoria da gestão, mas pela simples passagem da obrigatoriedade da apresentação do plano de minimização de 100 ton para 1000 ton, sem ser exposta uma justificação para tal, nem qual o efeito cumulativo desta decisão tendo em conta a totalidade e a dimensão dos produtores de resíduos perigosos.

2. Aspetos críticos transversais

2.1 – Reorganização da Administração Pública

Uma questão de base a levar em conta na aprovação deste DL tem a ver com a situação de fragilidade e depauperamento em que se encontram alguns serviços da Administração Pública, incluindo os tão urgentes sistemas de informação integrada e de fiscalização, que são fundamentais para acautelar os bens comuns. Querer simplificar procedimentos é fundamental. Mas fazê-lo implica melhorar a governança das estruturas da Administração Pública e proceder a uma reorganização em rede da AP, dotando-a de meios técnicos e digitais adequados que consigam dar apoio à decisão de forma atempada e consistente, como forma de acautelar o interesse público.

Se é verdade que a falta de organização, meios e competência da AP não pode ser imputada aos proponentes de projetos e investimentos, os deferimentos tácitos,

mesmo que justificados, não devem contribuir para a degradação da qualidade dos recursos naturais nem afetar o bem comum.

O recurso aos deferimentos tácitos é a confirmação de que a AP não está organizada e apetrechada em meios humanos e tecnológicos para responder à dinâmica da sociedade e aos desafios que atualmente se enfrentam. Há, pois, que criar condições de funcionamento em rede às equipas da AP, assessorando-as por meios digitais adequados, para reduzir ao mínimo a ocorrência de deferimentos tácitos.

Casos que deveriam estar claramente excluídos da possibilidade de deferimento tácito são o da Reserva Agrícola Nacional (RAN), o da Reserva Ecológica Nacional (REN) e o do Domínio Público Hídrico (DPH). No caso da RAN, sendo os solos agrícolas de boa a elevada qualidade um recurso escasso e não renovável entre nós, a utilização irreversível destes solos não deveria estar abrangida por deferimentos tácitos, numa fase em que a segurança ambiental e a segurança alimentar são desígnios fundamentais no país (o que deverá obrigar a ponderar o proposto nos pontos 7 e 8 do artigo 23º, que pretende alterar o Decreto-Lei n.º 73/2009, pág. 44). Quanto à REN e ao DPH, que funcionam essencialmente como mecanismos de prevenção de riscos e proteção de recursos hídricos, constituem uma salvaguarda essencial no presente contexto de alterações climáticas e riscos meteorológicos e hidrológicos crescentes.

2.2 – Proteção de áreas sensíveis

Outra questão importante tem a ver com a proteção de áreas sensíveis. Pelo proposto na alínea b) do nº 1 do artigo 4º deste Projeto de DL (pág. 22), ao promotor é exigido no formulário (entre outros requisitos) a indicação se o seu projeto de investimento está sujeito aos regimes de responsabilidade ambiental, da Rede Natura 2000, da proteção dos Sobreiros e Azinheiras e do Regime Florestal.

Neste artigo 4º deveriam ainda constar as outras tipologias de áreas sensíveis à luz dos atuais compromissos do país com o Pacto Ecológico Europeu (PEE). Contudo, o facto de não existir ainda o desenho consolidado e coerente da Infraestrutura Ecológica do país em 30% do território em mar e terra, conforme preconiza o PEE e foi assumido pelo atual Governo, cria um risco com potenciais consequências irreversíveis, tanto mais que o ICNF ainda não manifestou evidência de ter iniciado a concretização desse compromisso.

Neste sentido, o procedimento do artigo 10.º - 'Procedimento de análise ambiental de corredores' - proposto neste projeto de diploma deve ser precedido de um redesenho dos corredores ecológicos nacionais do país, definidos ou previamente

acordados com o ICNF e consensualizados com a Comissão Instrutória de Acompanhamento proposta no artigo 4.º, até estar finalizado o referido compromisso do país com a UE relativamente ao PEE, não devendo, nesta perspetiva, prescindir-se dos instrumentos RN2000, RAN, REN e DPH.

A não utilização de um procedimento deste tipo ou de outro equivalente não permitirá assegurar a conservação de recursos naturais essenciais.

2.3. Potencial aumento da conflitualidade social e jurídico-ambiental

A simplificação de processos administrativos, cujos méritos são facilmente justificáveis pela conflitualidade e prejuízos que a morosidade dos processos tem atualmente, tem de ser cuidadosamente ponderada. Sendo positiva em muitas situações já indicadas, a possibilidade de passarem a existir mais situações de conflito com a legislação ambiental em vigor ao nível nacional e europeu é bastante elevada.

Uma das principais funções das garantias processuais e dos próprios procedimentos administrativos participativos é a da construção de uma concertação social prévia à realização dos empreendimentos mencionados. Neste quadro, algumas das simplificações indicadas resultam numa diminuição das garantias existentes e das possibilidades de participação das populações diretamente afetadas ou das ONG de defesa dos interesses em causa. Neste sentido, e tendo em conta as possibilidades alargadas de recorrer aos tribunais em matérias relacionadas com a ação popular, como é o caso do ambiente, a ideia de simplificação ou encurtamento de prazos poderá ter um efeito perverso, que é o prolongamento destes processos nos tribunais ou ter como consequência o despoletar de movimentos de contestação.

A função preventiva e concertadora de potenciais conflitos existentes nos processos administrativos participativos não pode, por isso, ser esquecida e deve ser devidamente ponderada de forma estrutural no desenho do novo Decreto-Lei. A ideia de criação da Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA), com competências específicas nesta matéria, poderá funcionar se esta conseguir obter a participação ativa do proponente e criar na população e nas ONG a noção clara de que existe uma entidade próxima com competências, quadros e meios capazes de servirem de válvula de escape que evite a conflitualidade social e jurídica.

2.4. Funcionamento da Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA)

A criação de uma Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA) com várias funções, entre as quais a realização de uma ‘Conferência Procedimental’ para acompanhamento de processos e projetos de modo a reunir as informações e os pareceres necessários falando a uma ‘voz única’, é, sem dúvida, uma boa medida que promove o tão urgente diálogo entre as diversas entidades da Administração Pública.

Uma Comissão desta natureza necessita, contudo, de meios e competências, ou seja, de uma estrutura técnica e tecnológica organizativa de apoio para funcionar com rigor, ponderação e celeridade. Neste sentido, a CIA deverá ser apoiada com tecnologias digitais que forneçam informação qualificada para apoio à decisão (e.g. base de dados integrada e georreferenciada), de modo a aferir os impactes cumulativos diretos e indiretos nos recursos solo, ar, água, biodiversidade e paisagem, e as consequências e os riscos naturais e antrópicos que advenham das atividades propostas. Só assim se conseguirão assegurar decisões integradas, devidamente aferidas e que acautelem o interesse público.

As importantes funções desta CIA terão, pois, que ser apoiadas quer do ponto de vista técnico e tecnológico, quer do ponto de vista da prestação de contas de forma transparente e com acesso público.

2.5. Cidadania, informação e participação

Por fim, é de assinalar que o diploma em apreço não está acompanhado por informação suficiente em linguagem acessível, clara e compreensível, o que é um obstáculo à participação efetiva dos cidadãos nos procedimentos de formação dos atos legislativos.

Acresce que este projeto de DL, que teve o cuidado de integrar na sua comissão preparatória representantes das empresas, não incluiu representantes da sociedade civil, em particular as ONGA, que, neste caso, teria sido particularmente importante participarem.

Aliás, tal como preconizado no artigo 9.º da Lei de Bases do Clima, também no caso deste DL devem começar a ser implementadas, para além das consultas públicas sob a forma tradicional de contributo escrito, sessões de esclarecimento e debate entre os cidadãos e os responsáveis pela decisão, quer por iniciativa da Administração quer por solicitação de grupos de cidadãos.

O CNADS defende o apoio e reforço da ação das Organizações Não Governamentais no que concerne aos direitos dos cidadãos em matéria ambiental e de ordenamento do território, através da sua inclusão sistemática em grupos de trabalho, plataformas,

fóruns e conselhos consultivos institucionais – incluindo instrumentos como este DL. Os contributos das referidas organizações são úteis, não só para a eficácia e eficiência da sua implementação, mas também para assegurar que a informação disponibilizada é perceptível pelo cidadão comum, garantindo, deste modo, um maior envolvimento e participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões, integrando a perspetiva do cidadão. Aliás, uma sondagem recente²¹ demonstrou que para os cidadãos europeus o estado do ambiente é a segunda questão global mais grave, a seguir à paz e à estabilidade mundiais, o que é revelador do quão importante é para os cidadãos evitar que as decisões públicas agravem as alterações climáticas, aumentem a perda de biodiversidade e afetem os bens comuns.

3. Comentário final

1. O CNADS reconhece a necessidade de maior simplificação dos processos de licenciamento face à burocracia do sistema administrativo português, que atrasa e impede a celeridade de aprovação de novos projetos e atividades industriais, infraestruturais e outras, algumas das quais urgentes como é o caso do uso de resíduos para a economia circular, da reutilização de águas residuais tratadas, ou da modernização de infraestruturas ferroviárias.

Contudo, a eliminação de licenças, autorizações, atos e procedimentos alegadamente redundantes em matéria ambiental não pode prejudicar o cumprimento das regras de proteção e gestão do ambiente. O procedimento de AIA, sendo um instrumento preventivo, devidamente delimitado na legislação europeia, serve justamente, e no âmbito necessário, para identificar *a priori* impactes ambientais, para impedir ou mitigar efeitos nocivos para o ambiente, bem como para acautelar os bens públicos e o bem-estar das populações face aos impactos de atividades industriais e outras.

2. O CNADS considera que a renovação automática das licenças ambientais ao fim de 10 anos sem exigência de reavaliação e/ou fiscalização, deverá estar prevista em

²¹ Esta sondagem, conduzida pela GlobalScan, foi solicitada por uma ampla coligação de organizações ambientais e de consumidores incluindo a Fern, a WWF EU Office, os Ecologistas en Acción, a Envol Vert, a Deutsche Umwelthilfe, a CECU, a Adiconsum, a DECO e a ZERO e a Verdens Skove, por forma a compreender as atitudes dos inquiridos face à proposta de regulamento da UE para produtos livres de desflorestação na Áustria, República Checa, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha e Suécia. Qualquer referência, neste comunicado, a resultados no universo Europeu refere-se aos resultados nos nove países onde se desenvolveu a sondagem

condições muito específicas e prudentes, compatibilizando-as com a capacidade de resposta da Administração Pública (AP).

De igual modo, os prazos de resposta da AP poderão ser abreviados, mas desde que compatíveis com a respetiva capacidade de resposta.

3. O CNADS alerta para a necessidade de reduzir ao mínimo o recurso à figura de ‘deferimento tácito’, excluindo-o claramente em áreas de RAN, REN, RNAP, RN2000 e DPH, ou seja, da RFCN, e dotando simultaneamente a Administração Pública com os meios necessários para esta poder dar resposta atempada e consistente às solicitações de projetos e investimentos, acautelando assim o interesse público e potenciais danos ambientais e sociais.

4. O CNADS chama a atenção para a ausência de plano de gestão/minimização de resíduos perigosos com passagem de 100 ton para 1000 ton, sem qualquer tipo de fundamentação, nem evidência de qual o impacto cumulativo que esta medida pode ter no ambiente e saúde humana.

5. O CNADS apoia e saúda a criação e funcionamento de uma Comissão Instrutória de Acompanhamento (CIA) que permita a interação entre as várias instituições públicas, reunindo as informações e os pareceres necessários e falando a uma ‘voz única’. Esta Comissão deverá, contudo, ser dotada de uma estrutura técnica e tecnológica organizativa baseada em tecnologias digitais que forneçam informação qualificada para apoio à decisão (e.g. base de dados integrada e georreferenciada), de modo a aferir os impactes cumulativos diretos e indiretos nos recursos solo, ar, água, biodiversidade e paisagem, e as consequências e os riscos naturais e antrópicos que advenham das atividades propostas.

6. O CNADS recomenda a divulgação pública da análise do impacto da iniciativa legislativa em curso, que inclua a devida ponderação e articulação com o quadro legal em vigor.

7. O CNADS recorda a necessidade de garantir a certeza e segurança jurídicas e recomenda a republicação dos instrumentos jurídicos que venham a ser alterados com o futuro Decreto-Lei.

Considerando todos estes aspetos, e na perspetiva da entrada em vigor deste DL, o CNADS recomenda o reforço e reorganização urgente dos serviços da Administração Pública, da tão necessária digitalização dos dados e dos serviços de fiscalização, de modo a acelerar as respostas aos projetos e dinâmicas económicas desejáveis, sem com isso lesar o interesse público.

[debatido na 6ª Reunião Ordinária do CNADS de 2022, em 28 de setembro,

e aprovado por correio eletrónico em 4 de outubro de 2022]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECERES E REFLEXÕES EM 2023



Encontro de reflexão "NEXUS da Agricultura com a Água e a Biodiversidade",
Salão Nobre do Ministério do Ambiente e Energia, 19 de maio de 2023
Fotografia: Liliana Leitão

PARECER SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE LONGO PRAZO DE COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA 2022-2050

Na 1ª Reunião Ordinária do CNADS em 2023, realizada em 14 de fevereiro, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre a Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2022-2050. A criação deste GT surge na sequência da referida Estratégia se encontrar em fase de Consulta Pública até ao dia 3 de março de 2023.

Composição do grupo de trabalho: Ana Tapadinhas (relatora), Luísa Schmidt, José de Matos, João Joanaz de Melo, Vítor Aleixo, Nuno Ribeiro da Silva, Jaime Braga, Jorge Moedas (Conselheiros).

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 25 votos a favor, realizada em 3 de março de 2023.

Enquadramento

O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) apresentado pelo Governo português estabelece na componente “Eficiência Energética dos Edifícios” um conjunto de reformas com um investimento global de 610 M€, das quais se destaca a criação de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética. Esta visa reforçar o papel do cidadão como agente ativo na descarbonização e na transição energética, criando, para o efeito, condições equitativas para o combate à pobreza energética, a implementação de instrumentos para a proteção dos cidadãos vulneráveis, a promoção do envolvimento ativo dos cidadãos e a valorização territorial.

O documento apresentado define, através da Resolução de Conselho de Ministros, uma Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética, enquadrado no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, no Plano Nacional Energia e Clima 2030 e, ainda, nas iniciativas europeias “Pacote Energia Limpa para todos os Europeus”, Recomendação (EU) 2020/1563 sobre a Pobreza Energética e pacote “REpowerEU” sobre as metas para a transição energética.

Esta Estratégia tem como objetivos, designadamente, atribuir 300 M€ de fundos europeus até 2025 para a concretização da reabilitação e de ações de eficiência energética nos edifícios residenciais e 100 mil Vales Eficiência no valor de 1600€ às famílias que se encontram em situação de pobreza energética para que as mesmas possam adotar soluções que promovam o melhor desempenho energético das habitações, adotar e disponibilizar um sistema de monitorização da pobreza energética em Portugal e estimular o desenvolvimento de projetos de autoconsumo e de comunidades de energia que integrem famílias em situação de pobreza energética.

Estas medidas são adotadas através de diversas fontes de financiamento e vocacionadas para a eficiência energética, a inovação social, o apoio ao preço, a redução de encargos energéticos e a proteção dos consumidores. As medidas preconizadas serão desenvolvidas pela Administração Pública em cooperação com autoridades de mercado, entidades reguladoras, operadores e organizações da sociedade civil na área da energia e da defesa dos consumidores.

Apreciação Geral

Portugal, segundo dados do EUROSTAT, constava em 2020 como o quinto país da União Europeia onde as pessoas apresentavam menor capacidade para manter as casas devidamente climatizadas, sendo que 19% dos cidadãos portugueses estavam mesmo caracterizados como sujeitos em situação de pobreza energética.

Por esse motivo, a criação de uma Estratégia orientada para o Combate à Pobreza Energética é, não só, reconhecida como fundamental, como peca por tardia, porquanto algumas das medidas preconizadas por esta Estratégia já se encontram a ser implementadas. Contudo, a inexistência de uma estrutura, de uma definição concreta dos sujeitos responsáveis e da necessária compatibilização com planos, estratégias ou roteiros já aprovados a nível nacional e local têm impedido o real alcance que se pretende atribuir a estas medidas. Realça-se, por exemplo, a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), sobre a qual este Conselho já se pronunciou, que procura garantir um parque de edifícios descarbonizado e de elevada eficiência energética e que deve estar intimamente ligada e coordenada com a presente Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética.

Como referido na Estratégia, 70% dos certificados emitidos para edifícios residenciais até 2020 tem classe de eficiência de C ou inferior (ADENE). Provavelmente a percentagem de habitações que não cumpre padrões modernos de conforto é superior, pois há mais certificados para construções recentes (tendencialmente de melhor qualidade) do que para construções antigas; estudos recentes sugerem que este número poderá aproximar-se dos 75%.

De igual forma, no que concerne à medida “Vale Eficiência”, já este Conselho recomendava a sua integração num conjunto de mecanismos mais abrangentes e, da mesma forma, a implementação de um mecanismo de avaliação do seu impacto, acompanhado por uma verdadeira ação comunicativa sobre literacia energética junto dos destinatários. A informação disponível sugere que o impacto desta medida foi muito reduzido, pouco contribuindo para nos aproximarmos dos objetivos pretendidos. Para tal também contribuiu o facto de o “Vale Eficiência” ser destinado apenas a proprietários das habitações, deixando de fora uma maioria de inquilinos carenciados. Por outro lado, no fim da recente pandemia assistiu-se a uma crise energética motivada pela guerra na Ucrânia que, além da trágica situação humanitária, gerou um aumento da inflação, dos preços de energia e um conseqüente agravamento da pobreza energética no seio de muitas famílias, algumas que até então não se encontravam em situação de pobreza energética.

Por todos estes motivos, esta Estratégia ganha um relevo adicional, sobretudo quando mais de 70% dos edifícios em Portugal ainda são ineficientes do ponto de vista energético e existem fortes dúvidas de que a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE) possa ser suficiente para colmatar as necessidades.

O CNADS reconhece a definição de pobreza energética como a incapacidade de fazer face às despesas com a energia, de climatizar de forma adequada a habitação ou a falta de acesso a serviços de energia a um custo acessível. Estes são, na verdade, os

principais eixos que devem nortear esta estratégia, ou seja, atuar sobre a eficiência energética e conforto dos edifícios e sobre os serviços de energia, promovendo a transição climática e o acesso a fontes de energia renovável, e ainda proteger os consumidores economicamente mais vulneráveis.

O CNADS concorda com os vetores de atuação da estratégia, orientados para a eficiência energética e a proteção do consumidor, mas salienta que a pobreza energética depende de diversos fatores, sejam eles de natureza social, económica e ligados à habitação, ao emprego e à saúde. A intervenção em matéria de preço da energia deve ser especialmente cautelosa: por um lado, a tarifa social é uma ferramenta essencial para apoiar famílias de muito baixos rendimentos; por outro, uma redução artificial dos preços da energia é sempre um sinal errado ao mercado, desincentivador da eficiência e gerador de custos futuros elevados. Por isso, a presente Estratégia deve envolver, de forma coordenada, diversos intervenientes ligados às áreas do ambiente, economia, justiça, educação, saúde, finanças, emprego e segurança social.

Acresce que, embora reconheça a pertinência do enquadramento da presente Estratégia, o CNADS não pode deixar de notar que algumas medidas devem ser adaptadas em face da atual conjuntura e outras devem ser concretizadas e devidamente monitorizadas com indicadores concretos, permitindo, assim, avaliar a sua implementação e atuar rapidamente sobre os seus desvios.

Para o CNADS é fundamental que um cidadão que se encontre numa situação de pobreza energética possa ser rapidamente identificado e referenciado para uma resposta holística que cubra todas as suas necessidades, sejam elas o ajuste na sua tarifa de energia, o acesso a mecanismos sociais ou a intervenção na sua habitação, a referenciação na área dos cuidados primários em saúde e o acesso a subsídios ou apoios a nível da segurança social. Quanto maiores forem a rapidez e a eficácia no combate à pobreza energética, mais facilmente se fará a transição climática sem que ninguém fique para trás.

Por seu lado, a ELPRE refere a necessidade de investimentos totais de 110 000 M€ na transformação das habitações, embora com critérios otimistas. Estimativas do CNADS (Parecer sobre a Eficiência Energética nos Edifícios, maio de 2022) indicam que, para cumprir a meta de garantir a todas as famílias residentes em Portugal uma habitação condigna e eficiente, será necessário o erário público investir em renovação do parque habitacional (sob a forma de benefícios fiscais, outros incentivos e fundos comunitários) um valor na ordem dos 1 500 M€/ano nos próximos 10 anos (ou 1 000 M€/ano durante 15 anos), que mobilizará adicionalmente montantes duas vezes superiores de investimento privado. Tomando como cenário de referência a despesa

programada no PRR de 300 M€ até 2026 para eficiência energética em edifícios residenciais, poderá ser necessário multiplicar por 25 o valor anual previsto para alcançar esta meta.

Refira-se ainda que, além dos meios financeiros, há um conjunto de outros meios (humanos, técnicos, institucionais) que terão necessariamente de ser criados e mobilizados.

Breve análise da problemática da pobreza energética (do parecer do CNADS sobre a eficiência energética nos edifícios)

A pobreza energética tem um impacto significativo sobre a saúde física e mental, o bem-estar social e o absentismo das pessoas que dela sofrem. Não é apenas um problema social ou de política energética — é também uma questão de saúde pública e de condições de vida dignas.

Em Portugal é possível identificar três grandes causas de pobreza energética (que se cruzam em muitos agregados familiares, mas podemos encontrar todas as combinações), que tendem a agravar-se em cenários de alterações climáticas, sobretudo durante fenómenos meteorológicos extremos:

- Famílias de muito baixos rendimentos, para quem o consumo de energia se torna quase um luxo. Trata-se de uma situação associada ao círculo vicioso da pobreza (uma combinação de rendimento familiar, nível de educação, condições de saúde e fatores sociodemográficos), que é essencial ter em consideração;
- Habitações com mau ou muito mau desempenho térmico, que representam cerca de 75% dos fogos de primeira habitação em Portugal. Temos uma causa histórica geral, que foi o grande surto de construção apoiado em políticas públicas dos anos 1970 a 1990, a maioria de má qualidade, agravada por diversas circunstâncias: desaparecimento do mercado de arrendamento, falta de manutenção dos edifícios, falta de incentivos credíveis para a requalificação, falta de motivação ou de meios financeiros para investimento das famílias;
- Falta de informação e literacia energética: há hoje muitas soluções disponíveis no mercado, com boa relação custo-eficácia, mas que não são suficientemente divulgadas junto das famílias.

Podemos ainda distinguir uma grande variedade de circunstâncias familiares, das quais é possível tipificar as mais comuns, identificando as medidas mais eficazes:

- a) Famílias de classe média, proprietárias da casa onde vivem. Nestes casos, a pobreza energética (entendida como uma casa desconfortável com fraco

desempenho energético) não tem a ver com a pobreza económica, mas com outros fatores. Os incentivos fiscais são o instrumento a privilegiar aqui, pela sua simplicidade, abrangência e capacidade económica;

- b) Famílias vivendo em casa arrendada, com défice de manutenção, mau comportamento térmico e frequentemente outras patologias da construção. Em grande parte dos casos trata-se de famílias idosas e/ou com rendimentos médio-baixos e, portanto, com dificuldades acrescidas na procura de soluções. Na maioria dos casos, os senhorios não estão interessados em obras de beneficiação porque nada têm a ganhar com isso. O estado destas casas é muito variável, bem como os rendimentos familiares. Esta é uma das situações mais complexas, porque implica uma análise caso a caso, quer técnica, quer de determinação do nível de apoio público necessário, quer de mecanismos para equacionar a situação do arrendamento;
- c) Famílias de baixos rendimentos que vivem em casa própria. Trata-se frequentemente de pessoas idosas ou noutras situações vulneráveis. Nestes casos serão necessárias medidas simplificadas de apoio público substancial e uma infraestrutura de proximidade que consiga gerir todo o processo;
- d) Famílias de baixos rendimentos que vivem em habitação social, sendo o proprietário uma instituição pública. A maior parte destas habitações têm fraca qualidade. Conforme as circunstâncias locais, há dois tipos de solução: realojamento em habitação social moderna ou obras profundas de requalificação dos edifícios, em qualquer dos casos com uma infraestrutura própria da responsabilidade da instituição pública.

Em todos estes casos, os requisitos técnicos são semelhantes: trata-se de requalificar edifícios de habitação, uma matéria abundantemente estudada em termos tecnológicos e com um mercado emergente. Já os requisitos organizacionais para a implementação prática serão diferentes.

O caso a) é conceptualmente simples, sendo sobretudo uma questão de vontade política à escala nacional. Já os casos b), c) e d) revestem-se de maior complexidade: quer porque os níveis de participação pública necessários serão, em média, muito superiores, quer pela multiplicidade de circunstâncias técnicas, sociais e económicas. Será sempre preciso colocar no terreno equipas multidisciplinares que façam uma análise técnico-económica caso a caso e prestem apoio social e técnico direto aos cidadãos. Será necessária uma gestão de proximidade, o que implica envolver as autarquias locais, e em muitos casos estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil que conheçam a realidade no terreno (p.e. IPSS). No caso das casas

arrendadas, será necessário um ajuste da legislação, no sentido de criar incentivos tanto para os senhorios como para os inquilinos.

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Energética não parece garantir um diagnóstico suficientemente fino da problemática complexa da pobreza energética, nem parece transparecer uma preocupação de procurar as medidas mais adequadas a cada situação (ainda que muitas das medidas preconizadas teoricamente possam ir no bom sentido). Não parece haver uma preocupação de custo-eficácia, o que é crítico porque os meios são escassos. Qualquer estratégia consequente para o combate à pobreza energética terá de ter uma visão clara sobre a diversidade de situações e as ferramentas adequadas a cada tipologia, e mobilizar meios de escala adequada. De resto, nunca haverá um combate eficaz à pobreza energética sem um efetivo acompanhamento de proximidade, facto que esta Estratégia não parece garantir, e sem um grande investimento público.

Recomendações

Considerando os objetivos definidos na Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2022-2050, objeto da presente apreciação, e no contexto da atual situação portuguesa, o CNADS considera importante proceder a um conjunto de recomendações tendo em vista o cumprimento dos objetivos, em termos de política de energia e clima e da proteção dos cidadãos mais vulneráveis, garantindo a mitigação da pobreza energética e, conseqüentemente, o alcance da neutralidade climática em 2050.

1. As medidas que integram a presente Estratégia, sem prejuízo da sua natureza hierárquica, devem ser mais detalhadas, definindo-se objetivos e metas mais concretas e quantificáveis, descrevendo-se os indicadores e respetivas métricas, os resultados esperados e a planificação e metodologia para os alcançar. Os indicadores poderão incidir sobre duas vertentes: (i) as características do ambiente e do uso de energia (o acesso à energia, a qualidade da construção do imóvel e a identificação dos equipamentos de climatização), e (ii) os custos e a dependência energética do ponto de vista financeiro (incluindo a parcela do custo da energia no rendimento da família, os custos de energia comparados com outras despesas para necessidades básicas e o grau de cumprimento das obrigações energéticas). Devem ser privilegiados indicadores de desempenho efetivo (p.e conforto, rentabilidade a prazo, efeitos ambientais), em vez de indicadores de mera execução ou prescrições tecnológicas, que criam distorções. Para afinar o desenho e a avaliação de medidas, deverá

recorrer-se à colaboração entre universidades, empresas, associações de consumidores e ambientais, bem como instituições locais e nacionais.

2. A presente Estratégia deverá ser verdadeiramente coordenada com a Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE), prevendo-se que os investimentos da eficiência energética em edifícios residenciais privilegiem as famílias que se encontrem em pobreza energética, através de ferramentas mais adequadas a cada tipologia. Revela-se, por isso, fundamental que a Estratégia seja implementada de forma consistente, coerente e eficaz, definindo as formas de promoção da proteção dos agregados em pobreza energética com habitações ineficientes. Com os meios propostos até à data, não será possível garantir em tempo útil beneficiação de edifícios e a eficiência energética necessárias.

3. Criação de uma rede de conselheiros e agentes de energia que funcionem a nível municipal e que deverão responder a todas as necessidades locais dos cidadãos em pobreza energética, privilegiando-se a figura do 'mediador' que aconselha, assiste e intervém no apoio energético, no combate à pobreza habitacional, na promoção da saúde e na proteção do consumidor (exigindo-se uma coordenação local no que diz respeito aos pelouros da habitação, ação social, financeira e ambiental). A implementação desta Estratégia deve contribuir para aumentar o nível de literacia energética e habitacional, através da realização de campanhas de sensibilização, aconselhamento de boas práticas e de acessos a incentivos junto dos cidadãos. É fundamental garantir nestas campanhas e medidas a inclusão de cidadãos que apresentam mais dificuldade no acesso a apoios, designadamente, migrantes, idosos ou residentes em habitações sociais. É, ainda, necessário assegurar que as características sociais, individuais, energéticas e do meio envolvente permitem a adoção de respostas inclusivas e adaptadas aos perfis em causa.

4. A implementação desta Estratégia deverá ser acompanhada por um grupo de trabalho que envolva elementos deste Conselho, do Conselho Nacional de Habitação, do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Consumo, reforçando a transparência do trabalho desenvolvido pelo Comité de Acompanhamento da presente Estratégia e uma maior participação da sociedade civil. Deste acompanhamento devem resultar avaliações periódicas de desempenho efetivo, a recolha de dados que permitam avaliar e monitorizar a evolução do problema, e recomendações para corrigir as medidas aplicadas, quando necessário.

5. O CNADS reitera as suas reservas sobre a medida "Vale Eficiência" e sugere que seja equacionada a sua descontinuação ou adaptação por medidas com maior eficácia – desde o reforço do montante à escala da intervenção (considerar a medida por bairro ou quarteirão), passando por acabar com a exigência de beneficiar apenas os

proprietários. A manter-se este tipo de medida, ela deve ser reformada no sentido das recomendações apresentadas pelo CNADS em junho de 2021²².

6. As medidas a aplicar devem ser as mais simples em função de cada objetivo a atingir, e ser fáceis e acessíveis a todos os destinatários e, sobretudo, para aqueles que evidenciam uma baixa literacia na área da habitação e da energia. Devem também permitir a sua monitorização e a respetiva introdução de medidas de correção. Por outro lado, é importante que as mesmas sejam duradouras e sem

²² Primeira – A medida “Vale Eficiência” deve ser integrada num conjunto de mecanismos mais abrangente, incluindo instrumentos fiscais, relativo à renovação dos edifícios e ao combate à pobreza energética, sob o risco de não cumprir os objetivos a que se propõe.

Segunda – Os apoios disponíveis devem ser prioritariamente dirigidos para as melhorias de caráter passivo, porque são as que comprovadamente têm maior impacto a longo prazo nas condições de conforto, salubridade e poupança energética. É importante evitar que o conforto das famílias seja atingido principalmente através de equipamentos que vão, por sua vez, requerer consumos energéticos para os quais as famílias podem não ter capacidade, e que contribuirá para a deterioração da intensidade energética da economia.

Terceira – As taxas de comparticipação e os tetos máximos dos apoios, assim como os valores dos “vales”, devem ter em consideração os valores médios dos investimentos próprios de cada tipologia de aplicação, de acordo com os dados recolhidos em sede de certificação energética. É necessário identificar de forma clara: (i) o âmbito do investimento, por exemplo, considerando exclusivamente equipamentos e materiais de elevada eficiência (e.g. classe A+++), e (ii) o mecanismo que garanta a substituição do equipamento antigo, por exemplo, a obrigatoriedade da sua entrega por forma a garantir a melhoria da eficiência energética.

Quarta – A elegibilidade das candidaturas deve ser relacionada, em primeira instância, com as medidas de melhoria indicadas no certificado energético, das quais não resulte aumento de consumos, admitindo-se o apoio às despesas relacionadas com o serviço de auditoria energética e emissão do certificado.

Quinta – Admitindo-se que esta medida se destina preferencialmente a situações de comprovada fragilidade financeira das famílias, deverá ser dada preferência a projetos coletivos dinamizados, designadamente, por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, de proximidade, como câmaras municipais, juntas de freguesia, misericórdias e outras IPSS; nestas situações é indispensável um apoio técnico e social de proximidade, sob pena de os sistemas de apoio serem ineficazes ou ineficientes.

Sexta - Deve ser implementado um mecanismo de monitorização para avaliar o impacto da medida 'Vale eficiência', em termos de consumo da energia e melhoria do conforto da habitação. Deve ser garantida a transparência da aplicação da medida, sendo publicados resultados como a tipologia de famílias abrangidas, montantes aplicados e tipologia de medidas adotadas.

Sétima - Deve ser promovida a literacia energética junto das famílias potencialmente interessadas no 'Vale Eficiência', visando clarificar o seu objetivo e garantir a adesão eficaz e eficiente em função dos critérios de elegibilidade.

Oitava - O CNADS recomenda, ainda, que deve ser urgentemente desenvolvido e discutido um conjunto de medidas mais abrangentes, no sentido de identificar as necessidades de investimento para uma verdadeira requalificação dos edifícios habitacionais, com recurso a medidas passivas. De outro modo, o simples 'Vale Eficiência' adiantará muito pouco no combate à pobreza energética.

interrupções. O Conselho recorda que algumas das medidas preconizadas na presente Estratégia, designadamente, as que decorrem do Fundo Ambiental, são caracterizadas por despachos aprovados em períodos temporais limitados, constantemente interrompidos, que acabam, assim, por desmotivar ou impedir o seu acesso.

*[Aprovado em 03 de março de 2023, por maioria,
com 25 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

POSIÇÃO SOBRE O PLANO FERROVIÁRIO NACIONAL

Introdução

O CNADS vê com grande satisfação a proposta de um Plano Ferroviário Nacional, que considera uma ferramenta essencial para as políticas de mobilidade, coesão social e ambiente.

Este é uma primeira posição sobre o PFN, necessariamente preliminar dada a complexidade da matéria e o prazo de consulta relativamente curto.

Esta posição foi preparada por um grupo de trabalho criado para efeito constituído por João Joanaz de Melo (relator), Jaime Braga (relator), José de Matos, João Ferrão, Nuno Bernardo, Paulo Magalhães, José Guerreiro (Conselheiros).

A presente Posição foi aprovada por consulta eletrónica, com a maioria de 24 votos a favor, realizada no dia 8 de março de 2023.

Os princípios

Princípios expressos no Plano Ferroviário Nacional (PFN), que o CNADS aplaude e apoia:

- A ferrovia é, na maioria das situações, o meio de transporte terrestre com menos impactes ambientais, incluindo emissões inferiores de gases de efeito de estufa e outros poluentes, pelo que constitui uma dimensão essencial do combate às alterações climáticas.
- A ferrovia pode e deve ser um importante veículo de unidade territorial, contribuindo para uma maior solidariedade e coesão social.
- A densidade de rede ferroviária, levada sempre que possível ao interior das cidades e outros aglomerados urbanos relevantes, conjugada com maiores frequências nos serviços, é essencial tanto à economia no transporte de mercadorias como à efetiva transformação dos modos de transporte atuais.
- A ferrovia, como meio pesado que é, deve estruturar e ancorar os restantes meios de transporte. Como tal, o PFN deve promover de forma eficaz a intermodalidade, designadamente na acessibilidade aos centros urbanos, em especial aos meios ferroviários ligeiros urbanos e suburbanos, bem como a ligação aos portos, aeroportos e fronteiras.
- A infraestrutura ferroviária é indissociável do padrão de serviço. Como tal, o PFN começa por definir modos e padrões de serviço, e parte daí para a identificação da infraestrutura e do material circulante necessários.

Os objetivos

Seguindo de perto o PFN, o CNADS destaca um conjunto de objectivos:

- O PFN deverá ser concebido com o triplo objetivo de potenciar a coesão social, reduzir os impactes ambientais da mobilidade, e apoiar a economia, o desenvolvimento e a coesão social, reduzindo simultaneamente as emissões de gases de estufa e outros impactes ambientais.
- O PFN não poderá limitar-se à modernização da infraestrutura e terá de incluir garantias de frequência dos serviços e de padrões de qualidade adequados.

- O PFN terá de preparar o País para uma efetiva concorrência com os modos rodoviário e aéreo:
 - Maior frequência nas ligações entre cidades, condição para a sua competitividade face ao modo rodoviário. No serviço intercity, a frequência mínima deve ser de uma circulação de duas em duas horas em cada sentido;
 - Velocidades média de circulação mais elevadas, na medida do necessário conforme a tipologia de serviço, competindo com o carro em todas as distâncias e com o avião em distâncias até 2000 km;
 - Tendo em conta a densidade demográfica e as distâncias em causa, o eixo Braga-Faro deve merecer atenção especial em termos de frequência de serviço e velocidades mais elevadas.
- O PFN terá de promover a reconstrução do “cluster” nacional da indústria ferroviária, na construção de infraestruturas e equipamentos, na sua manutenção, contribuindo significativamente para o emprego, sobretudo técnico e de qualidade.
- O PFN deverá contemplar a recuperação e ativação de linhas desativadas ou degradadas, fator crítico para uma revalorização e desenvolvimento das zonas abrangidas (e.g. linhas do Algarve, Alentejo, Oeste, Leste, Beira Baixa, Douro, Leixões, entre outras).

Lacunas

Na sua formulação presente, o PFN apresenta algumas lacunas que se afigura essencial fundamentar ou densificar:

- Falta uma discussão de opções, que nesta fase é essencial, sobre se se pretende que o PFN se torne um desígnio nacional, co-construído por todos os interessados. Em especial, a decisão de criar linhas de alta velocidade tem de ser analisada em profundidade e de modo algum se pode sobrepor a objectivos concretos de transferência modal. Recordemos que a nível internacional a alta velocidade é utilizada primariamente para ligar grandes conglomerados urbanos (da ordem dos 3 milhões de habitantes ou mais) a distâncias superiores a 500 km — uma situação que não ocorre em Portugal,

fazendo apenas sentido no nosso contexto em algumas ligações internacionais.

- Falta informação sobre carências concretas, bem como custos, benefícios e indicadores de desempenho de diversos projectos e medidas, em especial no caso das novas infraestruturas.
- Falta uma noção clara de prioridades, face às necessidades mais prementes e aos meios sempre limitados.
- Faltam referências às necessárias formas de articulação com a ferrovia ligeira que, em última análise, deviam integrar também o Plano.
- Falta referência à rede ferroviária pré-existente e que foi desativada e, em muitos casos, reconvertida para outras opções (por exemplo, ciclovias) e que no novo contexto de uma sociedade descarbonizada e de maior unidade territorial poderá vir a revelar-se da maior importância como uma estrutura já existente que deve ser reaproveitada.

Por estas razões, devemos evitar planos parciais geradores, apenas, de contestação, ou porque não resolvem a questão prioritária da transferência do modo de transporte, ou porque não se mostram adequados às necessidades dos cidadãos.

Recomendações para um PFN mais eficaz

1. O PFN terá de apresentar um conteúdo abrangente, na dupla perspetiva social e ambiental, na qualidade do serviço, na mitigação das assimetrias nacionais, e nas suas opções materiais, devidamente analisadas na sua eficácia, nos custos e na calendarização.
2. O PFN terá de ter em conta objetivos claros de cobertura e coesão territorial, e de eficácia da intermodalidade, condição para a redução real dos tempos de deslocação, os quais são o verdadeiro motor da desejável transferência do automóvel para o modo ferroviário. A tipologia de serviços deve ser repensada a esta luz, num contexto de escassez de recursos financeiros.
3. O PFN deverá assentar em objetivos concretos, de coordenação e qualidade dos serviços, o que implica o estabelecimento de metas claras para um conjunto de indicadores, por exemplo: tempos de trajecto numa matriz origem-destino

nacional; percentagem de população servida e número de estações dos diversos serviços.

4. O PFN deve assentar num modelo de governação transparente, eficaz e competente, nomeadamente, ao nível da sua concepção, coordenação, decisão, execução de investimentos e operação, incluindo informação aos utentes, aos decisores e ao público em geral — certamente com consequências positivas na aceitação do Plano.
5. O PFN deve contribuir para um modelo de governação que assuma a rede ferroviária como um serviço público essencial e coloque os utentes no centro da equação. Deve reavaliar o modelo de financiamento e exploração da ferrovia (com vista a uma oferta economicamente viável e de qualidade), reduzindo as perturbações frequentes que hoje em dia afectam a qualidade e fiabilidade destes serviços — pois é indispensável a credibilidade e confiança dos utentes no transporte público, e em especial na ferrovia.
6. O PFN deve contribuir para a digitalização de todo o sistema ferroviário: disponibilizar aos utentes bons mapas das redes, informações em tempo real sobre as ofertas de viagem, as tarifas e os horários, facilitando a compra de bilhetes e proporcionando soluções de viagem porta a porta sem descontinuidades; para além da indispensável informação estatística, apoio ao planeamento e à comercialização.
7. A construção de novas linhas, nalguns casos necessária, não deverá desviar o foco da prioridade à requalificação (incluindo electrificação, rectificação de traçados, duplicação se necessário, sistemas de segurança e comunicações, preparação para o padrão ERTMS-European Rail Traffic Management System) e ampliação do serviço das linhas existentes — opções certamente menos onerosas e, garantidamente, com menores impactes ambientais. O PFN poderá também contribuir para a coesão territorial equacionando o potencial uso de linhas hoje desactivadas.
8. O PFN deverá ser mais explícito sobre as opções internacionais, quer nas linhas, quer nos tempos dos trajectos, em particular ao nível da integração numa rede de dimensão ibérica, atentas as questões relacionadas com as oportunidades da proximidade entre os territórios (e em particular das cidades periféricas) e o facto de Espanha ser o nosso maior parceiro comercial, quer na importação, quer na exportação de bens.
9. Recomenda-se uma avaliação mais aprofundada dos objetivos de velocidade nos trajectos nacionais, uma vez que a alta velocidade, sendo uma solução bem mais

dispendiosa, poderá não ser a melhor relação custo/serviço/benefício económico/impacte ambiental. Esta opção não parece ter sido suficientemente fundamentada e ponderada.

10. O serviço entre cidades constitui um dos aspetos mais críticos do sucesso do PFN. A boa qualidade do serviço e uma adequada frequência são condições essenciais para a sua competitividade e, por consequência, para a transferência das opções de transporte para o modo ferroviário. O PFN fala num mínimo de 28 cidades, mas é omissivo quando à real cobertura da rede — que hoje já alcança 70 destinos (e deveriam certamente ser mais).
11. A ferrovia tem um potencial considerável de sinergia com o turismo, de várias formas: uma mobilidade ferroviária de qualidade é uma infraestrutura essencial não só para os residentes como para os visitantes; em certas linhas os turistas podem contribuir decisivamente para a viabilidade do serviço; e ainda, mas não menos importante, o turismo ferroviário é hoje um produto turístico por direito próprio, com grande sucesso internacional e com capacidade para atrair públicos diferenciados (em especial amigos do ambiente).
12. Em 2022, o número diário de comboios de passageiros foi 15 vezes superior ao número de comboios de mercadorias, e o tráfego automóvel (sobretudo de transporte individual) é o principal emissor de gases de efeito de estufa e outra poluição atmosférica; o reforço do transporte ferroviário de passageiros deve, portanto, considerar-se prioritário. No entanto, o transporte ferroviário de mercadorias não pode ser descurado, o que exigirá uma densidade de análise maior do que a que esta versão do PFN contém. Quando compatível, devem ser procuradas complementaridades no transporte de passageiros e mercadorias, e equacionada a utilização de linhas comuns para as duas valências.

[Aprovada em 08 de março de 2023, por maioria,

com 24 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI QUE INSTITUI UM MERCADO VOLUNTÁRIO DE CARBONO EM PORTUGAL

Preâmbulo

No âmbito da consulta pública do projeto de Decreto-Lei que institui um mercado voluntário de carbono a nível nacional e estabelece as regras para o seu funcionamento, e tendo em atenção a temática em causa, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) decidiu reativar o Grupo de Trabalho (GT) que anteriormente se havia pronunciado sobre a Lei de Bases do Clima.

O referido GT, coordenado pela Conselheira Júlia Seixas e constituído pelos membros do Conselho: Jaime Braga, Emanuel Gonçalves, Paulo Magalhães, João Joanaz de Melo, Jorge Moedas, Gonçalo Santos Andrade, Laura Tarrafa e Luísa Schmidt, foi mandatado para promover uma reflexão sobre o referido projeto de diploma e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 25 votos a favor, realizada entre os dias 5 e 10 de abril de 2023.

Apreciação sobre Aspetos Principais

1. A neutralidade carbónica da economia portuguesa, tal como está assumida na Lei de Bases do Clima, Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, requer um esforço significativo na redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em todas as atividades económicas e a promoção da remoção de CO₂ através do seu

sequestro, preferencialmente pelos ecossistemas naturais, com ênfase na floresta nacional.

2. Os mercados de créditos de carbono, habitualmente designados por mercados voluntários de carbono, têm vindo a crescer, impulsionados pela forte procura, sobretudo de empresas no âmbito das suas estratégias de mitigação climática e comunicação. Os créditos de carbono são gerados com base em projetos específicos e representam uma redução adicional de emissões de GEE ou uma remoção adicional de CO₂, face ao legalmente estabelecido no país onde o projeto é implementado. À medida que o mercado cresce, aumenta também o escrutínio sobre o papel dos créditos de carbono para o cumprimento das metas de emissões destas organizações, exigindo-se maior rigor e transparência no processo de geração e monitorização dos créditos, por forma a garantir a integridade do mercado e a credibilidade ambiental que lhe está associada. Várias avaliações²³ têm chamado a atenção para a falta de integridade ambiental e efetividade do seu papel no combate às alterações climáticas.
3. O CNADS congratula-se com a iniciativa do governo português em desenvolver uma proposta de decreto-lei que cria as condições regulamentares para a criação de um mercado voluntário de créditos de carbono em Portugal. Se bem desenhado, e com um âmbito claro, este mercado pode constituir um incentivo, adicional e complementar, aos instrumentos existentes (PNEC2030, RNC2050) para a prossecução da mitigação climática, tendo por objetivo a neutralidade carbónica, com base em projetos a desenvolver em território nacional e promovidos pelo investimento de organizações privadas.
4. Como princípios base, o CNADS salvaguarda que:
 - a. o mercado voluntário de créditos de carbono, ao proporcionar a possibilidade de compensação de emissões, não deve, em circunstância alguma, funcionar como um instrumento de suporte à redução evitável (i.e. efetiva e economicamente viável) das emissões de GEE nas várias organizações e atividades emissoras.
 - b. o mercado voluntário de créditos de carbono não deve, em caso algum, ser um instrumento que incentive o desvio de fundos públicos de ações, em vigor ou planeadas, de promoção do

²³[Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless](#), The Guardian, 18.01.2023

sequestro de carbono, designadamente no que se refere ao pagamento de serviços dos ecossistemas.

Sobre a origem dos Créditos de Carbono

5. O CNADS salienta, de forma muito positiva, o ênfase dado, logo no preâmbulo, ao papel das soluções de base natural na medida em que proporcionam em “simultâneo importantes benefícios para a proteção da biodiversidade e do capital natural, para a regulação dos diferentes ciclos naturais, para o desenho da paisagem e para a intervenção nos territórios, sobretudo os mais vulneráveis, contribuindo também para a adaptação às alterações climáticas através do aumento da resiliência do território”.
6. As análises prospetivas efetuadas no âmbito do PNEC e do RNC permitem apurar a viabilidade de uma redução muito significativa que, a par do papel de sequestro de CO₂ da atmosfera pelos sistemas naturais, nomeadamente floresta, assegurará uma trajetória para a neutralidade carbónica da economia portuguesa. Muito embora as opções de redução de emissões de GEE tenham indicadores de custo-eficácia variados, dependendo do tipo de tecnologia, as atuais condições de mercado proporcionam direta (i.e., paybacks de poucos anos) ou indiretamente (e.g. acesso a fundos específicos, como é o caso de projetos específicos do PRR), soluções adequadas à implementação da esmagadora maioria das opções de redução de emissões nos vários setores da economia. Acresce o facto de alguns instrumentos em vigor, como é o caso do Comércio Europeu de Licenças de Emissão, ao instituir um valor para o direito de emissão de 1 t CO₂, funcionar como um incentivo direto à competitividade de opções de redução de emissões por parte das empresas emissoras.
7. As opções de remoção de CO₂ da atmosfera através de projetos de sequestro, nomeadamente de sistemas naturais, como é o caso de novas florestas e florestas já existentes, não usufruem de qualquer instrumento em vigor que atribua um valor à função de sequestro de CO₂, e que funcione como um incentivo ao desenvolvimento destes ecossistemas sem os quais será impossível a Portugal atingir a neutralidade carbónica.
8. O CNADS chama a atenção para as opções de remoção de CO₂ da atmosfera através de projetos de sequestro pelos sistemas marinhos. Sabemos que o maior sumidouro de carbono de Portugal são, provavelmente, os sedimentos do oceano profundo. O problema central atual é a não existência de instrumentos de medição do ciclo de carbono, tempos de circulação, velocidade de fixação, o

que impede por enquanto a sua quantificação. No entanto, seria estratégico para Portugal, dada a dimensão desta componente (97% do seu território), apostar no desenvolvimento destes instrumentos de quantificação e de sistemas de certificação que permitissem incluir estes componentes no mercado. Estes mecanismos impulsionariam a aposta na recuperação dos sistemas marinhos e da sua proteção, face ao enorme valor potencial que representam para o mercado europeu e global. Atualmente, o seu estado de degradação não permite que desempenhem o serviço de captura natural de CO₂ de forma eficaz. Note-se que, em alguns casos, a biomassa nestes sistemas se encontra reduzida a 10% do seu valor histórico - por exemplo nas populações dos grandes predadores do oceano - das baleias e golfinhos aos atuns, espadartes e tubarões. No entanto, a recuperação da biomassa das espécies marinhas através de áreas marinhas protegidas e outras medidas de gestão adequadas, bem como a recuperação dos sistemas marinhos degradados (pradarias marinhas, florestas de algas marinhas, sapais e estuários), permitiriam recuperar também as importantes funções de captura, reciclagem e fixação de carbono a eles associados.

9. As opções de remoção de CO₂ de emissões, geradas pela queima de combustíveis fósseis ou por processos industriais, através de projetos de captura por via tecnológica, constituem opções ainda em fase de experimentação e de desenvolvimento, pelo que têm sido objeto de apoios no âmbito de projetos de I&D. Estas tecnologias, caso venham a desempenhar um papel importante para a neutralidade carbónica, deveriam ser alvo de uma regulação especial, com o seu devido enquadramento.
10. Assim, o âmbito de projetos geradores de créditos de carbono, admitido na presente proposta, faz coexistir projetos de redução de emissões e projetos de remoção de CO₂ de base natural e de base tecnológica. Estas tipologias têm um *racionale* económico muito diferente, seja pelo seu nível de maturidade e de custo-eficácia ou pela natureza muito distinta do processo de geração de créditos. Esta coexistência, que pode fazer sentido no mercado global, gera uma falta de equidade no acesso ao instrumento quando aplicada a um território nacional, nomeadamente pelo custo de transação que implica e que não é compatível com a remuneração da mesma *commodity* (o crédito) a um preço comum.
11. A linguagem usada, por exemplo no preâmbulo, não é clara sobre o que se espera do papel adicional dos créditos de carbono gerados e valorizados no âmbito do presente DL, face ao que está estabelecido por regulação, nomeadamente o que está contemplado em instrumentos como PNEC2030 e

RNC2050. O texto final não deverá atribuir um papel aos créditos de carbono que contribuem para objetivos e metas de redução já assumidos como viáveis (i.e. tecnológica e economicamente) por aqueles instrumentos, o que não é o propósito do mercado voluntário de carbono, condicionando, portanto, o âmbito de projetos de mitigação ou captura de carbono.

12. Ainda no preâmbulo, a intenção de promover soluções e tecnologias inovadoras de mitigação, com vista a apoiar o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de ação climática, requer a clarificação sobre o que se deve entender por tecnologias inovadoras nos projetos de redução de emissões; como é considerado e qual o grau de inovação das tecnologias consideradas para efeitos de geração de créditos? Em concreto, qual o TRL (*Technology readiness levels*) que deve ser considerado? Sem qualquer especificação sobre o que o DL entende por inovador, é gerada uma incerteza nos promotores que usualmente acarreta custos para o sistema. Acresce que as tecnologias inovadoras não são necessariamente ou de todo geradoras de menos impactes. A inovação deve ser promovida através de mecanismos específicos e de flexibilidade regulatória, e não através de benefícios atribuídos a uma tecnologia rotulada como "inovadora".
13. É fortemente desejável a clarificação do âmbito dos projetos geradores de créditos de carbono, no território nacional, que salvguarde a equidade da tipologia de projetos no acesso ao mercado voluntário, o que trará benefícios para a expectativa dos promotores desses projetos, evitará custos incorridos no sistema e facilitará a convergência do mercado num preço para o crédito de carbono.
14. Sobre os projetos de remoção de CO₂ da atmosfera por sequestro de base natural, nada é referido ao longo do articulado sobre a tipologia de espécies florestais. Apenas no Art.º 8.º se faz menção a "(...) conservação do capital natural e para a construção de uma paisagem mais adaptada e resiliente (...)" no contexto das áreas definidas como prioritárias. Dado o papel significativo dos ecossistemas florestais na resiliência e neutralidade climática, recomendamos que seja dada prioridade a projetos de sequestro de carbono que privilegiem a regeneração dos ecossistemas autóctones. Os escassos estudos existentes indicam que a mata de espécies autóctones é o tipo de ocupação do solo que confere uma armazenagem de carbono a mais longo prazo²⁴, e é também a que

²⁴ Melo, J.J., Galvão, A. (2019). Avaliação da capacidade de armazenagem e captura de carbono nas áreas piloto. Relatório realizado na FCT NOVA para o Fundo Ambiental no âmbito do projeto

melhor cumpre o objetivo de promover outros serviços dos ecossistemas (biodiversidade, regulação do ciclo da água, entre outros). Mas há outras possibilidades, como ocupações que promovem a acumulação de matéria orgânica no solo. A mera "reflorestação" de pouco serve se não oferecer, em simultâneo, garantias de manutenção da floresta regenerada ou do seu produto, a longo prazo, o que implica um estatuto de proteção a título permanente. Convém salientar que qualquer ocupação florestal, estacionária ou cíclica (p.e. sujeita a cortes regulares ou incêndios frequentes) funciona como reservatório (de importância variável conforme a quantidade de biomassa média do sistema e o destino do material lenhoso removido, se tem usos de curto ou longo prazo), mas NÃO funciona como sumidouro de Carbono. Este aspeto tem implicações diretas na permanência dos créditos de carbono com impacto na estabilização do sistema climático.

15. Neste mesmo sentido, mesmo que implique necessariamente um percurso inovador face ao normalmente estabelecido, deve considerar-se a possibilidade de incluir florestas já existentes no âmbito do mercado voluntário de créditos de carbono, por exemplo através da consideração da situação de referência (*baseline*) até 30 anos atrás e do estatuto de proteção presente ou futuro. Apesar de as florestas maduras não removerem CO₂ da atmosfera no presente, o pagamento deste serviço funcionaria como um incentivo à sua conservação e como garantia da manutenção do carbono armazenado, evitando-se, por absurdo, e até perversamente, compensar fazer arder uma floresta existente para se poder usufruir do seu crescimento, tal como o presente DL propõe.
16. A formulação da proposta de DL parece não reconhecer um já longo caminho de geração e reconhecimento de créditos de carbono, nomeadamente em matéria de metodologias. Na verdade, para um extenso grupo de projetos existem metodologias já reconhecidas, incluindo pelas Nações Unidas e outras organizações internacionais, pelo que seria mais fácil e com menores custos de transação para os promotores se (i) a APA I.P. procedesse à publicação da situação de referência (*baseline*) que deveria ser considerada por tipologias de projetos; e (ii) tivesse selecionado à partida um conjunto de metodologias que pudessem ser adotadas, deixando naturalmente aos promotores a possibilidade de submissão de novas metodologias sempre que tal se justificar. Os

"Instrumentos económicos para a conservação da biodiversidade e remuneração dos serviços dos ecossistemas em Portugal" (PES), Julho 2019. 18 p.

procedimentos previstos no Art.º 19.º faz antecipar uma complexidade evitável com custos de transação elevados.

17. Faz-se notar, a propósito da consideração da situação de referência (*baseline*) para efeitos de projetos de remoção de CO₂ por sequestro de base natural (e.g. florestas), que os promotores terão de elaborar (na atual formulação do DL), as atuais limitações sobre a avaliação de existências e potencialidades, incluindo a armazenagem pré-existente. É necessária informação, com algum detalhe, sobre a biomassa viva (aérea e subterrânea) e a matéria orgânica do solo, que deveria constar, com uma base de amostragem e detalhe suficiente, nas diversas edições do Inventário Florestal Nacional (IFN), que, entre outras funções, deveria informar o "National Inventory Report" no âmbito da Convenção do Clima. Infelizmente, as últimas edições do IFN são muito insuficientes: contêm dados relevantes sobre a ocupação do território (embora carecendo de harmonização com a Carta de Ocupação do Solo), mas não sobre as densidades ou dados fidedignos sobre a biomassa. Esta situação é tanto mais grave quando Portugal tem uma enorme diversidade ecológica, com ecossistemas naturais representativos de praticamente toda a Europa num território relativamente pequeno — dado que nos encontramos na zona de transição dos três grandes tipos climáticos europeus (Mediterrânico, Atlântico e Continental) cruzados com uma grande variedade geológica, fisiográfica e de ocupação humana. Precisamos, portanto, de uma densidade de informação no IFN, bem como sobre a biodiversidade, qualidade dos solos e águas, que atualmente não existe. Estas limitações justificam a necessidade de uma situação de referência (*baseline*) 'oficial' promovida por órgãos da administração pública, para evitar distorções geradas nas metodologias que cada promotor irá desenvolver.
18. Aconselha-se uma clarificação de linguagem ao longo do texto, e harmonização com outros instrumentos no domínio da política climática. Neste sentido, deve usar-se o termo remoção de CO₂ ou remoção de carbono em vez de apenas fazer referência a sequestro de carbono, já que o que gera o crédito é a remoção efetiva e verificável de CO₂ da atmosfera, concretizada por projetos de sequestro. Por exemplo, o instrumento de inventário nacional refere "Inventário Nacional de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos".
19. Sobre o princípio de adicionalidade, e focando apenas no caso de projetos de sequestro de carbono relativamente a emissões futuras, será mais prudente fazer referência ao quadro regulamentar existente (e.g. para acautelar projetos já objeto de algum tipo de financiamento, evitando dupla valoração da mesma função), embora tal seja feito na definição (Art. 4.º). Assim, propomos a seguinte

redação: “Adicionalidade, garantindo que a remoção de CO₂ prevista ocorre apenas com a concretização do projeto proposto, considerando o quadro legal em vigor.”

20. O princípio da permanência é crítico para a integridade ambiental do mercado de carbono, já que o pagamento de um crédito de carbono pressupõe que a correspondente quantia (1 t CO₂) não volta a entrar na atmosfera. Este princípio é o mais difícil de garantir, atendendo à dificuldade de associar a escala humana (que assegura a verificação do projeto) ao tempo de permanência do CO₂ na atmosfera, 100 anos em média. Para garantir a integridade do instrumento deve haver menção explícita a um período mínimo de permanência do crédito qualquer que seja o projeto. Faz-se notar que um período mínimo de 30 anos é muito curto, sendo por exemplo o prazo de rotação de um pinhal de produção; em contrapartida uma mata autóctone demora várias décadas a crescer. No caso dos projetos de remoção de CO₂ de base natural, a permanência do crédito está diretamente relacionada com a sua capacidade de reservatório de carbono (t C/ha), que fornece informação a longo prazo — diferente da captura de CO₂ (t C/ha/ano) que fornece informação sobre o ciclo do carbono a curto prazo. O princípio da permanência e a capacidade de reservatório de ecossistemas de base natural implicam, necessariamente, a inclusão dos ecossistemas já existentes nesta proposta de mercado voluntário de créditos.
21. Para clarificação de linguagem, sugere-se evitar o termo ‘sequestro de emissões de GEE’ já que, comumente, se refere a mitigação ou redução de emissões de GEE e o sequestro de CO₂ ou de carbono. Esta expressão surge na definição do princípio da eficácia. O sequestro deveria estar conectado com uma redução efetiva da totalidade de CO₂ na atmosfera, e a mitigação ou redução deveria estar conectado com a neutralização ou redução de emissões.
22. Sobre o princípio da transparência não se entende a referência a “evitar a existência de dupla contagem do sequestro de carbono”. Este objetivo deve estar assegurado na monitorização e reporte referido no princípio de acompanhamento que, aliás, a deve explicitar. Um aspeto importante para garantir a transparência é a informação do preço médio praticado. Sugerimos a seguinte formulação:
 - c. “Acompanhamento, garantindo a existência de um processo de monitorização, reporte e verificação robusto para contabilização das remoções de carbono que resultem da atividade do projeto, que assegure a não existência de dupla contagem de créditos.”

- d. “Transparência, garantindo o acesso público à informação relativa às atividades desenvolvidas pelos vários participantes no mercado voluntário de carbono, nomeadamente quanto ao preço médio praticado e à quantidade de remoções de carbono asseguradas, entre outros”.

Sobre a compensação de emissões (Art.º 5.º)

- 23. O CNADS reconhece valor à compensação de emissões como finalidade de aplicação dos créditos gerados no mercado voluntário, tal como vem explícito no ponto 1 do Art.º 5.º. No entanto, para efeitos de credibilidade do mecanismo, sugerimos que a “estratégia clara de descarbonização” a que se faz menção, deve ser pública, isto é, disponível para consulta por qualquer pessoa, e deve incluir metas e objetivos concretos de redução das emissões de GEE da organização, em datas específicas. Deve ser prevenido o acesso ao mercado voluntário de carbono de organizações com estratégias maioritariamente qualitativas, pautadas por objetivos e metas aspiracionais e sem qualquer concretização.
- 24. No ponto 3 do Art.º 5.º, não é claro quem e/ou como se avalia o carácter residual das emissões.
- 25. O “mecanismo transparente e verificável de contabilização e compensação de emissões que permitam aferir o progresso alcançado no cumprimento desses compromissos” referido no ponto 5 do Art.º 5.º, deve estar objetivado, por exemplo, através da publicação de compromissos de longo prazo para a manutenção da ocupação do território, e de relatórios anuais de monitorização.

Sobre a Reversão de emissões em projetos de sequestro de carbono (Art.º 12.º)

- 26. Todos os projetos de sequestro de carbono configuram situações ou condições de risco de reversão, quaisquer que sejam as suas características ou áreas geográficas em que vão ser implementados. Assim, aconselha-se a tornar mais claro o ponto 1, por exemplo: “Os promotores de projetos de sequestro de carbono devem identificar e qualificar os riscos de reversão das remoções de CO₂ e acautelar a minimização desses riscos, evitando assim situações de reversão de remoções verificadas.”

Sobre a Bolsa de Garantia (Art.º 13.º)

27. A ‘bolsa de garantia’ é uma medida correta para gerir o risco de reversão de créditos de carbono, emitidas sob a forma de créditos, entretanto verificados e transacionados, durante a vigência do projeto. O montante de 20% dos CCV emitidos pelos projetos de sequestro de carbono para esta bolsa e de 10% no caso de projetos desenvolvidos em AIGP (Áreas Integradas de Gestão da Paisagem) parece-nos francamente baixo. Dada a natureza geográfica do país em termos de riscos diversos que comprometem a permanência dos créditos, e considerando a importância dos projetos florestais para a neutralidade e resiliência climática do país, julgamos necessário o seguinte:

- e. Estabelecer como critério de elegibilidade de projetos de sequestro de carbono áreas que o tenham como objetivo e meios de gestão para a regeneração de ecossistemas autóctones;
- f. Exigir planos de gestão florestal aos projetos de sequestro geradores de créditos.
- g. Aumentar o montante de CCV para um valor superior, considerando valores históricos de maior frequência da perda de áreas florestais, no período de 30 anos (não havendo esta informação, ela deve ser apurada sob pena de 20% não significar nada no contexto nacional/regional do projeto).

Sobre o preço dos créditos de carbono

28. Um dos aspetos, potencialmente problemático, sobre a proposta de DL para o mercado voluntário de créditos de carbono, prende-se com a formação de preço do crédito, porque este pode ser fator desincentivador para a oferta, isto é, para o desenvolvimento do projeto de geração de créditos. Antes da publicação do DL, recomenda-se fortemente à APA apurar qual a gama de preços que permita viabilizar um mercado desta natureza no território nacional, sob pena de se estar a incorrer em expectativas e custos de transação sem o respetivo retorno. Não parece adequado considerar, como referência, o preço no mercado internacional, uma vez que as condições para o desenvolvimento de projetos em território nacional são distintas dos que alimentam o mercado internacional, mesmo os de tipologia similar (e.g. reflorestação). Acresce que a procura por créditos de carbono terá outras motivações para preferir créditos gerados em

território nacional, antecipando-se uma disponibilidade para pagar um preço superior ao praticado no mercado internacional.

29. É natural e frequente que nos primeiros anos (3-5 anos) de um novo mercado, entendido como "fase de aprendizagem", os preços sejam voláteis, demasiado elevados ou demasiado baixos, correndo-se o risco de o mercado não ser interessante para a procura ou para a oferta, respetivamente, e por isso comprometer o seu funcionamento. Assim recomenda-se acautelar condições que assegurem a existência de um preço mínimo, que seja incentivador ou motivador de projetos nacionais geradores de créditos. Tal pode configurar opções como:
- h. Estabelecimento de um preço mínimo regulamentar (em linha com o apurado no parágrafo 28) durante a fase de aprendizagem, com monitorização de 6 em 6 meses, para eventual 'retirada' deste mecanismo.
 - i. Inclusão de informação sobre o preço médio de transação na Plataforma de registo de projetos e de créditos de carbono (Art.º 17.º), a par de informação como créditos gerados e emitidos, os agentes de mercado, as transações e o estado dos créditos (como definido no seu ponto 1).

Recomendação

30. Face às inúmeras dúvidas que a presente formulação do DL nos levanta, em particular sobre o âmbito dos projetos geradores de créditos de emissão, o CNADS recomenda fortemente à APA uma revisão profunda dos aspetos aqui levantados. Nos termos atuais, considera o CNADS não haver condições para levar por diante o mercado voluntário de carbono.
31. O CNADS disponibiliza-se a colaborar com a APA, nos termos que vierem a ser entendidos, com vista à reformulação da presente proposta de DL, porque considera que, se bem desenhado, o mercado voluntário de carbono constitui um importante incentivo, adicional e complementar, aos instrumentos existentes para a prossecução da neutralidade climática, com base em projetos nacionais promovidos por investimento privado.

[Aprovado em 11 de abril de 2023, por maioria,

com 25 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI RELATIVO À SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS NA ÁREA INDUSTRIAL

Introdução

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), no âmbito da Consulta Pública sobre Simplificação de licenças e procedimentos na área Industrial, constituiu um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o respetivo Projeto de Decreto-Lei.

Composição do grupo de trabalho: Jaime Braga (relator), João Joanaz de Melo (relator), Jorge Moedas, Luísa Schmidt, Gonçalo Santos Andrade e Paulo Magalhães (Conselheiros).

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 23 votos a favor, realizada entre 11 e 13 de julho de 2023.

- **Caracterização e objetivos**

A iniciativa agora em apreciação insere-se no quadro do SIMPLEX. Terá como objetivos, não só simplificar ou eliminar parcelas burocráticas desnecessárias dos procedimentos necessários à prossecução das atividades industriais, como também conferir uma nova organização e disciplina à atuação das entidades da administração pública com competências nas matérias em causa.

O preâmbulo deste projeto legislativo é claro: “Um dos fatores que contribuem para este diagnóstico são as barreiras excessivas no licenciamento de atividades económicas que foram apontadas em várias análises por instituições internacionais como a Comissão Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e o Banco Mundial, como aspetos a endereçar para fomentar a competitividade, a concorrência, o investimento e o crescimento.”

É verdade que, quer as ações previstas no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), quer as múltiplas iniciativas no âmbito da transição energética, todas elas inseridas em programas ou objetivos com prazos limitados, requerem decisões pensadas, mas muito mais ágeis e céleres do que a organização atual do Estado está a permitir.

O CNADS reconhece a necessidade de clarificação dos procedimentos de licenciamento, materializadas na sua simplificação e várias propostas são de considerar.

Para o CNADS, o que possa ser substituído, ou mesmo suprimido, sem perda de garantias de proteção ambiental, por estudos acreditados ou por meras comunicações, em vez de autorizações prévias, é de identificar, avaliar e, em consequência, adotar.

- **A natureza das propostas**

- O presente projeto de Decreto-Lei propõe que o recurso à metodologia da “Conferência Procedimental Deliberativa” seja obrigatório nos casos de:
 - Projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN).
 - Projetos que envolvam investimento inicial bruto superior a 25M€.
 - Projetos financiados por Fundos Europeus de valor superior a 25M€ que constem do Acordo de Parceria.
 - Projetos financiados pelo PRR.

Nos termos do artigo 4.º:

“1 - Participam na conferência procedimental representantes de todas as entidades com intervenção nos procedimentos em causa, quando essas entidades tenham competência para a prática de um ato administrativo, pronúncia em sede de comunicação prévia com prazo ou emissão de parecer.”

Nos termos do artigo 5.º:

“2 - Têm direito de voto na conferência procedimental todos os representantes de órgãos, serviços ou pessoas coletivas com competência para a prática de atos administrativos, pronúncia em sede de comunicação prévia ou emissão de parecer vinculativo.”

“3 - A conferência delibera por maioria absoluta, sendo necessário o voto favorável dos representantes das autarquias locais.”

O artigo 3.º determina as competências dos Presidentes das Conferências Procedimentais Deliberativas e os critérios para a sua designação:

Projetos PIN	-	AICEP nomeia
Outros projetos >25M€	-	Agência para a Competitividade e Inovação nomeia
Projetos financiados pelo PRR ou outros Fundos europeus	-	Membro do Governo responsável pela gestão global do programa nomeia

Esta proposta é drástica e, tendo como objetivo estimular a rapidez das decisões de autorização de projetos complexos, muitos deles candidatos a apoios europeus, requer especial ponderação e precauções prévias.

Em primeiro lugar, as entidades da Administração Pública com competências no licenciamento das atividades industriais ou de infraestruturas deverão dispor de um quadro de técnicos disponível e devidamente habilitado para as questões que se colocam, sistematicamente complexas e geradoras de opções difíceis.

Por outro lado, a nova figura de “Presidentes das Conferências Procedimentais Deliberativas” requer perfis e competências muito exigentes e que, na opinião do CNADS, exigem formação específica.

- É proposta a eliminação das vistorias prévias nos estabelecimentos do tipo 1:
 - Instalações abrangidas pelo regime PCIP;
 - Instalações abrangidas pelo regime AIA;
 - Instalações abrangidas pelo regime PAG;
 - Atividade de gestão de resíduos que carece de vistoria prévia;

- Estabelecimentos que carecem de NCV ou NII.

O CNADS tem reservas quanto a esta proposta, exceto nos casos em que se elimina a duplicação de vistorias.

- É proposta a eliminação de procedimentos no licenciamento dos estabelecimentos do tipo 3.

O sistema de licenciamento já prevê hoje a substituição de muitos procedimentos pela declaração da empresa em como cumprem o que está estipulado na legislação, designadamente questões sobre saúde, segurança e higiene no trabalho.

O artigo 33.º determina:

“1 - A exploração de estabelecimento industrial de tipo 3 está dispensado de qualquer ato permissivo, comunicação prévia, mera comunicação prévia, procedimento ou formalidade, sem prejuízo de o interessado poder optar pela sujeição ao procedimento aplicável aos estabelecimentos de tipo 2, com vista à obtenção, de forma integrada, dos títulos necessários à exploração do estabelecimento industrial.”

Constituem exceção a esta regra, se aplicáveis:

- A obtenção de licença de utilização dos recursos hídricos no âmbito do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 de 31 de maio.
- As emissões poluentes para o ar no âmbito do Decreto-Lei n.º 39/2018 de 11 de junho.
- A emissão de compostos voláteis no âmbito do Decreto-Lei n.º 181/2006 de 6 de setembro.
- A gestão de resíduos, no âmbito do Decreto-Lei n.º 102-D/2020 de 10 de dezembro.

Estas quatro exceções cobrem os temas ambientalmente sensíveis e, portanto, a proposta não suscita reservas por parte do CNADS.

- Eliminação do pedido de Número de Controlo Veterinário prévio ao processo de licenciamento industrial.

Artigo 12.º-A:

2- A atribuição do Número de Controlo Veterinário (NVC) é efetuado através de procedimento simplificado de obtenção de autorização condicional, sem prejuízo de visita ao local por parte da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, nos termos do Regulamento (CE) n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004 que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal.

3- A autorização condicional referida no número anterior é obtida através da disponibilização à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, de forma oficiosa, eletrónica e automática, dos dados das pessoas coletivas e pessoas singulares que tenham os Códigos de Atividade Económica indicados no anexo VI ao SIR, efetuada a partir dos dados da Informação Empresarial Simplificada prevista no Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro, na sua redação atual.

A tramitação em paralelo dos processos de licenciamento industrial e de autorização de operações de transformação de matéria-prima de origem animal não suscitará dúvidas.

- Eliminação da licença para os equipamentos e recipientes sob pressão

É mantida a exigência de projeto assinado por técnico credenciado, e de ensaios periódicos efetuados por entidade credenciada pelo IPQ.

É ainda mantida a exigência de reporte ao IPQ de alterações e ensaios periódicos.

É apenas suprimido o procedimento burocrático da licença. Simplificam-se as obrigações do Estado, mas os requerentes mantêm as obrigações e despesas com a garantia de operacionalidade e segurança dos equipamentos.

O CNADS, na medida em que os registos, os projetos certificados e os ensaios periódicos se mantêm, nada tem a opor a esta proposta.

- Eliminação das exigências para a comercialização e utilização de máquinas usadas, designadamente certificação e disponibilização do manual de instruções.

Este projeto pretende retirar o Estado desta questão, responsabilizando quem adquire.

O CNADS nada tem a objetar quanto a esta proposta.

- Criação de formas de consulta gratuita de normas técnicas

O CNADS não compreende que, na era digital, se mantenham vigentes restrições ou formas de monopólio de informação sobre temas legalmente obrigatórios.

- **Considerações finais**

A conferência procedimental pode ser uma excelente ferramenta, mas torná-la obrigatória num leque alargado de situações pode tornar-se contraproducente. O CNADS sugere, numa primeira fase, instituir um processo facultativo, que pode ser invocado pelos interessados (privado ou serviço público), com reforço das equipas dos serviços públicos abrangidos, não tanto em número de pessoas, mas na aquisição de competências.

O CNADS considera essencial evitar que a simplificação abra a porta a projetos sensíveis, p.e. mega-parques fotovoltaicos, projetos PIN ou deferimento tácito nas licenças de construção. Em casos onde a insuficiência de meios do Estado é notória (p.e. avaliação de impactes ambientais, fiscalização, presença no terreno), o remédio não é eliminar procedimentos necessários, mas sim reforçar os meios.

Em especial no que toca aos parques fotovoltaicos e outras instalações de produção de energia, tendo em conta a recorrência de conflitos com os usos do solo e paisagem, o CNADS propõe a eliminação do regime de exceção, repondo os limiares de obrigatoriedade de avaliação do impacte ambiental, de 50 MW e 20 MW, respetivamente no caso geral e nas zonas sensíveis.

Finalmente, embora fora do âmbito deste projeto, é de facilitar a classificação como subprodutos (e não resíduos) de materiais com valor comercial resultantes subsidiariamente dos processos de produção (sem prejuízo das regras de

manuseamento, rotulagem e segurança em geral caso se trate de materiais perigosos).

*[Aprovado em 13 de julho de 2023, por maioria,
com 23 votos a favor, expressos através de correio eletrônico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE O RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO 2022

Preâmbulo

No âmbito da consulta pública do projeto de “Relatório do Estado do Ordenamento do Território 2022” (REOT 2022), instrumento de avaliação da execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), produzido pela Direção-Geral do Território, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) decidiu, tendo em atenção a temática em causa, constituir um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento.

O GT, coordenado pelo Conselheiro João Ferrão e constituído pelos membros do Conselho: João Joanaz de Melo, José Joaquim Reis, Luísa Schmidt, Rui Serrano e Teresa Andresen foi mandatado para promover uma reflexão sobre o referido projeto de relatório e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 25 votos a favor, realizada entre os dias 21 e 25 de julho de 2023.

Comentário genérico

O Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) é o instrumento de avaliação da execução do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), a apresentar pelo Governo à Assembleia da República de dois em dois anos. O REOT 2022 corresponde ao primeiro exercício de avaliação do PNPOT 2019 e apresenta a situação de referência do território para o biénio inicial de vigência do Programa, isto é, 2020 e 2021. O CNADS saúda esta iniciativa, pelo seu valor intrínseco, mas também pela sua apresentação em tempo útil, facto a destacar num

domínio, o ordenamento do território, onde o incumprimento de prazos definidos legalmente é, de modo recorrente, a regra e não a exceção.

O facto de ser o primeiro REOT nacional é particularmente relevante, dado que inicia um compromisso que deverá ter concretização a cada dois anos. Neste contexto, o conceito e a estrutura do REOT 2022 devem ser avaliados em si, mas também numa ótica mais ampla, que leve em conta a série bienal dos REOT que se seguirão pelo menos durante o período de vigência do atual PNPOT.

De acordo com o PNPOT, a monitorização e avaliação da sua execução inclui três dimensões principais: i) dinâmicas territoriais; ii) Programa de Ação (Agenda para o Território); e iii) sistema de gestão territorial. As dinâmicas territoriais são analisadas tendo por base indicadores disponíveis no Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, organizados pelos cinco sistemas territoriais, e ainda pelo sistema de vulnerabilidades críticas, presentes no Modelo Territorial do PNPOT. A avaliação dos avanços da execução do Programa de Ação do PNPOT é efetuada para os seus cinco domínios de intervenção e respetivas medidas de política (50). Finalmente, a avaliação da evolução do sistema de gestão territorial baseia-se na sistematização das dinâmicas observadas em relação aos principais planos e programas de ordenamento do território.

O conceito e a estrutura adotados no REOT 2022 cumprem, de uma forma geral, as orientações acima referidas.

Comentários por capítulos

A estrutura adotada inclui um Prefácio (a elaborar após consulta pública) e um Sumário Executivo, a que se seguem cinco capítulos e, por fim, as Conclusões.

- *Capítulo “O PNPOT e o seu Modelo de Governação”*

O capítulo tem uma natureza enquadradora e justifica-se neste primeiro REOT. Não terá sentido nos REOT seguintes, a menos que ocorram, entretanto, alterações relevantes no que diz respeito ao atual modelo de governação.

- *Capítulo “Como está o território?”*

Este capítulo centra-se nas dinâmicas territoriais, tendo por base a abordagem referida na secção anterior do Parecer. A sua leitura suscita as seguintes observações, que devem ser levadas em consideração na elaboração da **versão final deste REOT**:

- O PNPOT prevê o recurso a dois sistemas de indicadores: sistemas de indicadores regionais e municipais do ordenamento do território; e sistemas de indicadores de reporte das políticas setoriais relevantes para o território. Contudo, os indicadores deste segundo sistema não foram ainda considerados neste primeiro REOT nacional, o que exige uma justificação;
- É necessário explicitar os critérios que presidiram à seleção dos indicadores regionais e municipais do ordenamento do território apresentados em detrimento de outros igualmente disponíveis, dado que o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo conta com um número muito elevado de indicadores que poderiam também ter sido usados para monitorizar e avaliar as dinâmicas territoriais associadas aos vários sistemas e respetivos temas;
- Alguns dos indicadores disponibilizados merecem ser realçados pelo seu carácter inovador no que diz respeito ao tema que tratam ou ao grau de desagregação geográfica da informação, embora haja a referir que as bases de dados, nomeadamente as respeitantes ao uso e ocupação do solo, reclamariam o recurso a bases adequadas às escalas regionais e municipais;
- A Figura “Municípios com estações 5G, por município, 2022” (Tema Conetividade Digital) não diferencia qual a proporção coberta por município, como sucede nas duas figuras imediatamente anteriores, pelo que deve ser excluída, dado que a sua leitura é claramente enganadora, em si e por comparação com as Figuras relativas às tecnologias 3G e 4G;
- Os desafios decorrentes dos temas água, solo, biodiversidade, floresta e ativos do território e desenvolvimento rural não identificam os problemas associados ao abandono resultante da ausência de gestão dos territórios, embora haja indicadores que o revelem (por exemplo, em relação à agricultura é referido o seguinte: “A percentagem da área de solos RAN com agricultura revela como se está a utilizar o potencial produtivo dos solos de melhor qualidade. De uma forma geral, verificou-se que essa utilização foi acima de 70% no território continental, não sendo, no entanto, totalmente aproveitado o potencial produtivo em municípios com mais de 40% do

território em RAN”). Não há informação sobre o estado dos habitats — o indicador mais importante em matéria de biodiversidade e conservação. Há alguma informação relevante sobre a dinâmica de alteração do uso do solo, mas nada sobre o estado dos solos. Os indicadores de mobilidade, absolutamente críticos na coesão territorial, são relativamente pobres, em especial nas ligações interurbanas e intercidades em transporte público; o estado da rede ferroviária e da sua gestão é praticamente ignorado na sua componente principal, que são os indicadores da qualidade de serviço;

- O subcapítulo intitulado “Pressões sobre o Território” surge de forma algo dissonante em relação ao conjunto do REOT. Em primeiro lugar, nem todos os temas considerados traduzem “pressões sobre o território”, na forma como estão formulados, mas também em termos de conteúdos. Por outro lado, também não são óbvios os critérios de seleção dos vários temas considerados num relatório sobre ordenamento do território. A questão demográfica é não só essencial, como se compreende o contexto de oportunidade decorrente do facto de se contar com a informação recente dos Censos 2021, que, aliás, revela dinâmicas de despovoamento bastante mais acentuadas do que as previstas aquando da elaboração do PNPOT. Já, por exemplo, o tema “energias renováveis”, tal como é apresentado, não parece justificar-se, a menos que seja revisto numa ótica de análise de conflitos de uso e ocupação do solo entre, por exemplo, a instalação de centrais solares de grande dimensão e a existência prévia de atividades agrícolas ou agroflorestais. Acresce que está ausente qualquer informação sobre eficiência energética, que devia ser a primeira prioridade das políticas energéticas, e reduziria os conflitos com o sistema de geração de energia. “Renovável” não é sinónimo de sustentável.

Para os **próximos REOT**, o CNADS salienta os seguintes aspetos:

- A necessidade de assegurar continuidade entre os indicadores incluídos neste primeiro REOT e os que serão incluídos nos próximos REOT, de modo a permitir a comparabilidade indispensável para a identificação de tendências ao longo do tempo; a escolha de alguns dos indicadores (por exemplo, relativos aos Censos 2021) obedeceu a um critério de oportunidade, perfeitamente compreensível, mas é incompatível com avaliações de base bienal dado que apenas são atualizados de 10 em 10 anos; outros indicadores, associados a tendências estruturais necessariamente lentas, são igualmente incompatíveis com atualizações de 2 em 2 anos; terá, portanto, de haver indicadores atualizáveis numa base bienal;

- A organização dos indicadores por sistemas territoriais e vulnerabilidades críticas e, para cada um desses sistemas, por temas permite uma leitura sistematizada da muita informação disponibilizada, mas em futuros REOT é necessário evoluir da atual leitura efetuada sistema a sistema para uma visão integrada e global do Modelo Territorial consagrado no PNPOT. A leitura por sistemas, sem que se estabeleça uma relação direta entre eles e com o Modelo Territorial, não permite avaliar até que ponto a evolução do estado do ordenamento do território ocorrida durante o biênio em análise está alinhada com aquele Modelo;
 - A consideração, para cada tema, de dinâmicas de evolução e de desafios é muito relevante e deverá ter consequências nos conteúdos dos próximos REOT, que não poderão deixar de avaliar o grau de progresso, entretanto verificado, em relação a cada um dos desafios identificados;
 - O subcapítulo intitulado “Pressões sobre o Território” poderá ser substituído futuramente por análises temáticas, selecionadas com base em critérios de oportunidade e de relevância, e, por certo, relacionadas com uma compreensão mais fina da evolução de alguns dos desafios identificados para os distintos temas;
 - Compreende-se que, numa abordagem deste tipo, as tendências identificadas sejam as de natureza mais geral. Contudo especialmente quando estão em causa questões demográficas, urbanas e, em geral, socioeconómicas, seria útil que se assumisse que há especificações que interessaria compreender melhor, identificando-se explicitamente a possibilidade de desenvolver estudos mais orientados e aprofundados que viessem ajudar a melhorar os Relatórios futuros. Dá-se como exemplo o que acontece com o sistema urbano e as cidades médias, com as áreas de especial significado industrial ou com os espaços de mais imigração;
 - Finalmente, e embora o CNADS esteja ciente de que o PNPOT não inclui a dimensão do espaço marítimo, é fundamental não ignorar 98% do território nacional, pelo que deve ser ponderada a inclusão do território marítimo (e não apenas terrestre) como parte integrante do capital natural nacional, através da integração de indicadores de monitorização adequados.
- *Capítulo “O que está a ser feito?”*

Este capítulo, que incide sobre o Programa de Ação / Agenda para o Território do PNPOT, levanta uma dúvida. No Relatório é referido que a avaliação dos avanços

na implementação da Agenda do Território (para os cinco domínios e respetivas medidas de política) será feita a partir de duas perspetivas: i) iniciativas de política pública mais emblemáticas de cada Medida, implementadas entre 2019 e 2021; e ii) investimentos efetuados com o apoio dos principais instrumentos de financiamento vigentes desde a aprovação do PNPT. No entanto, não é disponibilizada informação relativa à primeira perspetiva. A **versão final deste REOT** deve esclarecer esta questão.

Para os **próximos REOT**, o CNADS considera desejável que seja estabelecida uma relação mais direta entre “o que está a ser feito” e o seu contributo para o avanço da Agenda 2030, nomeadamente no que se refere aos ODS com uma associação mais forte com o ordenamento do território.

- *Capítulo “Como está a evoluir o sistema de gestão territorial?”*

Os resultados apresentados neste capítulo são particularmente preocupantes, pelas numerosas situações de desatualização, ou de persistência em vigor meramente formal, de programas e planos da responsabilidade das autarquias e do Governo. Justifica-se, por isso, e à semelhança do que é feito no capítulo relativo às dinâmicas territoriais, a autonomização de uma subsecção final onde se sistematizem os principais desafios que se colocam neste domínio, e que deverão ser alvo de particular atenção nos REOT seguintes.

Por outro lado, é importante listar os vários REOT municipais existentes, por uma questão de reconhecimento e justiça para com as autarquias que os produziram, mas também para sistematizar informação relevante para que, no futuro, exista um maior alinhamento entre REOT elaborados aos níveis local (municipal), regional (NUTS II e regiões autónomas) e nacional.

É igualmente importante efetuar um primeiro mapeamento do modo como o PNPT está a ser integrado noutros instrumentos de planeamento, em particular nos instrumentos de planeamento de alto nível (Estratégia Portugal 2030, Programa Nacional de Reformas/PNR), Lei das Grandes Opções/GO, etc.) e nos instrumentos de planeamento setorial com forte impacto na estruturação, uso e ocupação do território.

Estes três aspetos deverão ser levados em conta na **versão final deste REOT**.

Para os **próximos REOT**, o CNADS recomenda:

- A inserção de ‘análises temáticas` centradas na qualidade, eficácia, eficiência e impactos de programas e planos de ordenamento do território;

- A inclusão de informação sistemática sobre os REOT municipais, o que pressupõe:

- ✓ Levantamento e mapeamento dos REOT municipais:

Realização de um levantamento abrangente dos REOT municipais em todo o país. Esse levantamento deverá envolver a recolha de informações sobre os REOT produzidos pelas autarquias, incluindo identificação dos municípios, datas de elaboração, metodologias utilizadas e principais resultados. Esse mapeamento permitiria o reconhecimento e a valorização adequados dos REOT municipais, além de servir como base para análises comparativas e identificação de boas práticas futuras.

- ✓ Sistematização da informação relevante:

Sistematização das informações relevantes contidas nesses relatórios, como dados demográficos, características físicas e ambientais, padrões de uso do solo, políticas de ordenamento do território implementadas, desafios e estratégias propostas. A recolha e a sistematização dessa informação permitiriam uma análise mais abrangente do panorama territorial do país, facilitando comparações e perspectivas futuras.

- ✓ Promoção do diálogo e colaboração:

Para uma gestão mais eficaz e sustentável do território é fundamental promover o diálogo e a colaboração entre as autarquias, as entidades regionais e o nível nacional para desenvolver diretrizes e orientações para a elaboração dos REOT municipais. Essas diretrizes podem abordar temas como metodologias, indicadores, análise de riscos, participação pública e integração com outros instrumentos de planeamento. Incentivar a partilha de informações e experiências no desenvolvimento dos REOT municipais por meio de workshops, fóruns ou grupos de trabalho, nos quais os representantes das diferentes entidades possam trocar conhecimentos, discutir desafios comuns e explorar oportunidades de interação e integração com base nas melhores práticas regionais identificadas.

Em conclusão, ao adotar essas abordagens é possível listar os vários REOT municipais existentes, valorizar as autarquias responsáveis por eles, promover o alinhamento entre os diferentes níveis de planeamento territorial e melhorar a integração do PNPOT em outros

instrumentos de planeamento. Isso resultaria numa gestão mais eficaz e sustentável do território, bem como num planeamento mais coerente e alinhado com as necessidades e desafios futuros do país.

- A explicitação mais extensiva da interação com outros instrumentos de planeamento:

Análise sistemática e abrangente do modo como o PNPOT está a ser integrado noutros instrumentos de planeamento e de apoio comunitário, bem como em instrumentos de planeamento setoriais relevantes. Essa análise permitiria identificar lacunas, sinergias e possíveis conflitos entre esses instrumentos, fornecendo recomendações para melhorar a integração e coerência das políticas territoriais futuras.

- *Capítulo “Conclusões”*

O CNADS sugere que na **versão final deste REOT** seja adotada uma estrutura mais alinhada com a sequência dos conteúdos do REOT e uma redação mais centrada nas principais mensagens a passar em relação a cada uma das dimensões analisadas: Modelo Territorial; Agenda do Território/Programa de Ação; Sistema de Gestão Territorial.

Comentário final

Em suma, o CNADS saúda a elaboração do primeiro REOT nacional, conforme estipulado legalmente, sugere aspetos que devem ser esclarecidos, complementados ou corrigidos na versão a enviar à Assembleia da República e recomenda linhas de atuação a incluir na elaboração dos próximos REOT, de modo a aumentar a sua utilidade do ponto de vista da compreensão das dinâmicas territoriais à luz do Modelo Territorial do PNPOT, da efetiva concretização da Agenda do Território / Programa de Ação do PNPOT e, não menos importante, do aumento de eficácia, eficiência e coerência do Sistema de Gestão Territorial.

O CNADS reconhece que, sendo o primeiro REOT nacional, existem limitações compreensíveis à luz da natureza pioneira deste documento, tanto em termos conceptuais como no que se refere a um histórico que aponte tendências. Mas considera que, para cumprirem a sua missão, os futuros REOT deverão identificar de forma mais clara o modo como o estado do ordenamento do território está a evoluir, os aspetos mais urgentes a corrigir neste domínio e as prioridades a estabelecer em face das tendências observadas.

*[Aprovado em 25 de julho de 2023, por maioria,
com 25 votos a favor, expressos através de correio eletrônico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE A INTENÇÃO DE NÃO PRORROGAÇÃO DAS LICENÇAS DE EXPLORAÇÃO DOS CENTROS INTEGRADOS DE RECUPERAÇÃO, VALORIZAÇÃO E ELIMINAÇÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS (CIRVER)

1. Introdução

1.1. Os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD requereram em 25 maio de 2023 que fosse solicitado ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) um parecer/consulta escrita sobre a intenção do Governo de indeferir os pedidos de prorrogação das licenças de funcionamento dos Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos (CIRVER) e dos riscos inerentes a esta decisão.

1.2. Tal solicitação foi encaminhada para o CNADS, pelo Presidente da Comissão de Ambiente e Energia da Assembleia da República (11.ª – CAENE XV), a 4 de setembro de 2023.

1.3. Com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento, atenta a temática em causa, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) com os Conselheiros Jaime Melo Baptista (coordenador), Jaime Braga, João Joanaz de Melo e Jorge Moedas, mandatado para promover uma reflexão sobre o referido requerimento e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

1.4. O GT constituído reuniu a documentação disponível que considerou relevante para a análise pretendida, designadamente a proposta de despacho do Ministério do Ambiente e da Ação Climática sobre os CIRVER e o parecer da Autoridade da Concorrência.

1.5. Este texto traduz o parecer do CNADS, aprovado na 5.ª reunião ordinária do Conselho, realizada a 20 de setembro.

2. Contexto geral

2.1. A União Europeia e os seus Estados Membros procuram assegurar uma adequada gestão de resíduos perigosos, o que passa pela sua recolha, transporte,

armazenagem, tratamento, valorização e ou eliminação. Por essa razão, a legislação relativa a resíduos perigosos impõe regras precisas sobre a sua gestão.

2.2. A legislação europeia, nomeadamente a Diretiva-Quadro Resíduos, define resíduos perigosos como sendo os que apresentem uma ou mais das 15 características de perigosidade enumeradas no seu Anexo III (ex. explosivos, irritantes, tóxicos, etc.).

2.3. Uma vez produzidos, e sem prejuízo do desejável esforço de redução dessa produção, os resíduos perigosos devem ser preparados para reutilização, reciclados, valorizados para fins energéticos ou, em último recurso, eliminados (através da incineração sem valorização energética ou da estabilização química e deposição em aterro). Devem preferencialmente ser tratados em território nacional e obedecendo a critérios de proximidade.

2.4. Em Portugal 98% da geração de resíduos perigosos cabe às atividades económicas e, dentro deste grande grupo, ocorre uma clara prevalência da indústria, quer extrativa, quer transformadora.

3. Contexto específico

3.1. Em Portugal, no âmbito da estratégia nacional em matéria de gestão de resíduos, designadamente de resíduos industriais perigosos, foi lançado em 2004 um concurso público para licenciamento da instalação e exploração, pelo prazo de 10 anos, de dois Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos Perigosos (CIRVER). Como resultado, foram licenciados em 2008 os CIRVER titulados pela ECODEAL - Gestão Integral de Resíduos Industriais, S.A. e pela SISAV - Sistema Integrado de Tratamento e Eliminação de Resíduos, S.A., ambos localizados no Eco-Parque do Relvão, na Chamusca. Em 2018, foi deferido o pedido de prorrogação do prazo das licenças vigentes por mais 5 anos, condicionado ao cumprimento de um conjunto de medidas que visaram assegurar o adequado funcionamento das instalações e das operações de gestão de resíduos perigosos. O prazo das mencionadas licenças termina em novembro de 2023, tendo sido requerida pelos CIRVER nova prorrogação.

3.2. Ambos os CIRVER tratam resíduos perigosos resultantes da atividade dos dois grupos empresariais a que pertencem, para além de venderem os seus serviços de

tratamento de resíduos perigosos a terceiros e, nesse contexto, tratarem igualmente resíduos perigosos que, no âmbito do Movimento Transfronteiriço de Resíduos, recebem de países da UE assim como de países terceiros. São os únicos operadores que detêm aterros licenciados para depósito de resíduos perigosos. Ambos os CIRVER podem ainda desempenhar as funções de armazenamento temporário de certos tipos de resíduos perigosos, que depois são reencaminhados para outros operadores licenciados para os tratarem de forma adequada, numa lógica de *one-stop shop* para vários clientes dos CIRVER. Nenhum dos dois CIRVER faz tratamento e eliminação de resíduos perigosos hospitalares. O CIRVER SISAV está licenciado para operar resíduos não perigosos.

3.3. Contudo, estes dois operadores de gestão de resíduos perigosos coexistem com outros que operam ao abrigo de diferentes regimes jurídicos. As situações atuais são: (a) os dois operadores de centros integrados CIRVER operam, a nível nacional, sujeitos a legislação específica, em sede do regime jurídico dos CIRVER e da Portaria que o regulamenta (Operadores CIRVER), sendo responsáveis por mais de 50% do tratamento de resíduos perigosos em várias categorias LER (Lista Europeia de Resíduos), para além de terem a exclusividade absoluta no destino aterro para resíduos perigosos, a nível nacional; (b) os operadores de tratamento de resíduos perigosos licenciados através do regime geral de gestão de resíduos, como no caso do tratamento físico-químico e da refinação de óleos (Operadores Não-CIRVER); (c) os operadores de tratamento de resíduos perigosos licenciados através do regime de incineração e co-incineração de resíduos (Operadores Não-CIRVER). Verifica-se assim que, para além dos dois CIRVER, existem outras unidades de gestão de resíduos perigosos, ativas apenas em determinados segmentos da fileira de tratamento (da recuperação, da valorização e ou da eliminação de resíduos perigosos), detidas por outros operadores económicos.

4. Proposta de despacho

4.1. Na proposta de despacho é argumentado que os objetivos que presidiram à atribuição de um duopólio em 2008 com os dois CIRVER já foram alcançados, que existem atualmente alternativas à solução vigente que permitem maior proximidade aos locais de produção, aumento da concorrência, maior autossuficiência nacional e a resolução de alguns problemas atuais de tráfego em zonas urbanas.

4.2. Efetivamente, é argumentado que, decorridos 15 anos sobre a atribuição das referidas licenças aos dois CIRVER, os objetivos que presidiram à sua atribuição se mostram cumpridos. Parece depreender-se deste argumento que a gestão dos

resíduos perigosos está adequadamente assegurada e que já não se torna necessário a existência de um duopólio para manter essas condições em Portugal.

4.3. É complementarmente argumentado que os resíduos perigosos com características específicas podem ser depositados em aterros para resíduos não perigosos já existentes, desde que sujeitos aos mesmos padrões de exigência (argumento da existência de alternativas). Parece depreender-se deste argumento que as onze instalações atualmente existentes com aterros para deposição de resíduos não perigosos de origem industrial, distribuídas geograficamente pelo País, poderão vir futuramente a acolher resíduos perigosos específicos em boas condições técnicas.

4.4. É argumentado que o alargamento do número de locais de recolha permite reduzir a movimentação de resíduos perigosos e os seus custos de transporte (argumento da proximidade aos locais de produção). Parece depreender-se deste argumento que cerca de um milhão de toneladas atualmente produzidas de resíduos perigosos poderiam ser encaminhadas de forma mais rápida e mais económica para destinos geograficamente mais distribuídos no território nacional.

4.5. É argumentado que a existência de um mercado concorrencial no tratamento de resíduos perigosos poderá ter efeitos positivos, nomeadamente em termos de inovação, pois as atuais instalações entrariam em concorrência com outras e haveria um incentivo à procura de melhores soluções e de novas tecnologias (argumento de aumento da concorrência). Este argumento é sustentado por um Parecer da Autoridade da Concorrência. O parecer propõe que seja equacionada a possibilidade do regime de licenciamento por via do regime jurídico CIRVER ser revogado, promovendo-se uma mudança de paradigma, pela adoção de um novo regime legal na gestão de tratamento de resíduos perigosos, no sentido da promoção da concorrência.

O parecer visa a eliminação de barreiras legais constantes no regime jurídico CIRVER, garantindo que todos os operadores, CIRVER e Não-CIRVER, devidamente licenciados, possam desenvolver a sua atividade, na gestão de tratamento de resíduos perigosos, garantindo a qualidade, a proteção do ambiente e saúde pública desejadas, em benefício da economia e dos consumidores, designadamente, ao nível de mais oferta, preços competitivos e inovação. O parecer sugere que seja criado um *level playing field* entre operadores em concorrência, de forma a aumentar o bem-estar social. Nesse contexto, a AdC propõe, portanto, que seja igualmente equacionada a possibilidade do regime de prorrogação do regime jurídico CIRVER ser revogado, sendo revogada a possibilidade de ser prorrogado sem limite de vezes. Na opção de se manter o regime jurídico CIRVER, propõe que seja equacionada a não prorrogação

das licenças de exploração dos dois CIRVER (2023-2028) e a promoção de um novo momento de concorrência pelo mercado. Nesse contexto, a AdC propõe que seja igualmente equacionada a possibilidade de serem revogadas as várias restrições legais ao acesso à atividade e ao mercado e à expansão da capacidade por outros Operadores Não-CIRVER.

4.6. É argumentado que a manutenção de um local único coloca riscos de autossuficiência nacional na gestão destes resíduos (argumento da autossuficiência nacional). Parece depreender-se deste argumento que uma solução geograficamente mais desagregada poderia ser mais resiliente, reduzindo o risco de necessidade de exportação de resíduos perigosos.

4.7. É finalmente argumentado que a manutenção do local atual traz problemas de qualidade de vida para os habitantes locais e coloca riscos para a saúde (argumento do tráfego em zonas urbanas). Parece depreender-se deste argumento que uma solução geograficamente mais desagregada permitiria acautelar melhor os acessos às instalações com minimização dos inconvenientes para as populações locais.

4.8. Com a argumentação exposta nos pontos antecedentes, pretende o Governo indeferir os pedidos de prorrogação da licença dos CIRVER, formulados pelas empresas ECODEAL e SISAV. De modo que os CIRVER prossigam a sua atividade, sem o exclusivo, após a data do termo do prazo das suas licenças, estará em curso a revisão do regime jurídico do licenciamento da instalação e da exploração dos centros integrados de recuperação, valorização e eliminação de resíduos perigosos.

5. Comentários do CNADS

5.1. O país necessita de continuar a dispor de uma solução eficaz, eficiente e resiliente para os resíduos perigosos que gera, capaz de acautelar as preocupações ambientais, de saúde pública e económicas. As preocupações ambientais e de saúde pública resultam naturalmente das características intrínsecas destes resíduos, com elevada agressividade. As preocupações económicas resultam de que muitos resíduos perigosos decorrem da produção de bens essenciais e, se o tratamento destes resíduos não estiver garantido, a produção desses bens pode ser colocada em causa, facilitando a alternativa de os importar. O acautelar destas três preocupações deve ser o fim último da procura da melhor solução, prevalecendo sobre outros considerandos, por relevantes que sejam.

5.2. Os resíduos perigosos abrangem uma grande diversidade de materiais com natureza físico-química diferente, para o que se torna necessário disponibilizar várias

tecnologias de tratamento e destino final, às quais corresponde uma panóplia diversa de instalações de processamento, com complexidade, custo e capacidade de recuperação económica diversos. Por estas razões, o tratamento seguro e controlado destes resíduos perigosos conduziu à emissão de licenças que obrigaram à adoção de um conjunto completo de tecnologias em cada um dos centros licenciados, independentemente de alguns dos processos serem menos custo-eficientes do que outros. São essas tecnologias: unidade de classificação, incluindo laboratório, triagem e transferência; unidade de estabilização; unidade de tratamento de resíduos orgânicos; unidade de valorização de embalagens contaminadas; unidade de descontaminação de solos; unidade de tratamento físico-químico; e aterro de resíduos perigosos. Esta exigência prevista nas licenças, assegurando a disponibilidade em simultâneo de várias tecnologias, independentemente da sua viabilidade económica, tem garantido a segurança ao sistema, preservando o ambiente e a saúde pública.

5.3. Não se questiona per si a bondade dos argumentos apresentados na proposta de despacho de que os objetivos que presidiram à sua atribuição de um duopólio em 2008 já foram alcançados, que existem atualmente alternativas à solução vigente que permitem maior proximidade aos locais de produção, maior autossuficiência nacional e a resolução de alguns problemas atuais de tráfego em zonas urbanas. Nota-se, no entanto, a aparente ausência de estudos que sustentem de forma cabal estes argumentos e possam dar maior segurança à decisão. Quanto ao argumento do aumento da concorrência, aspeto que se considera importante embora não prioritário, é sabido que os preços dos serviços prestados pelos CIRVER são livremente fixados, mas o Estado mantém a competência de, por portaria, impor preços máximos às várias tipologias de serviços. Constatando-se que tal prerrogativa nunca foi concretizada, importa averiguar da efetiva necessidade de maior competitividade, face à realidade noutros Estados-Membros, dos valores estabelecidos pelos CIRVER para os serviços que prestam. E é necessário ter em conta que a concorrência é tendencialmente positiva para este e outros setores, exceto quando ela coloca em causa a prestação de um serviço essencial para a sociedade, por exemplo quando o mercado não oferecer por si serviços em determinados nichos, não sendo por acaso que os serviços públicos de abastecimento de água e de gestão de águas residuais se mantêm em regime de monopólio.

5.4. O CNADS considera que se deve valorizar a segurança da solução a adotar relativamente a outros aspetos, e por isso recomenda que os primeiros critérios para a decisão que vier a ser tomada sejam (a) a segurança ambiental e da saúde pública e (b) a garantia de que se mantém como até aqui a oferta de todos os serviços requeridos pelo destino adequado para os resíduos perigosos, incluindo os que são

menos custo-eficientes, que parece corresponderem a cerca de 20% dos resíduos perigosos que são tratados nestas unidades, o que obrigaria o País a ter de voltar à exportação de resíduos.

5.5. Considerando que há década e meia se iniciou em Portugal uma estratégia que se revelou de sucesso para os resíduos perigosos, para alterar essa estratégia é importante que o decisor político considere que consegue acautelar, com base numa análise aprofundada: (a) a viabilidade técnica da nova solução, assegurando que as atuais instalações de resíduos não perigosos conseguem reunir as condições necessárias para passarem a receber resíduos perigosos, mesmo que com características específicas, sem prejuízos para o ambiente e para a saúde pública; (b) a viabilidade económica da nova solução, assegurando que os preços para os produtores sejam competitivos e não superiores aos atuais; (c) a viabilidade social da nova solução, assegurando que existe aceitação dos municípios onde atualmente se localizam as instalações de resíduos não perigosos; (d) a existência de unidades de tratamento economicamente pouco interessantes mas necessárias para alguns resíduos perigosos, que atualmente estão disponíveis apenas por obrigação das atuais licenças e que podem deixar de existir com o fim dessas licenças; (e) a capacidade efetiva de fiscalização pelas autoridades ambientais para acompanhar esse alargamento geográfico das instalações, até agora facilitada pela concentração no mesmo local; e (f) a viabilidade temporal da nova solução, assegurando que neste período de transição os resíduos perigosos continuam a ter destino final adequado.

[Aprovado na 5.ª reunião ordinária do CNADS em 2023, realizada a 20 de setembro]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI N.º 77/XV RELATIVA À SIMPLIFICAÇÃO DE LICENÇAS E PROCEDIMENTOS NO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

Preâmbulo

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), tendo tomado conhecimento da iniciativa governamental respeitante à Proposta de Lei n.º 77/XV, relativa à simplificação de licenças e procedimentos no ordenamento do território e urbanismo, e atenta a natureza da temática em causa, decidiu criar um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento.

O referido GT, coordenado pelo Conselheiro João Ferrão e constituído pelos membros do Conselho: João Joanaz de Melo, José de Matos e Rui Serrano, foi mandatado para

promover uma reflexão sobre o referido projeto de diploma e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade na 5.ª reunião ordinária do Conselho, realizada a 20 de setembro de 2023.

Sumário Executivo

A proposta de Lei n.º 77/XV propõe uma série de alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de urbanismo e de ordenamento do território. O CNADS considera que a simplificação de licenças e procedimentos administrativos é desejável, útil e, por isso, de saudar, desde que: não coloque em causa o interesse público; não desencadeie riscos (de diversa natureza) superiores aos benefícios esperados; não introduza ambiguidades concetuais ou procedimentais que contribuam para diminuir a qualidade dos processos de decisão e aumentar a insegurança jurídica; e não pressuponha condições manifestamente inexequíveis, criando expectativas que não poderão ser cumpridas ou que apenas o serão de forma pontual ou excecional.

No que diz respeito às *propostas de alteração e aditamento ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE)*, e para além de questões mais pontuais mas nem por isso menos relevantes, o CNADS:

. Reconhece a relevância dos objetivos de simplificação dos processos de licenciamento e de eliminação de procedimentos ou de obrigações desnecessárias, quer em termos de custos, quer de redução de sobrecargas de carácter burocrático que se traduzem em tempos mais alongados de tramitação dos processos;

. Salaria que essa simplificação não pode reduzir as garantias dos intervenientes nos projetos, nem obviar à recolha de informação essencial sobre as obras, nomeadamente no que se refere à relação que as mesmas têm com o ambiente e o ordenamento do território;

. Sublinha o facto de as alterações propostas representarem uma mudança significativa no processo de instrução de pedidos para operações urbanísticas (por exemplo, obrigatoriedade de utilizar uma plataforma digital única, denominada PEPU, exigindo reformulações organizacionais e de práticas de trabalho, investimentos em novas soluções tecnológicas e capacitação dos técnicos das autarquias no sentido de garantir a desejada uniformização dos procedimentos envolvidos);

. Chama a atenção para o facto de as autarquias terem capacidades muito distintas de concretizar com êxito e a curto prazo as mudanças necessárias, o que criará um período de transição de vários anos que deverá ser gerido de forma proactiva de modo a que não ocorram “vazios” em relação à informação recolhida ou a recolher, o que teria implicações graves em termos de segurança, nas suas múltiplas dimensões;

. Alerta para o facto de esta proposta de lei ter de se articular de forma coerente com iniciativas de nível europeu ao nível da metodologia de sustentabilidade que irá abranger todos os edifícios (incluindo os já existentes), nomeadamente o Level(s) - Quadro Europeu para os Edifícios Sustentáveis, cujo cálculo dos indicadores requer informações muito pormenorizadas, bem como com a implementação, em curso, do Cadastro Digital das Construções.

No que diz respeito às *propostas de alteração e aditamento à lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, o CNADS:

. Regozija-se com a relevância atribuída à habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, bem como a aspetos relacionados com a transição energética;

. Discorda do alargamento proposto da definição de «solo urbano», que passa a incluir não apenas “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado”, mas ainda “aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado”, porque: i) representa o regresso ao conceito de solo urbano anterior à revisão da Lei de Bases ocorrida em 2014, sem qualquer estudo que fundamente essa decisão; ii) contribui para práticas de consagração de solo urbanizável ilimitadamente expectante e especulativo, ao arrepio de qualquer tipo de programação efetiva; iii) concorre, mesmo que de forma indireta, para uma morosidade ainda maior do procedimento de revisão dos PDM. O CNADS defende que a definição de «solo urbano» como “aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado” deverá ser abandonada ou, no mínimo, devidamente densificada no que se refere às situações, excecionais e devidamente justificadas, em que pode ocorrer e aos procedimentos que levam à sua concretização;

. Considera inaceitável a formulação proposta do procedimento de reclassificação dos solos rústicos para solos urbanos efetuado à margem dos planos, através de um projeto de deliberação elaborado pela Câmara Municipal, porque: i) não é apresentada informação substantiva sobre o que é essa deliberação; ii) a sua adoção como um procedimento normal e corrente, a par da reclassificação através dos planos, irá proporcionar reclassificações “à peça”, mal fundamentadas ou não

fundamentadas do ponto de vista técnico e económico, e, por essa via, aumentar significativamente os riscos de corrupção; iii) não está consagrada a obrigatoriedade de aplicação das regras atuais de submissão eletrónica dos programas e planos para publicação em Diário da República através da plataforma SNIT (Sistema Nacional de Informação Territorial); iv) não está consagrado que a deliberação deverá ser reconduzida à disciplina dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em prazo fixado na lei, sob pena de invalidade. O CNADS defende, por isso, a necessidade de uma reformulação e densificação profundas dos articulados propostos nos artigos 72.º e 72.º-A.

. Chama a atenção para o facto de os encurtamentos, no âmbito da conferência procedimental, de 5 dias por parte das CCDR poderem, por falta de recursos humanos e no atual contexto de alargamento de competências daquelas entidades, desencadear riscos, em termos de qualidade dos processos de decisão, bem superiores aos ganhos pretendidos.

Finalmente, o CNADS salienta, para ambos os domínios (licenciamento e ordenamento do território), que os processos desejáveis de simplificação devem coexistir com o reforço quantitativo e qualitativo de meios, e com a adoção, estrategicamente seletiva, de critérios mais exigentes e normas mais claras em domínios críticos (desde medidas que estimulem e facilitem a utilização de águas cinzentas e circuitos de água não potável ou a instalação de infraestruturas para o carregamento elétrico e mobilidade suave, a critérios relativos à desafetação de áreas sensíveis, à persistência de solos expectantes em áreas urbanas sem uso agrícola ou ao uso socialmente útil de espaços urbanos degradados).

Nota inicial

A simplificação de licenças e procedimentos administrativos é desejável, útil e, por isso, de saudar, desde que respeitando quatro orientações:

- Não colocar em causa direitos, deveres e garantias fundamentais;
- Não desencadear riscos (de diversa natureza) superiores aos benefícios esperados;
- Não introduzir ambiguidades concetuais ou procedimentais que contribuam para diminuir a qualidade dos processos de decisão e aumentar a insegurança jurídica; e
- Não pressupor condições manifestamente inexecutáveis, de modo a não criar expectativas que não serão cumpridas ou apenas de forma pontual ou excecional o poderão ser.

É, pois, à luz deste conjunto de limites que o CNADS emite este parecer sobre simplificação de licenças e procedimentos no ordenamento do território e urbanismo.

Dentro dessas limitações, o CNADS defende a aplicação cumulativa dos seguintes princípios:

- Simplificação: substituir as autorizações prévias por estudos acreditados ou meras comunicações, sempre que essa opção não fira os limites acima identificados;
- Transparência: clarificar requisitos, procedimentos e competências das várias entidades envolvidas como condição de decisões coerentes e transparentes;
- Subsidiariedade: diferenciar claramente os níveis de decisão de acordo com o grau de complexidade dos processos em causa;
- Progressividade: adotar procedimentos graduados (em termos de conteúdo e exigência) em função da natureza, da complexidade e dos impactes desencadeados;
- Harmonização e digitalização de processos: uniformizar e integrar bases de dados como condição de eficácia e eficiência dos processos de decisão; e
- Modernização e atualização: ajustar os regimes jurídicos e legislação complementar às condições, necessidades e capacidades atuais, retirando partido da informação e do conhecimento disponíveis.

O parecer está estruturado em duas partes: a primeira relativa a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de urbanismo (Capítulo II da proposta de lei) e a segunda relativa a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de ordenamento do território (Capítulo III).

Comentários a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de urbanismo (Capítulo II)

. Alteração e aditamento ao Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação

A informação veiculada pelas entidades representadas no CNADS com uma ligação mais direta a matérias relacionadas com o regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE) aponta para o reconhecimento da relevância dos objetivos de simplificação dos processos de licenciamento e de eliminação de procedimentos ou de obrigações desnecessárias, quer em termos de custos, quer de redução de sobrecargas de carácter burocrático que se traduzem em tempos mais alongados de tramitação dos processos.

Todavia, considera-se que a simplificação não pode nem deve deixar de acautelar o interesse público no cumprimento das regras, nem reduzir as garantias dos intervenientes nos projetos, nem, tão pouco, obviar à recolha de informação essencial sobre as obras, nomeadamente no que se refere à relação que as mesmas têm com o ambiente e o ordenamento do território.

Por isso, a simplificação é um objetivo desejável, mas a dispensa de licenciamento, mesmo que implique um registo em plataforma, é um passo muito arriscado e, eventualmente, contraproducente. Como pode a dispensa de licenciamento beneficiar os promotores que deixarão de possuir um título formal de aprovação e ficarão, por isso, à mercê das consequências de uma fiscalização e avaliação futura que pode acarretar prejuízos inoportáveis? Quem se vai arriscar? Que bancos vão financiar operações nestas condições? Caso se venha a concretizar conforme é proposto, a dispensa de licenciamento irá manter o trabalho burocrático da apreciação dos processos, só que postergado, e obrigará a um reforço imenso da fiscalização pelos serviços das autarquias, com os custos inerentes. Estas questões devem ser seriamente ponderadas na formulação final da proposta em análise.

Para além desta advertência de natureza genérica, o CNADS salienta os seguintes aspetos:

i) As propostas de modificação na legislação de urbanismo apresentadas pelo Governo na proposta de Lei n.º 77/XV representam uma mudança significativa no processo de instrução de pedidos para operações urbanísticas. Uma das mudanças mais significativas é a introdução da obrigatoriedade de utilizar uma plataforma digital única denominada PEPU. Isso é visto como algo positivo, uma vez que essa medida promove a uniformização dos procedimentos envolvidos, o que é altamente benéfico. Torna-se necessário, no entanto, esclarecer de que modo a uniformização a conseguir pela PEPU cruza com a faculdade que o RJIGT confere aos municípios de elaborarem e aprovarem Regulamentos Municipais de Urbanização e Construção, que, em muitos casos, estabelecem procedimentos específicos e diferenciados de município para município;

ii) A plataforma eletrónica pode e deve desempenhar um papel central na preparação de operações urbanísticas, definindo as metodologias práticas, ditando procedimentos e servindo como um instrumento operacional fundamental. Além disso, deve fornecer elementos informativos para orientar e esclarecer todas as partes envolvidas, mesmo quando a dispensa de controle prévio é possível. Também deve manter registos de informações sobre projetos e seus autores, mesmo que seja apenas para fins de arquivo sem intervenção humana. Em resumo, a plataforma deve

ser vista como um serviço de apoio essencial para cidadãos, profissionais técnicos e todos os envolvidos em questões urbanísticas, gestão e planeamento urbano;

iii) A uniformização de procedimentos ditada pela criação de uma plataforma digital que registre e recolha informação dos projetos e permita a dispensa de licenciamento ou o licenciamento automático, mantendo as garantias dos intervenientes e cumprindo as necessidades de recolha de informação relevante, é muito positiva, mas não será fácil nem rápida de concretizar, dada a diversidade dos municípios e das regras específicas de cada um. Para além disso, haverá questões técnicas para resolver, nomeadamente ao nível do BIM, obrigando a detalhes que deverão ser regulamentados através de Portarias específicas. Acresce que o BIM é uma tecnologia recente, ainda pouco difundida na comunidade técnica e em muitos aspetos em rutura com formas de pensar e organizar os projetos e a informação neles contida, o que significa que a sua implantação irá ser gradual, implicará custos e exigirá ações específicas de capacitação;

iv) O controlo prévio no procedimento de autorização de utilização deve ser reformulado, eliminando a necessidade das telas finais em situações em que não ocorram alterações durante a obra. A concessão da licença de utilização deve ser acompanhada exclusivamente pelos termos de responsabilidade do Diretor de Fiscalização ou do Diretor de Obra, excluindo a possibilidade de os autores de projetos assumirem essa responsabilidade quando não desempenham simultaneamente o cargo de Diretor de Fiscalização. Isso ocorre porque os autores de projetos não têm autorização para construir ou supervisionar a construção de acordo com o projeto, quando não estão ocupando o cargo de Diretor de Fiscalização;

v) A Ficha de Elementos Estatísticos, a ser enviada ao INE, deve ser compilada com base no preenchimento dos Quadros Sinópticos ou Quadros de Caracterização das operações urbanísticas submetidos durante os processos de Licenciamento ou Consulta Prévia. Como no caso do BIM, a generalização deste procedimento a todos os municípios será gradual, desigual e onerosa, o que obriga a prever uma gestão proactiva dos processos de transição;

vi) A comprovação da conformidade com os requisitos e a implementação das soluções delineadas durante a execução da obra, conforme estipulado no artigo 6.º do Decreto-lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro, que estabelece os critérios aplicáveis aos edifícios com vista a melhorar a sua eficiência energética, devem ser incluídas no termo de responsabilidade. Isso ocorre porque o projeto está sujeito à obtenção do Pré-Certificado energético, e a obra correspondente requer a emissão do Certificado Energético;

vii) É necessário reformular o artigo 14.º do RJUE, mantendo-o em vigor, mas limitando a legitimidade para requerer o PIP exclusivamente ao titular do direito real ou ao seu representante. Atualmente, observa-se uma sobrecarga nos serviços técnicos municipais devido a solicitações de PIP feitas por terceiros, como mediadores e promotores. Isso resulta na alocação de recursos dos técnicos municipais para atividades especulativas, em vez de se dedicarem ao controlo prévio de solicitações legítimas de operações urbanísticas;

viii) É igualmente necessário modificar o artigo 64.º, relacionado com a concessão de autorização de utilização, de forma a que, após o vencimento do prazo legal estabelecido, a prova da solicitação dessa autorização seja considerada suficiente para permitir o uso do imóvel;

xix) Justifica-se modificar o artigo 76º, para permitir o início da operação urbanística após o vencimento do prazo de emissão do alvará de construção, desde que as taxas urbanísticas correspondentes sejam devidamente garantidas ou pagas;

x) Finalmente, é essencial esclarecer como é que esta proposta de lei se articula com as iniciativas de nível europeu ao nível da metodologia de sustentabilidade que se pretende virem a abranger todos os edifícios (incluindo os já existentes), nomeadamente com o Level(s) - Quadro Europeu para os Edifícios Sustentáveis, cujo cálculo dos indicadores requer informações muito pormenorizadas; da mesma forma, importa clarificar a articulação com o que está em curso no âmbito da implementação do Cadastro Digital das Construções.

. A simplificação (desejável) não se opõe à adoção estrategicamente seletiva de critérios mais exigentes

Em casos onde a insuficiência de meios do Estado é notória (fiscalização, presença no terreno, etc.), a solução não é eliminar procedimentos necessários, mas sim reforçar os meios, em quantidade e qualidade. Por exemplo, os crónicos pedidos de elementos adicionais para suspensão da contagem de prazos ocorrem muitas vezes por falta de meios.

Por outro lado, para compensar o alívio de certos procedimentos no licenciamento (incluindo, em certos casos, o deferimento tácito), é essencial criar sanções e meios de intervenção alternativos para as situações de abuso ou negligência por parte do Município.

Finalmente, em certas matérias devem ser clarificadas algumas normas existentes ou impostas novas normas (por exemplo, medidas que estimulem e facilitem a utilização de águas cinzentas e circuitos de água não potável, a instalação de sistemas de

climatização natural e de climatização central com fontes renováveis, ou a instalação de infraestruturas para o carregamento elétrico e mobilidade suave).

Comentários a alterações legislativas a regimes jurídicos em matéria de ordenamento do território (Capítulo III)

. Alteração e aditamento à lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio)

As alterações ao artigo 10.º, nomeadamente no que se refere à definição de «solo urbano» e ao recurso a mecanismos ou procedimentos previstos na lei que sejam externos a procedimentos de elaboração, alteração ou revisão de planos, serão analisadas mais à frente, em articulação, designadamente, com os artigos 72º e 72º-A.

As alterações propostas em relação aos restantes artigos (14.º, 18.º, 19.º, 22.º e 66.º), bem como o aditamento à lei de bases (artigo 10.º-A), explicitam, no essencial, a relevância da habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível a par das infraestruturas urbanísticas, dos equipamentos e dos espaços verdes e outros espaços de utilização coletiva, já consagrados na lei de bases. O CNADS concorda e saúda esta alteração, que visa criar condições mais favoráveis à expansão das referidas formas de habitação, um aspeto essencial no atual contexto de grande dificuldade de acesso a habitação condigna por parte de um número crescente de famílias e de jovens.

. Alteração e aditamento ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio)

As alterações e o aditamento propostos visam, no essencial, dois objetivos: i) explicitar a relevância da habitação pública, a custos controlados ou para arrendamento acessível, bem como aspetos relacionados com a transição energética; e ii) definir um novo procedimento de reclassificação dos solos. É este último aspeto que justifica uma análise detalhada, em necessária articulação com a alteração proposta em relação ao artigo 10.º da lei de bases (classificação e qualificação do solo). Assim:

. Acerca da definição de «solo urbano»

i) A definição de «solo urbano» como “o que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado, ou aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou

edificado” representa o regresso ao conceito de solo urbano anterior à revisão da Lei de Bases ocorrida em 2014, sem qualquer estudo que fundamente essa decisão, e contribui para práticas de consagração de solo urbanizável ilimitadamente expectante e especulativo, ao arrepio de qualquer tipo de programação efetiva;

ii) A opção por este alargamento do conceito de «solo urbano» parece decorrer do pressuposto de que a atual escassez de oferta de habitação resulta da inexistência de solo urbano suficiente. Contudo, no Relatório de Estado de Ordenamento do Território pode ler-se que “A análise da artificialização do solo em áreas classificadas como solo urbano nos PDM revela que, em 2018, mais de metade dos municípios do continente (145) apresentavam uma proporção de solo urbano não artificializado superior a 50%, situação potenciadora da continuidade do aumento do consumo de solo não artificializado para processos de urbanização e nova construção” (REOT 2022, p. 60). Ou seja, a existir essa relação de causalidade, ela estará confinada a centros urbanos em significativa expansão demográfica, nomeadamente nas áreas metropolitanas, pelo que não deverá dar lugar a soluções generalizadas a todo o país. Por outro lado, a aplicação deste conceito mais abrangente de «solo urbano» vai tornar ainda mais complexos e lentos os processos de revisão dos PDM, fator tanto mais relevante quanto “120 têm 15 ou mais anos e 98 têm 20 ou mais anos” (REOT, 2022, p. 110);

iii) O alargamento concetual proposto não encontra fundamento empírico, suscita processos especulativos e contribui para uma morosidade ainda maior do procedimento de revisão dos PDM. A definição de «solo urbano» como “aquele que é suscetível de ser total ou parcialmente urbanizado ou edificado” deverá ser abandonada ou, no mínimo, devidamente densificada no que se refere às situações, excecionais e devidamente justificadas, em que pode ocorrer e aos procedimentos que levam à sua concretização.

. Acerca da reclassificação do solo rústico em solo urbano

i) De acordo com as alterações propostas em relação ao artigo 72.º, a reclassificação dos solos pode processar-se através dos procedimentos de elaboração, revisão ou alteração de planos de pormenor com efeitos registais ou, o que é novo, através do procedimento identificado no artigo 72.º-A;

ii) Este procedimento baseia-se num projeto de deliberação elaborado pela Câmara Municipal, cuja substância, contudo, não é definida: por exemplo, inclui obrigatoriamente algum tipo de conteúdos, peças gráficas ou regulamento, obedecendo a critérios uniformes? Obriga a uma efetiva programação da realização? Tem uma articulação privilegiada com as unidades de execução? Como é possível

analisar, avaliar impactos e implementar intervenções com base em “projetos de deliberação” que não incluam informação suficiente e rigorosa sobre a reclassificação dos solos a efetuar? E como poderá haver uma pronúncia fundamentada, tanto no âmbito da consulta pública como da conferência procedimental, tendo por base um documento aparentemente vago e sem um enquadramento explícito? Na verdade, apenas é referido que o procedimento de reclassificação dos solos deverá fixar o respetivo prazo de execução. Se for adotado como um procedimento normal e corrente, a par da reclassificação através dos planos, esta opção vai proporcionar reclassificações “à peça”, mal fundamentadas ou não fundamentadas do ponto de vista técnico e económico, e, por essa via, aumentar significativamente os riscos de corrupção;

iii) As consequências potencialmente negativas decorrentes da indefinição do significado de “projeto de deliberação” são agravadas pela proibição, incompreensível e antidemocrática, de os órgãos, serviços e pessoas coletivas que participam na conferência procedimental poderem emitir “qualquer parecer por escrito”. Uma ata redigida sob as condições propostas irá, inevitavelmente, aumentar a desconfiança e a conflitualidade institucional, ao atribuir um poder excessivo à entidade relatora, que poderá reproduzir corretamente o sentido da votação de cada um dos participantes, mas não necessariamente os argumentos que justificam o sentido do voto. A ata deverá poder acolher como anexo os pareceres escritos apresentados no âmbito da conferência procedimental: o essencial é garantir que a conferência procedimental decorre no prazo estipulado e que não possam ser aceites pareceres escritos enviados *a posteriori*. Por outro lado, e para aumentar a eficácia e eficiência das decisões, a ata da conferência procedimental deve conter, na forma de conclusão, orientações objetivas e concretas sobre a solução a adotar;

iv) Nada é dito acerca da articulação entre o novo procedimento de reclassificação dos solos e a sua integração nos planos em vigor, ou seja, como se passa da deliberação para os planos territoriais. A atualização permanente dos planos territoriais em matéria de classificação do solo (urbano/rústico) e do respetivo regime de uso e ocupação do solo, contendo as regras urbanísticas vinculativas para o cidadão, é um princípio basilar do sistema de gestão territorial consagrado na Lei de Bases desde 1998 e que, em nome da transparência, não pode ser colocado em causa. Qualquer que seja a solução de simplificação que venha a ser adotada para a reclassificação dos solos, este princípio tem de ser respeitado. Assim, a reclassificação dos solos fora do procedimento geral de formação do plano deverá ser efetuada por delimitação na Unidade de Execução, um instrumento de execução do plano já consagrado na lei, ou por outra figura similar, que permita definir os conteúdos necessários. Em qualquer dos casos, é essencial consagrar que a “deliberação” deverá

ser reconduzida à disciplina dos planos municipais de ordenamento do território (PMOT) em prazo fixado na lei, sob pena de invalidade;

v) Também nada é referido relativamente às regras de publicação em DR e disponibilização ao público da alteração das disposições do plano pré-vigente. A não ser obrigatória a aplicação das regras atuais de submissão eletrónica dos programas e planos para publicação através da plataforma gerida e partilhada entre a DGT e a INCM, em funcionamento desde 2010, fica irremediavelmente em causa o Sistema Nacional de Informação Territorial e nega-se um dos adquiridos mais importantes conseguidos no quadro do sistema de gestão territorial: a possibilidade de os cidadãos poderem consultar remotamente, a qualquer momento e a partir de qualquer lugar, os planos em vigor e o seu histórico, conseguindo ler, com qualidade e precisão, as peças gráficas e respetivas legendas;

vi) Das observações anteriores deduz-se a necessidade de uma reformulação e densificação profundas dos articulados propostos nos artigos 72.º e 72.º-A.

Este conjunto de comentários inclui, portanto, duas questões indissociáveis, porque inerentemente articuladas entre si: a definição de «solo urbano» e o procedimento de reclassificação dos solos (de «solo rústico para solo urbano») fora dos planos de pormenor com efeitos registais. Em abstrato, as soluções propostas tanto podem ser virtuosas como desastrosas. No entanto, sem uma definição adequada do conceito de «solo urbano» e sem um enquadramento explícito e rigoroso das condições a exigir e dos procedimentos a adotar nos processos de reclassificação dos solos, as soluções propostas são inaceitáveis, já que pendem excessivamente para a segunda das hipóteses colocadas, ao suscitarem incerteza, arbitrariedade, insegurança, conflitualidade e litigância.

Adicionalmente, focam-se ainda dois aspetos, um positivo e outro negativo.

No primeiro caso, regista-se com agrado a ligeira densificação, ainda assim claramente insuficiente, da figura de unidade de execução, cujo potencial tem permanecido demasiado subaproveitado.

Do lado negativo, salienta-se o encurtamento de prazos por parte das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) no que se refere à conferência procedimental, de dez para cinco dias no que diz respeito ao envio da documentação recebida das câmaras municipais (plano e relatório ambiental), e de vinte para quinze dias no que concerne à convocação da conferência procedimental. Sabendo-se o estado depauperado, em termos de técnicos, que caracteriza estas entidades, a que acresce a previsível turbulência que se irá verificar no âmbito da incorporação de novas competências em consonância com a atual Lei Orgânica das CCDR, este

encurtamento de dois períodos de cinco dias é inaceitável e constitui um bom exemplo de como os riscos (neste caso, em termos de qualidade dos processos de decisão) podem, em casos insuficientemente ponderados, sobrepor-se aos ganhos pretendidos.

. A simplificação (desejável) não se opõe à adoção estrategicamente seletiva de critérios mais exigentes

Um debate centrado em objetivos de simplificação de procedimentos no domínio do ordenamento do território não pode ignorar a necessidade, simultânea, de garantir e, quando necessário, adotar critérios de uso e ocupação do solo particularmente exigentes em domínios críticos. Relembre-se, a este propósito, o princípio de progressividade identificado na parte inicial deste parecer: as intervenções não são todas iguais e, por isso, os procedimentos também não o devem ser.

Temos hoje problemas muito graves de destruição e degradação de solos, quer agrícolas quer em áreas naturais e seminaturais. A simplificação generalizada da reclassificação de solos rústicos em solos urbanos é inaceitável. Desde logo, a ocupação pesada de solos incluídos na REN e RAN deve ser limitada a casos de força maior sem alternativas, e sujeita a procedimentos mais exigentes. Ao longo de décadas assistimos a sucessivos abusos nesta matéria, com infração de regras elementares de prevenção de riscos e de salvaguarda de recursos essenciais, frequentemente com graves prejuízos para o interesse público, pessoas e bens, e mesmo perda de vidas humanas (associados a episódios como cheias, tempestades, deslizamentos de terras, incêndios, cujas consequências são muito agravadas pelo desordenamento do território).

A contrapartida para qualquer alívio de procedimentos neste domínio tem de ser a criação de critérios mais exigentes para, por exemplo, a desafetação de áreas sensíveis e a persistência de solos expectantes em áreas urbanas sem uso agrícola ou de espaço verde, e, ao mesmo tempo, de critérios mais favoráveis ao uso socialmente útil de espaços urbanos degradados.

Nota final

As observações e recomendações apresentadas nas secções anteriores traduzem a posição do CNADS no que diz respeito à proposta de Lei n.º 77/XV, relativa à simplificação de licenças e procedimentos nos domínios do urbanismo e do ordenamento do território. O parecer identifica os principais aspetos positivos e riscos associados a essa proposta, explicita questões que exigem clarificação, densificação

e/ou medidas complementares, sublinha opções inaceitáveis à luz das orientações e dos princípios expostos na Nota Inicial, e salienta a necessidade de acompanhar as medidas de simplificação com o reforço estrategicamente seletivo de critérios mais exigentes e novas normas em matérias específicas.

O CNADS apoia firmemente a simplificação de licenças e procedimentos administrativos redundantes, inúteis e que não acrescentam qualidade e valor aos processos de decisão nos domínios do urbanismo e do ordenamento do território. Mas adverte, com igual firmeza, para o facto de em nenhum caso poderem os processos de simplificação pôr em causa o interesse público, fomentar situações de incerteza, aleatoriedade e insegurança (de todo o tipo), ou assentar em visões irrealistas – e, por isso, inexecutáveis –, que ignoram as condições institucionais (organizacionais, humanas, técnicas, financeiras) existentes. A definição dos processos de simplificação não pode decorrer de visões excessivamente voluntaristas e formalistas. A simplificação de licenças e procedimentos administrativos, em particular em matérias tão sensíveis como o urbanismo e o ordenamento do território, deve resultar de um processo de inteligência coletiva que contribua efetivamente para tornar as nossas cidades e os nossos territórios mais seguros, sustentáveis, justos e prósperos.

[Aprovado por unanimidade na 5.ª reunião ordinária do CNADS em 2023, realizada a 20 de setembro]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

RECOMENDAÇÃO PARA O PLANO NACIONAL ENERGIA E CLIMA 2021-2030 (Referida à versão preliminar do PNEC 2030, junho 2023)

Introdução

No âmbito da revisão do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), em consulta pública entre 22 de julho e 5 de setembro, a Senhora Ministra do Ambiente e Energia, Professora Doutora Maria da Graça Carvalho, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 20.º da Lei de Bases do Clima, solicitou a emissão de parecer por parte do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS).

Em sequência, o Conselho decidiu reativar o Grupo de Trabalho (GT) que anteriormente se havia pronunciado sobre a versão preliminar do PNEC 2030, de junho 2023.

O referido GT, coordenado pelos Conselheiros Jaime Braga e João Joanaz de Melo e integrando os membros do Conselho Ana Tapadinhas, José de Matos, Luísa Schmidt e Nuno Ribeiro da Silva, foi mandatado para promover uma reflexão sobre o documento revisto do PNEC 2030 e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 27 votos a favor, realizada entre os dias 11 e 13 de setembro de 2024.

Diagnóstico: alguns indicadores-chave para Portugal

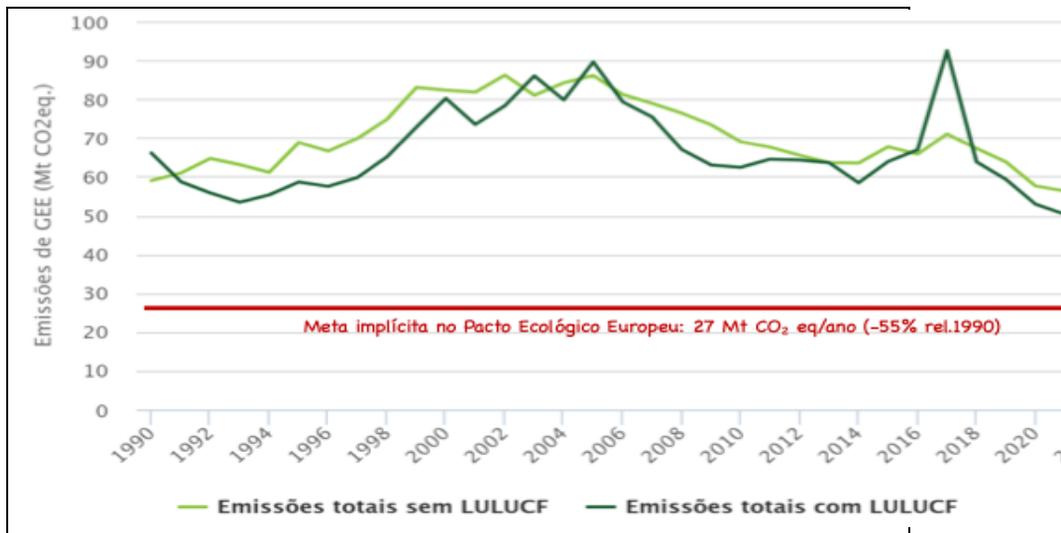


Figura 1 - Emissões nacionais de gases com efeito de estufa (adaptado de APA, 2024)



Figura 2 — Emissões de GEE por sector (MtCO₂ eq; fonte: APA, 2023)

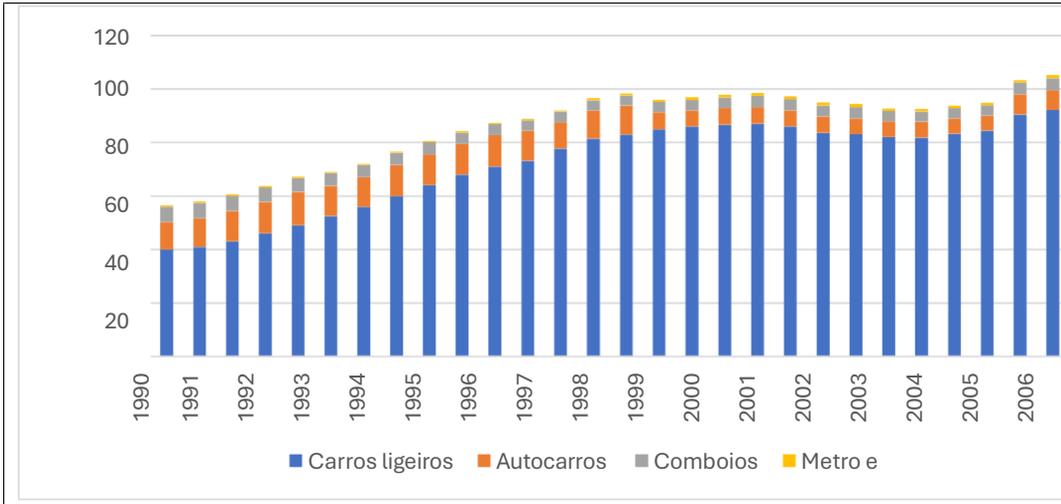


Figura 3 — Distribuição modal do transporte de passageiros (adaptado de EC, 2023)

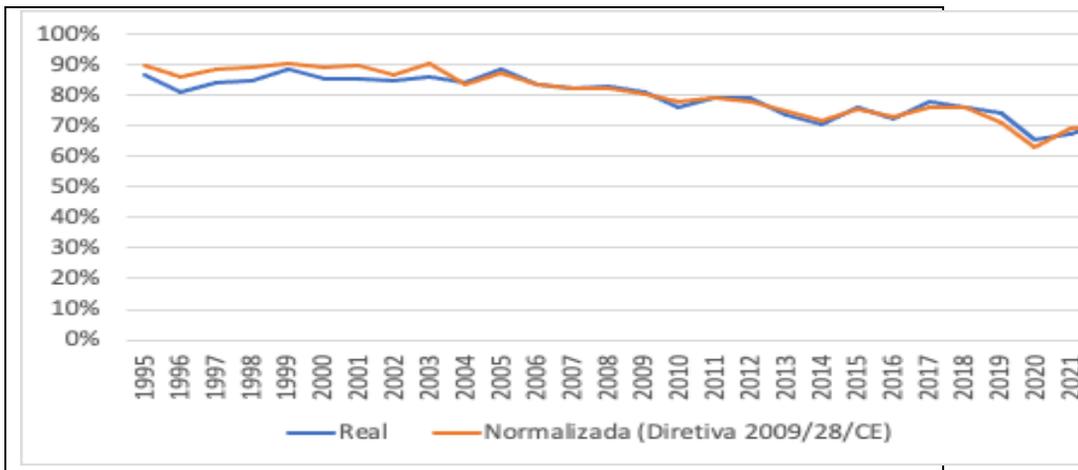


Figura 4 — Dependência energética (fonte: OE/DGEG/ADENE, 2024)

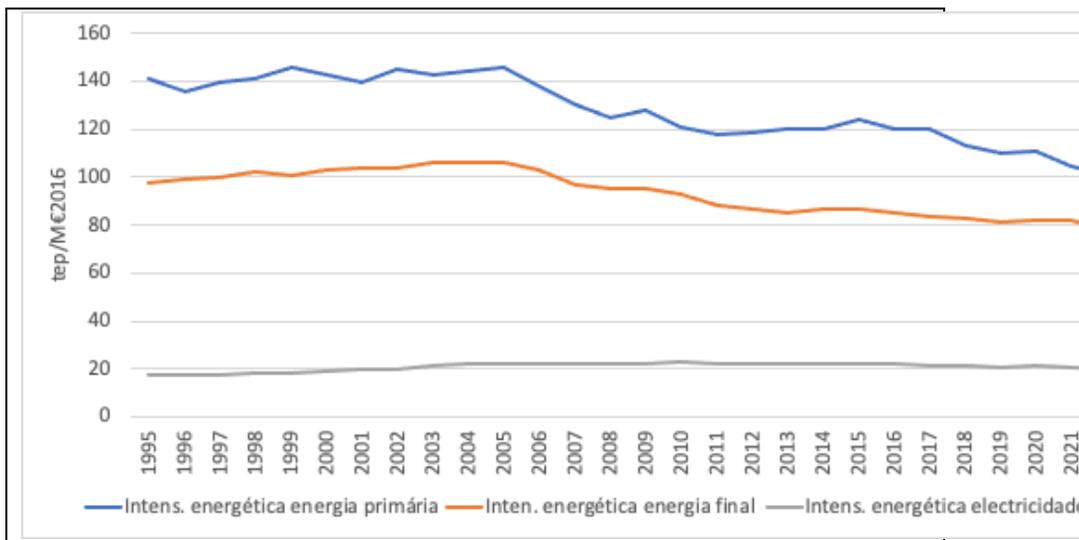


Figura 5 — Intensidade energética primária e final (adaptado de OE/DGEG/ADENE, 2024)

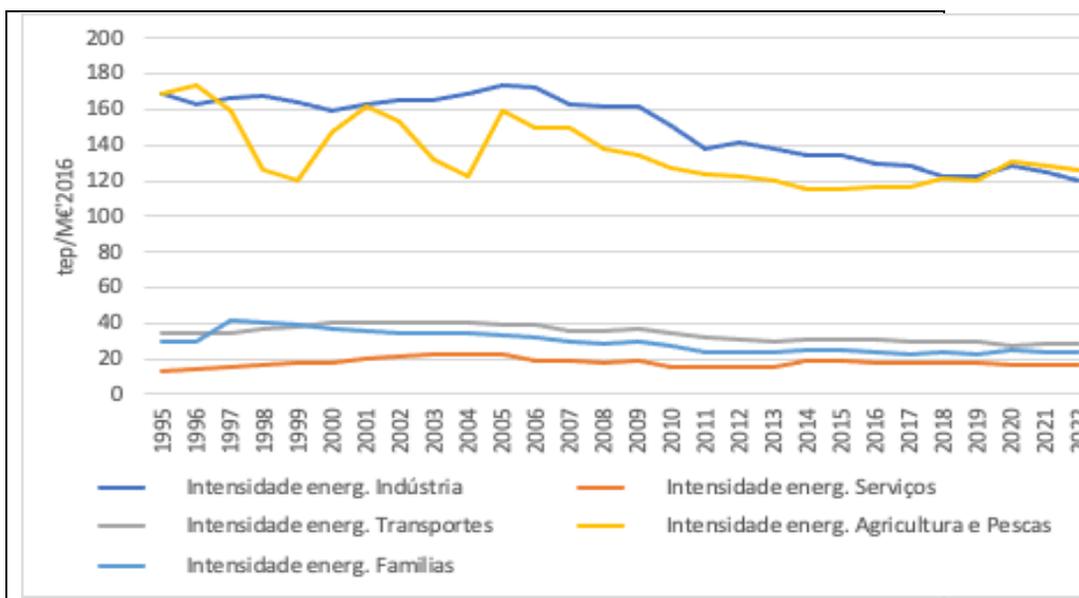


Figura 6 — Intensidade energética por sector (adaptado de OE/DGEG/ADENE, 2024)

Princípios gerais

O CNADS defende a aplicação dos seguintes princípios no desenvolvimento do PNEC:

1. O PNEC tem de ser construído com todos e para todos: sectores económicos, pequenas e grandes empresas, instituições públicas, famílias e organizações não governamentais.
2. O processo de discussão e decisão tem de ser transparente, participado e concertado.
3. A situação presente, quer em termos de ambiente e clima, quer do estado do nosso sistema energético, é muito preocupante. Teremos, portanto, de recorrer a uma variedade de ferramentas, escolhendo criteriosamente as mais apropriadas aos diferentes objetivos e sectores.
4. A primeira prioridade das políticas energéticas tem de ser a eficiência energética, transversalmente a todos os sectores. Em particular, deve ser conferida prioridade a medidas passivas e de reabilitação do edificado, à promoção de tecnologias e boas práticas na indústria e serviços, e à melhoria da oferta qualitativa de transportes públicos e mobilidade mais sustentável.
5. A transição para as energias renováveis, sendo incontornável, deve ser concretizada na medida do necessário, embora sujeita à melhor relação custo-impactes-eficácia, em todos os sectores.
6. São necessários novos instrumentos económicos para promover a transição energética, já que os existentes são muitas vezes ineficazes ou insuficientes, mas quase sempre desnecessariamente burocráticos. Dados os meios limitados do Estado, é essencial que os meios públicos sejam usados como alavancas eficazes do investimento privado, o que implica um desenho cuidadoso dos diversos instrumentos.
7. Sempre que praticável, devem ser preferidos instrumentos fiscais em relação a instrumentos do tipo aviso/subsídio, porque os primeiros têm a tripla vantagem de ser mais abrangentes, mais transparentes e menos burocráticos. A política fiscal tem de ter objetivos mais largos do que a mera recolha de receitas para o Estado, e dar sinais claros aos contribuintes e ao mercado no sentido da ação climática, transição energética e coesão social. Em suma, tem de ser uma política coerente, continuada, que crie confiança nos cidadãos e nas empresas.
8. A taxa de carbono deve crescer de forma previsível e com significado económico, pois dificilmente se atingirão as metas de redução de outra forma. As receitas obtidas por esta via devem ser reinvestidas na economia e nas famílias, no duplo sentido de promover a redução de emissões poluentes

de forma custo-eficaz e de obter efeitos socioeconómicos positivos.

9. Por motivos de eficiência, capacidades e interoperabilidade, é essencial fomentar plataformas digitais amigáveis, mas também manter modos de acesso alternativos para segmentos da população sem acesso efetivo a tais plataformas.
10. Será essencial apoiar as autarquias e outros atores locais, sempre que as medidas requeiram acompanhamento de proximidade para serem eficazes. Neste sentido, é crucial a criação, a nível nacional, de uma rede de ‘balcões de energia’ dedicados à literacia energética e à mediação e facilitação do acesso ao financiamento de bens e serviços energeticamente mais eficientes.
11. A pobreza energética é uma realidade abrangente e disseminada em Portugal, tornando-o um dos países europeus mais vulneráveis a este nível, sendo por isso crucial a operacionalização de estratégias locais para o seu combate, priorizando medidas de reabilitação dos sistemas ativos e passivos de aquecimento/arrefecimento.
12. Os mecanismos de incentivo devem ter sempre como referência ou critério indicadores de desempenho custo-eficazes, evitando discriminações tecnológicas apriorísticas.

Revisões significativas

O CNADS considera muito positivo o acréscimo de prioridade agora conferido à eficiência energética, embora considere que seria possível e desejável ir mais longe.

Lacunas

A atualização da revisão do PNEC ainda sofre de um conjunto significativo de lacunas:

- A versão final do PNEC2030 beneficiaria, tornando mais acessível um documento que é complexo, se contivesse um balanço da execução desde o primeiro exercício até ao momento presente sobre os vários eixos de avaliação da situação nacional em matéria de proteção do clima.
- As medidas apresentadas não apresentam prazos de execução nem tão pouco a necessária calendarização da sua sequência e metas concretas. O PNEC 2030 ganharia com as indicações de “execução imediata” ou a menção do horizonte temporal em cada uma das medidas propostas.
- O PNEC 2030 beneficiaria em clareza e objetividade se apresentasse trajetórias de consumo final por forma de energia (eletricidade, aquecimento, transportes) e por tecnologia. Tal é apenas apresentado para as fontes renováveis, o que é

insuficiente.

- O PNEC 2030 deveria evidenciar a conformidade com o Regulamento nº 2018/1999, de 11 de dezembro, do Parlamento e do Conselho relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática.
- Os sectores dos transportes e da climatização/aquecimento industrial são os domínios da procura mais dependentes do uso final de combustíveis fósseis. Esta versão do PNEC 2030 é parca em medidas estruturadas, com quantificação dos investimentos e demonstração da sua eficácia para que os objetivos sejam alcançados.
- O PNEC deveria, de forma transversal, analisar e promover a fiscalidade verde como meio de promover uma descarbonização mais rápida, mais justa e custo-eficaz. Os critérios a aplicar devem considerar indicadores objetivos de desempenho social e ambiental.
- Na generalidade dos domínios o PNEC expressa intenções corretas, mas a definição de orientações e prioridades é insuficiente, as metas não são claras e as medidas concretas são inexistentes ou pouco fundamentadas (Cf. Capítulo 3 "Medidas e políticas planeadas" do PNEC: as "Medidas de ação" nas tabelas das pág. 102 e seguintes consistem frequentemente em considerandos ou intenções de promoção, certamente positivas, mas sem metas, indicadores ou meios claros. Exemplos: qual a eficácia e o volume financeiro dos apoios públicos necessários para as medidas de promoção da eficiência energética nos edifícios, indústria e serviços? Quais os indicadores de desempenho e metas concretas para a mobilidade?).
- O PNEC não fundamenta opções e critérios de cálculo essenciais, em especial nas previsões da procura e da oferta de energia.
- O PNEC continua a não ter em conta os efeitos da evolução tecnológica, da inovação e dos preços da energia, a lógica do mercado ou os princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador. Consequentemente, não são suficientemente explorados os potenciais de poupança já reconhecidos.
- Na apresentação de objetivos ou metas, falta uma especificação dos meios necessários para alcançar essas metas ou a demonstração da eficácia desses meios (exemplo: requalificação do parque habitacional à escala nacional).

Fragilidades nas orientações estratégicas e uso de certas tecnologias

- As previsões de crescente procura de energia, em especial a energia elétrica, não estão devidamente suportadas, parecendo estar associadas a intenções de investimento não confirmadas e a uma ambição insuficiente da melhoria da intensidade energética.

- Questiona-se em especial a viabilidade do objetivo de 20 800 MW fotovoltaico, tendo em conta as atuais regras de mercado que têm originado preços muito baixos e não compensadores. O CNADS exprime ainda preocupação pela prioridade atribuída ao fotovoltaico centralizado, dada a conflitualidade sobre o uso do território que tem acompanhado recorrentemente estes projetos.
- Na produção de eletricidade, o papel do aumento de potência instalada e de hibridização dos parques eólicos e aproveitamentos hídricos existentes não merece referência, nem como prioridade nem quanto ao contributo esperado.
- Já quanto à potência eólica “offshore”, o PNEC não clarifica a oportunidade, viabilidade ou ações necessárias que justifiquem os 2 000 MW previstos.
- O armazenamento de energia elétrica é essencial, dada a intermitência das renováveis e como forma de constituir garantia de escoamento aos excessos de eletricidade do esperado crescimento da geração fotovoltaica (mesmo não se atingindo as metas ambiciosas indicadas no plano). O PNEC 2030 não explora suficientemente o contributo essencial da armazenagem na valorização da nova produção renovável e na segurança do sistema.
- O PNEC não evidencia a importância da gestão da procura e da digitalização do sistema elétrico como condição para a sua modernização e para a transição renovável.
- A recente revisão das regras relativas ao mercado interno europeu da eletricidade terá consequências no atual modelo de funcionamento do mercado. As orientações do PNEC devem ser confrontadas com este quadro regulamentar.
- O PNEC 2030 não trata das ações e medidas que assegurem a capacidade de ligação das potências elétricas renováveis nele previstas, nomeadamente na rede de distribuição.
- As dificuldades e barreiras atuais à autoprodução de eletricidade e às comunidades da energia, que deveriam ser uma prioridade, não são objeto de medidas que as ultrapassem ou mitiguem.

Orientações metodológicas gerais

Os indicadores-chave necessários para a análise devem ser fornecidos com séries temporais desde 1990, uma vez que é esse o ano de referência do Pacto Ecológico Europeu, incluindo entre outros:

- Emissões de GEE por sector

- Consumo de energia primária por fonte
- Consumo de energia final por sector
- Intensidade energética primária e final por sector e subsector
- Dependência energética
- Distribuição modal do transporte de passageiros e mercadorias

Devem ser clarificadas as metas de redução de emissões e da intensidade energética, explicitando os respetivos pressupostos e as diferenças implicadas na existência de dois anos de referência (1990 e 2005, respetivamente do Pacto Ecológico e das regras de preparação do PNEC).

Tendo em conta os potenciais de poupança conhecidos, o CNADS recomenda como meta para a eficiência, em cada sector, a redução da intensidade energética em 2% ao ano até 2030 (medida pelo consumo de energia final por unidade de VAB a preços constantes). Esta meta, sendo ambiciosa, será viável com medidas de incentivo adequadas. Esta versão do PNEC não explicita metas para a intensidade energética, apenas uma intenção de redução (cf. Tabela 18, pág. 66 do PNEC). As previsões implícitas noutras partes do documento (e.g. Tabelas 19, 20, 22, 23, 24, pág. 67 e seguintes) sugerem uma meta implícita de melhoria da intensidade energética na ordem de 1% ao ano, muito aquém do que é técnica e economicamente possível e desejável. De facto, melhorias de eficiência superiores, além das virtudes ambientais, teriam um impacto muito positivo sobre a economia (Melo et al., 2020). Constatamos na prática uma falta de ambição no domínio da eficiência energética, que contrasta com a grande ambição de criação de novas infraestruturas e de capacidade instalada de produção e transporte. Em tese, as dimensões eficiência e capacidade são complementares se equilibradas, mas as propostas concretas no PNEC privilegiam o crescimento da infraestrutura, tornando-se desequilibradas, onerosas e no limite inviáveis.

A limitação das tomadas globais de energia primária, renovável ou não, e das necessidades de energia no consumo final não é, no entender do CNADS, uma metodologia adequada, sendo preferíveis indicadores como a intensidade energética e a evolução do nível de emissões.

Devem ser explicitados e discutidos os pressupostos das previsões de produção e consumo, realizando uma adequada análise de sensibilidade a esses pressupostos, em especial os que são difíceis ou impossíveis de controlar à escala nacional.

Orientações sectoriais

No edificado

Nesta versão do PNEC parecem-nos claramente sobrestimados os contributos da reabilitação do edificado para a eficiência/poupança de energia, uma vez que os consumos para aquecimento (os mais importantes) são relativamente baixos, porque o clima é benigno e as famílias, de facto, não aquecem as casas como os modelos teóricos preveem. A melhoria da classe energética não se salda em reduções proporcionais de consumo. Os dados de referência constantes no PNEC relativos a m² de reabilitação e aos custos da reabilitação por m² requerem revisão e fundamentação (ver nota técnica anexa sobre a reabilitação de edifícios).

Retomando nalguns pontos o parecer do CNADS (2022) sobre a eficiência energética nos edifícios, o CNADS recomenda:

- São prioritárias medidas de promoção da reabilitação que atinjam tanto as famílias como as empresas, instituições públicas e privadas, e garantam a todos mecanismos de investimento eficazes, em valor, tempo e procedimentos de avaliação;
- No sector habitacional devem ser privilegiados os incentivos fiscais para as famílias de classe média com casa própria. Para os restantes grupos sociais, mais "difíceis de alcançar" levando em conta a sua diversidade, têm de ser criadas unidades de apoio local, se necessário multi-parceiros, com as valências social, técnica e financeira. Entre estes grupos, deverá ser prestada especial atenção aos incentivos a proprietários e inquilinos pois, historicamente, a construção arrendada tem sido um segmento especialmente difícil de incentivar à reabilitação no sentido da eficiência energética. Trata-se de uma problemática complexa, mas o CNADS considera que este segmento tem um significado relevante no sucesso global deste objetivo, em termos quer sociais quer ambientais;
- Sinal à eficiência energética: definir escalões de tarifários mais progressivos no sector residencial;
- Deverá apostar-se cada vez mais na produção de energia descentralizada, promovendo o conceito de "prosumer", seja na dimensão particular, seja através da criação de comunidades de energia renovável. A facilitação administrativa e a remuneração adequada da energia elétrica injetada na rede pelos "prosumers" são condições necessárias ao sucesso desta componente essencial à transição energética. Em alternativa ou complemento, deverá ser equacionado maior apoio

ao investimento na geração descentralizada, com especial enfoque na energia solar fotovoltaica no sector empresarial e público;

- O Estado tem especiais responsabilidades no sector da habitação social, sendo necessária a colaboração entre o Governo e as autarquias para uma beneficiação sistemática deste sector;

- Devem ser equacionadas medidas para a beneficiação do edificado público além do PRR.

-

Na indústria e serviços

- Os sistemas de incentivo devem ser focados na eficiência e alcançar não só os grandes consumidores, mas todos os agentes económicos consumidores;

- Devem ser apoiadas com fundos públicos, não medidas já rentáveis, mas sim medidas com elevados potenciais de poupança, embora não praticáveis nas condições de mercado atuais. Por exemplo, podem ser apoiadas medidas que, em sede de auditoria energética, demonstrem ter potencial de poupança elevado, mas períodos de retorno do investimento de 3 a 6 anos.

-

Nos transportes

- É fundamental definir metas claras em indicadores como a distribuição modal e a qualidade dos serviços públicos de transportes (frequências, intermodalidade, tempos de deslocação, cobertura territorial);

- É necessário criar mecanismos de promoção sistemática do transporte público intermodal, tanto na infraestruturas como nos horários e tarifários;

- Deve ser assumida a prioridade à ferrovia em modos custo-eficazes como espinha dorsal dos sistemas de transportes de grandes números. Ver nota técnica anexa sobre orientações para o Plano Ferroviário Nacional;

- Os incentivos com fundos públicos ao automóvel individual devem ser descontinuados e ser transferidos para a melhoria dos transportes públicos;

- A construção de grandes obras públicas de transportes deve ser subordinada à demonstração de soluções de baixo impacto ambiental, boa relação custo-eficácia, transparência do modelo de negócio e garantias de qualidade de serviço para os utilizadores.

-

Anexo — notas técnicas

Sobre a reabilitação de edifícios

Os dados de referência constantes no PNEC relativos a m² de reabilitação e aos custos da reabilitação por m² requerem revisão e fundamentação. No sector habitacional, o PNEC estima médias anuais de área reabilitada de cerca de 25 milhões de m² no período de 2018 a 2030 e de cerca de 21 milhões de m² na década seguinte, que comparam com dados anuais atuais de licenciamento total de obras em construção nova e em reabilitação, habitacional e não habitacional, que rondam os 10 milhões de m². Como as obras do Estado (central e autarquias) não são objeto de licenciamento é difícil de avaliar o peso deste segmento. Na sua maioria os trabalhos de renovação não estão sujeitos a licenciamento, tornado difícil saber quanto do valor total gasto e da área renovada é relevante para a componente eficiência energética. Já no caso dos custos de reabilitação apontam-se valores de 82 €/m² em 2030 (preços de 2020), que não chegam para as obras de beneficiação habitualmente mais necessárias (substituir janelas e isolar coberturas), menos ainda para aplicar isolamento nas fachadas opacas.

Se tivermos como referência os dados calculados do valor da construção no segmento de edifícios habitacionais em 2022 (Fonte: M.C. Nogueira/APMC, 2023; Euroconstruct, 2023), que incluem as obras não executadas por empresas de construção civil, estamos a falar em algo como 3 000 M€ anuais em construção nova e cerca de 6 800 M€ anuais em reabilitação, renovação e manutenção (valores estimados a preços constantes de 2017), dos quais menos de 50% deverão ter impacto na eficiência energética. Traduzido em m², será algo como 2 milhões de m²/ano (20 000 a 25 000 fogos/ano) e 8 a 10 milhões de m²/ano (80 000 a 100 000 fogos/ano), respetivamente para a construção nova e reabilitação, na melhor das hipóteses.

Em conclusão, atingir 100% dos edifícios habitacionais reabilitados em 2040 não é verosímil com os meios atualmente disponíveis, seja financeiro, seja de capacidade de resposta do sector da construção e reabilitação.

Tomando como referência as estimativas oficiais da ELPRE, será necessário investir no parque habitacional 110 000 M€ em 30 anos. Para efeitos de exemplificação do esforço orçamental, considere-se o seguinte cenário: admitindo que as intervenções mais prioritárias para beneficiar 3 milhões de habitações em 10 anos correspondem a 40% desse valor, será necessário, neste prazo, investir um total de 44 000M€ (isto é, aumentar em 50% o valor bruto anual da construção/reabilitação de edifícios em Portugal). Admitamos que os incentivos

serão dirigidos principalmente para a reabilitação de edifícios e para a instalação de AQS solar e fotovoltaico; admitamos ainda que, para mobilizar estes investimentos, a taxa de participação pública líquida dos incentivos para a generalidade das famílias de classe média será de 15% (saldo entre um benefício fiscal de 30% e o acréscimo de receitas em IVA e IRC), e para as famílias difíceis de mobilizar (hard to reach) será de 70% (saldo médio entre as taxas de participação variáveis em função dos rendimentos, e que poderão atingir os 100%, e o acréscimo previsível de receitas em IVA e IRC) — indicadores em linha com a experiência internacional e com estudos nacionais. Estes valores são indicativos, apenas para se compreender o esforço orçamental necessário.

Destes pressupostos resulta que, para cumprir a meta de garantir a todas as famílias residentes em Portugal uma habitação condigna e eficiente, será necessário o erário público investir em renovação do parque habitacional (sob a forma de benefícios fiscais, outros incentivos e fundos comunitários) na ordem dos 1 500 M€/ano nos próximos 10 anos. Tomando como cenário de referência os pressupostos acima indicados, e a despesa programada no PRR de 300 M€ até 2026 para eficiência energética em edifícios residenciais, poderá ser necessário multiplicar por 25 o valor anual previsto.

Estes valores poderão certamente ser revistos em baixa se conseguirmos otimizar os processos e as tecnologias a aplicar, mas a ordem de grandeza não andarão longe destes montantes. Note-se ainda que, havendo sucesso na transição energética e na implementação de tecnologias e processos eficientes, os custos operacionais do uso da energia vão reduzir-se ao longo do tempo e, portanto, vão permitir desbloquear meios adicionais.

Retomando as conclusões do parecer do CNADS (2022), sobre a eficiência energética nos edifícios:

Dos 3 milhões de famílias que em Portugal vivem em casas com mau desempenho energético (classe C ou inferior, casas desconfortáveis), cerca de 2 milhões são famílias de classe média, a maioria proprietárias da casa onde habitam.

Incentivos fiscais atrativos podem ser um instrumento democrático, horizontal, eficaz e relativamente simples para promover a eficiência nas habitações para a maioria das famílias de classe média: as famílias investem na beneficiação da sua própria casa, com ganho imediato de conforto. Nos tempos que correm, é um investimento mais atrativo do que a banca ou o mercado financeiro. Esta abordagem é igualmente válida para a generalidade das empresas (embora as PME e algumas famílias possam requerer medidas de incentivo adicionais). É

também uma forma de dinamizar a economia real, com efeitos macroeconómicos muito positivos. Uma estratégia económica e fiscal de promoção da eficiência energética com reduções anuais de 2% da intensidade energética gerará indicadores macroeconómicos significativamente melhores que os do cenário base: PIB

+2,4%, emprego +1,4%, efeitos no bem-estar das famílias desfavorecidas +1,8% (Melo et al., 2020).

Tendo em conta a experiência nacional e internacional, consideramos que benefícios fiscais na ordem dos 30% do investimento, designadamente em sede de IRS (famílias) e IRC (empresas), contribuirão para mobilizar os investimentos prioritários num horizonte de 10 a 15 anos. O gasto real por parte do Estado será na ordem de metade do incentivo nominal, porque vai recuperar o IVA dos consumidores finais e o IRC da atividade dos instaladores.

Entre as medidas fiscais podem incluir-se as taxas reduzidas de IVA nos trabalhos de instalação e construção, complementadas com financiamentos reembolsáveis à taxa zero, como tem sido aplicado em diversos países europeus.

O financiamento destas medidas pode ser feito à custa da eliminação de incentivos perversos. Não é um exercício trivial, mas os estudos existentes tornam claro dois aspetos importantes: o montante dos incentivos perversos existentes é superior ao custo de medidas eficazes de promoção da eficiência; e para as empresas um quadro fiscal estável e com sentido é bem mais importante do que benefícios avulsos (por muito apreciados que eles sejam no momento).

Sobre a rede ferroviária

Retomando o parecer do CNADS sobre o Plano Ferroviário Nacional (CNADS, 2023):

1. O PFN terá de apresentar um conteúdo abrangente, na dupla perspetiva social e ambiental, na qualidade do serviço, na mitigação das assimetrias nacionais, e nas suas opções materiais, devidamente analisadas na sua eficácia, nos custos e na calendarização.
2. O PFN terá de ter em conta objetivos claros de cobertura e coesão territorial, e de eficácia da intermodalidade, condição para a redução real dos tempos de deslocação, os quais são o verdadeiro motor da desejável transferência do automóvel para o modo ferroviário. A tipologia de serviços deve ser repensada a esta luz, num contexto de escassez de recursos financeiros.
3. O PFN deverá assentar em objetivos concretos, de coordenação e qualidade

dos serviços, o que implica o estabelecimento de metas claras para um conjunto de indicadores, por exemplo: tempos de trajeto numa matriz origem-destino nacional; percentagem de população servida e número de estações dos diversos serviços.

4. O PFN deve assentar num modelo de governação transparente, eficaz e competente, nomeadamente, ao nível da sua conceção, coordenação, decisão, execução de investimentos e operação, incluindo informação aos utentes, aos decisores e ao público em geral — certamente com consequências positivas na aceitação do Plano.

5. O PFN deve contribuir para um modelo de governação que assuma a rede ferroviária como um serviço público essencial e coloque os utentes no centro da equação. Deve reavaliar o modelo de financiamento e exploração da ferrovia (com vista a uma oferta economicamente viável e de qualidade), reduzindo as perturbações frequentes que, hoje em dia, afetam a qualidade e fiabilidade destes serviços — pois é indispensável a credibilidade e confiança dos utentes no transporte público, e em especial na ferrovia.

6. O PFN deve contribuir para a digitalização de todo o sistema ferroviário: disponibilizar aos utentes bons mapas das redes, informações em tempo real sobre as ofertas de viagem, as tarifas e os horários, facilitando a compra de bilhetes e proporcionando soluções de viagem porta a porta sem descontinuidades; para além da indispensável informação estatística, apoio ao planeamento e à comercialização.

7. A construção de novas linhas, nalguns casos necessária, não deverá desviar o foco da prioridade à requalificação (incluindo eletrificação, retificação de traçados, duplicação se necessário, sistemas de segurança e comunicações, preparação para o padrão ERTMS- European Rail Traffic Management System) e ampliação do serviço das linhas existentes — opções certamente menos onerosas e, garantidamente, com menores impactes ambientais. O PFN poderá também contribuir para a coesão territorial equacionando o potencial uso de linhas hoje desativadas.

8. O PFN deverá ser mais explícito sobre as opções internacionais, quer nas linhas, quer nos tempos dos trajetos, em particular ao nível da integração numa rede de dimensão ibérica, atentas as questões relacionadas com as oportunidades da proximidade entre os territórios (e em particular das cidades periféricas) e o facto de Espanha ser o nosso maior parceiro comercial, quer na importação, quer na exportação de bens.

9. Recomenda-se uma avaliação mais aprofundada dos objetivos de velocidade nos trajetos nacionais, uma vez que a alta velocidade, sendo uma solução bem mais dispendiosa, poderá não ser a melhor relação custo/serviço/benefício

económico/impacte ambiental. Esta opção não parece ter sido suficientemente fundamentada e ponderada.

10. O serviço entre cidades constitui um dos aspetos mais críticos do sucesso do PFN. A boa qualidade do serviço e uma adequada frequência são condições essenciais para a sua competitividade e, por consequência, para a transferência das opções de transporte para o modo ferroviário. O PFN fala num mínimo de 28 cidades, mas é omissivo quando à real cobertura da rede — que hoje já alcança 70 destinos (e deveriam certamente ser mais).

11. A ferrovia tem um potencial considerável de sinergia com o turismo, de várias formas: uma mobilidade ferroviária de qualidade é uma infraestrutura essencial não só para os residentes como para os visitantes; em certas linhas os turistas podem contribuir decisivamente para a viabilidade do serviço; e ainda, mas não menos importante, o turismo ferroviário é hoje um produto turístico por direito próprio, com grande sucesso internacional e com capacidade para atrair públicos diferenciados (em especial amigos do ambiente).

12. Em 2022, o número diário de comboios de passageiros foi 15 vezes superior ao número de comboios de mercadorias, e o tráfego automóvel (sobretudo de transporte individual) é o principal emissor de gases de efeito de estufa e outra poluição atmosférica; o reforço do transporte ferroviário de passageiros deve, portanto, considerar-se prioritário. No entanto, o transporte ferroviário de mercadorias não pode ser descurado, o que exigirá uma densidade de análise maior do que a que esta versão do PFN contém. Quando compatível, devem ser procuradas complementaridades no transporte de passageiros e de mercadorias, e equacionada a utilização de linhas comuns para as duas valências.

As metas estabelecidas no PNEC, no que respeita ao reforço da potência instalada e geração de eletricidade, com base em tecnologias renováveis, são manifestamente exigentes e ambiciosas.

Reconhecendo a virtude em colocarmos objetivos estimulantes, não podemos perder a noção das realidades e, sobretudo, estarmos atentos ao evoluir da situação, com vista a tentar contornar os obstáculos. Assim, haverá, pelo menos, dois tipos de problemas a considerar:

- Dificuldades já detetadas que causam entraves ao normal fluir dos investimentos necessários e razoabilidade das metas traçadas;
- Dar atenção aos sinais e condições que enquadram o ambiente em que esses investimentos se desenvolvem.

No que respeita ao primeiro tópico devemos alertar para o seguinte:

- Prosseguem os bloqueios administrativo/burocráticos ao licenciamento de projetos;
- Prossegue a incapacidade de desenvolvimento e dinamização na gestão das redes elétricas, de forma a dar resposta, em tempo útil, aos pedidos de ligação às redes por parte dos promotores;
- Ao ritmo atual os objetivos, quer do reforço da potência fotovoltaica, quer eólica, quer de repotenciação de instalações existentes, não serão cumpridos;
- Quanto às metas, manifestamente os valores apontados para a potência de offshore eólico e produção de H₂ são inatingíveis. Trata-se de razões técnicas e económicas, regulação e especificação de normativos, que não deixam dúvidas estarmos perante um otimista inflacionamento do contributo destas tecnologias para o processo de transição em curso.

No que respeita ao segundo tópico, alerta-se para o seguinte facto:

- A envolvente económica necessária e racional para a atração de investimento para o sector tem evoluído desfavoravelmente. Registam-se adiamentos, suspensões de investimento, bem como deriva do interesse em aplicar capital para outros sectores. Aumento dos custos.
- Para além dos factos mais evidentes, subida das taxas de juro num sector capital intensivo, aumento do custo dos equipamentos, também do atraso e volatilidade de prazos anunciados pelas entidades licenciadoras e operadores de rede, oferta de serviços e trabalho especializado.
- Outro parâmetro emerge causador de grande preocupação: trata-se da evolução dos preços que o mercado paga aos geradores. Com efeito, a ocorrência crescente de horas em que se concentra geração solar, eólica e hídrica leva os preços no mercado para valores zero, ou irrisórios, criando insegurança e inviabilizando a economia de novos projetos. Nomeadamente no caso dos parques solares, tal situação já leva grandes, médios e pequenos investidores ao anúncio de desistência no arranque de projetos. Não estando no imediato disponível a expansão de tecnologias de armazenamento em larga escala, devem ser propostas medidas que permitam estabilizar os preços no mercado, sendo insuficiente o recurso a PPA'S ou contratos de longo prazo.

-

Referências

APA (2024). Inventário Nacional de Emissões 2024 (Emissões de GEE de 1990 a 2022). Agência Portuguesa do Ambiente. rea.apambiente.pt/content/emissoes-

[de-gases-com-efeito-de-estufa](#)

APA (2023). Inventário Nacional de Emissões 2023 (Emissões de GEE de 1990 a 2021) — Memorando sobre emissões de gases com efeito de estufa (GEE) elaborado com base na Submissão de 15 março 2023. 11 p. Agência Portuguesa do Ambiente.

CNADS (2023). Posição sobre o Plano Ferroviário Nacional. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, março 2023. 4 p.

CNADS (2022). Parecer sobre a Eficiência Energética nos Edifícios, com Enfoque nos Edifícios Residenciais. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, maio 2022. 14 p.

OE/DGEG/ADENE (2024). Energia em Números - Edição 2024. Direção Geral de Energia e Geologia, Lisboa. ISBN: 978-972-8521-33-2. www.dgeg.gov.pt/media/e1eb3n0l/dgeg-aen-2024e.pdf

EC (2023). EU transport in figures – Statistical pocketbook 2023, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2832/319371>

Euroconstruct – 95th EUROCONSTRUCT Conference, June 2023, Country Report.

Horta, A. & Schmidt, L. (2024). Energy poverty: overview and illustrative case. In: Santos, O., Santos, R. R., Virgolino, A. (eds.) Environmental health behavior: concepts, determinants, and impacts, pp. 247-257. Cambridge e Massachusetts: Academic Press. ISBN: 9780128240007. DOI: 10.1016/C2020-0-01059-5.

Manuel Carlos Nogueira (2023). Previsões de Verão para os Setores da Construção e Materiais de Construção. Revista Materiais de Construção nº 205 de julho/setembro 2023. APCMC.

Melo, J.J., Sousa, M.J.F., Pereira, A.M., Galvão, A., Zúquete, E. (2020). *Estratégia energética alternativa: avaliação ambiental e económica*. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade NOVA de Lisboa/ Rede Douro Vivo, dezembro 2020. ISBN 978-972-8893-86-6.

[Aprovado em 13 de setembro de 2024, por maioria, com 27 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

REFLEXÃO SOBRE O NEXO DA AGRICULTURA COM O SOLO, A ÁGUA E A BIODIVERSIDADE

PREÂMBULO - Motivação e metodologia

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) na 1.ª Reunião Ordinária de 2022, realizada em 2 de fevereiro, abordou as questões da agricultura, da água e da biodiversidade, matéria também debatida no âmbito do Working Group Ecosystem Services da Rede Europeia de Conselhos de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (EEAC²⁵) no contexto da revisão da Política Agrícola Comum (PAC), com o objetivo de potenciar respostas/conclusões mutuamente benéficas. O Presidente, Filipe Duarte Santos, propôs a criação de um Grupo de Trabalho (GT) que abordasse o NEXO da agricultura portuguesa com a água e a biodiversidade à imagem de uma ferramenta adaptada pela FAO.

O GT foi constituído pelos conselheiros: Teresa Andresen (coordenação), Gonçalo Santos Andrade, Jaime Melo Baptista, João Joanaz de Melo, Laura Tarrafa, Miguel Bastos Araújo e Miguel Serrão. Na elaboração da presente Reflexão, o GT beneficiou da participação de Filipe Duarte Santos, presidente do CNADS, e da colaboração da assessoria técnica do CNADS: Sofia Castel-Branco (secretária executiva), Carla Martins e Liliana Leitão.

O GT definiu a metodologia de trabalho na sua primeira reunião (11 de fevereiro de 2022), reconhecendo a necessidade de efetuar audições com especialistas na matéria em causa, bem como com o organismo da administração pública responsável pela conceção, elaboração e implementação da PAC. Estando em curso a aprovação pela Comissão Europeia do PEPAC para Portugal 2023-2027, em 25 de maio de 2022 foi realizada uma audição com os Professores José Manuel Lima Santos e Francisco Cordovil e, em 26 de maio, o CNADS recebeu o diretor do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura e da Alimentação, Eng.º Eduardo Diniz, que fez uma apresentação geral da proposta do PEPAC para Portugal.

²⁵ *European Environment and Sustainable Development Advisory Councils Network (EEAC Network).*

Esta foi aprovada em 31 de agosto de 2022 pela Comissão Europeia e a PAC 2023-2027 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2023.

Na reunião plenária de 14 de fevereiro de 2023, foi aprovada a realização de um Encontro de Reflexão de participação limitada e por convite, que reunisse especialistas e agricultores. O Encontro decorreu a 19 de maio de 2023 com especialistas em agricultura, água, biodiversidade e solo, bem como com agricultores e representantes de organizações de agricultores oriundos de diversas regiões do país e representantes de diferentes sistemas de produção agrícola existentes no continente. Previamente ao encontro, todos os intervenientes receberam um conjunto de perguntas acordadas pelo GT no sentido de auscultar as principais preocupações e condicionantes ao desenvolvimento da agricultura portuguesa (ver Anexo 1 – Programa do Encontro de Reflexão).

A presente Reflexão integra conteúdos dos depoimentos oferecidos pelos especialistas numa procura de convergência em torno de “o que nos une e o que nos divide” num desejo partilhado de uma agricultura resiliente e sustentável e reflete ainda pareceres anteriormente produzidos pelo CNADS em matérias diversas como o clima, a água ou a biodiversidade. Está organizada em duas partes em que a 1ª apresenta a síntese da Reflexão seguida de um conjunto de apelos e recomendações e na 2ª parte apresenta-se a Reflexão propriamente dita.

O CNADS a todos publicamente agradece a disponibilidade e os valiosos contributos para a elaboração do presente documento.

A par das iniciativas mencionadas, realizaram-se reuniões do GT para discussão, reflexão e redação do documento final a submeter ao Conselho. A Proposta de Reflexão foi apresentada na 6.ª Reunião Ordinária do CNADS, realizada em 9 de novembro de 2023, e incorporou as alterações resultantes do debate ocorrido e as contribuições recebidas por correio eletrónico.

A presente Reflexão foi aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária do CNADS, realizada a 15 de dezembro de 2023.

1ª PARTE

1. SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES: PARA A RESILIÊNCIA E A SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA PORTUGUESA

A complexidade e a imprevisibilidade do contexto da agricultura portuguesa e a necessidade de uma abordagem que hierarquize e operacionalize problemas e objetivos reclamam um diálogo informado e orientado para os resultados. Pretende-se que todos estejam a falar do(s) mesmo(s) problema(s), partilhando conceitos, processos e dados comuns e focalizados nas soluções e nos impactos.

No quadro da agricultura portuguesa, a satisfação das necessidades de consumo de bens alimentares, em quantidade e qualidade, está no centro da discussão. Ela implica a produção de bens alimentares para colocar no mercado interno e externo e, ainda, a necessidade de importação. Por sua vez, o atual debate sobre o futuro da agricultura europeia desenvolve-se num quadro de maior autonomia para os estados-membros da UE na conceção das políticas agrícolas, de transformações profundas dos sistemas de produção agrícola, do abastecimento e do consumo alimentares, de maturidade tecnológica (da modificação genética à agricultura de precisão), de transição digital e de emergência climática e crise ambiental. Este debate oscila entre duas tomadas de posição:

- i) o primado da defesa do ambiente, da conservação dos recursos naturais e da mitigação das alterações climáticas, valorizando uma adaptação das ajudas à execução de metas de política ambiental;

- ii) o primado da defesa do reforço económico do setor agrícola, apostando na soberania e segurança alimentares da UE e dos estados-membros.

Face a esta dicotomia, como fazer a articulação de interesses para produzir bens e serviços transacionáveis e gerir bens e serviços de carácter público, de forma resiliente e sustentável, assumindo a incontornável condição de escassez dos recursos naturais e financeiros?

1.1 Síntese

i) A abordagem NEXO

A abordagem NEXO trata o complexo de interdependências entre os recursos naturais e o conjunto de atividades que os utiliza ou deles depende, no caso presente a interdependência do solo, da água e da biodiversidade com a agricultura

portuguesa. Trata-se de uma abordagem utilizada pela FAO, no âmbito da sua missão em relação à segurança alimentar global, orientada para a avaliação dos impactos de uma decisão que se pretende que não seja apenas focada numa atividade setorial, mas que tenha uma perspetiva integrada, aponte soluções de compromisso e fomente sinergias entre as partes interessadas em relação a usos, utilizadores e objetivos dos setores económicos.

ii) O solo, a água e a biodiversidade

O desenvolvimento da agricultura portuguesa depende do bom estado dos nossos solos, água e biodiversidade, sendo necessário adotar práticas agrícolas sustentáveis no seu uso ao longo de toda a cadeia de produção.

O solo é porventura o recurso natural mais escasso e ameaçado e um pilar fundamental da economia agrária. O teor em matéria orgânica do solo é determinante para a sua fertilidade, a produção agrícola e a conservação dos ecossistemas. Defende-se a sua incondicional proteção face aos efeitos da erosão, aos baixos teores de matéria orgânica e às pressões antrópicas.

A água é um recurso natural essencial e que condiciona o desenvolvimento socioeconómico. Embora Portugal se encontre numa posição confortável no que respeita à quantidade total de recursos hídricos que afluem ao seu território, um conjunto de circunstâncias, com destaque para a irregularidade temporal e a assimetria espacial das disponibilidades de água, cria dificuldades na satisfação das necessidades de água atuais e futuras, que são agravadas com as alterações climáticas e o aumento da sua procura. A água é o principal fator limitante da produção agrícola em Portugal e o seu armazenamento e distribuição ocupam o topo das prioridades nas agendas das partes interessadas. O desenvolvimento da agricultura portuguesa depende do bom estado dos recursos hídricos e do respetivo acesso, sendo necessário adotar práticas agrícolas sustentáveis e eficientes no uso da água.

Desde meados do século XX, a trajetória de perda de biodiversidade tem sido consistente, acentuada e fortemente relacionada com o aumento demográfico e do consumo, agravado pela predominância de sistemas de produção lineares, nomeadamente os agrícolas. A perda de biodiversidade ameaça alterar o funcionamento dos ecossistemas, reduzindo a sua capacidade de fornecerem serviços de produção, proteção e regulação. Travar a perda de biodiversidade exige um nível de articulação intersectorial muito superior ao atual, mormente nas áreas de interação entre agricultura, floresta, pesca, gestão territorial e conservação da

natureza. O desenvolvimento da agricultura portuguesa depende do bom estado dos nossos ecossistemas e habitats, sendo relevante adotar práticas agroecológicas sustentáveis.

iii) A atividade agrícola e os agricultores

- a) Uma atividade que tem o propósito de produzir alimentos, de modo a garantir a segurança alimentar das sociedades, sem colocar em risco a perenidade dos recursos naturais, espécies e ecossistemas reclamando a adoção de práticas agrícolas sustentáveis.
- b) Uma atividade marcada pela imprevisibilidade resultante de diferentes fatores de mudança, desde as alterações climáticas aos mercados, às políticas ou à escassez de mão de obra, que implica uma crescente prática de gestão de riscos.
- c) Uma atividade que tem testemunhado uma expressiva capacidade de inovação ao longo das últimas décadas, nomeadamente os mais recentes avanços tecnológicos (drones, robots, tratores inteligentes, genética, tratamento de dados, satélites, IA, *machine learning*, etc.), assim como o setor agroalimentar, desde os métodos de conservação de alimentos ao desenvolvimento da bioeconomia.
- d) Uma atividade que é um dos vetores principais de transformação e ordenamento da paisagem, de coesão territorial e da economia do mundo rural.
- e) Uma atividade indissociável da função de gestão responsável de bens e serviços de caráter público, o que justifica a remuneração pública de parte da atividade agrícola.
- f) Uma atividade desenvolvida por agricultores, que não são apenas produtores de bens agrícolas, mas são também gestores do solo, da água e da biodiversidade sendo que o desenvolvimento, a sustentabilidade e a resiliência da agricultura vão depender do bom estado dos recursos naturais, ecossistemas e habitats.
- g) Uma atividade praticada por uma população envelhecida, com enormes dificuldades de atração dos jovens.

iv) A agricultura portuguesa

- a) Uma atividade que política e socialmente tende a ser desvalorizada.
- b) Uma atividade económica, social, cultural e ambientalmente estratégica.
- c) Uma atividade marcada pela diversidade de sistemas de produção, que coabitam com estruturas fundiárias de diferentes dimensões e práticas e com diversos ecossistemas e habitats.
- d) Uma atividade nascida de uma tradição de agricultura extensiva orientada para mercados locais e nacional que, em parte, se transformou numa atividade em regime de utilização intensiva e dirigida para mercados globais.
- e) Uma atividade complexa que reclama respostas para a articulação inteligente de políticas e estratégias multinível (europeias, nacionais, regionais e locais), a definição da escala correta de diagnóstico para uma concertação e intervenção adequadas dos diferentes objetivos e problemas e o alcance de resultados ambiental e economicamente sustentáveis.
- f) Uma atividade exercida a “três velocidades”, sujeita a diferentes fatores de mudança e impactos, tendo-se identificado as seguintes dinâmicas:
 - i) agricultura intensiva;
 - ii) agricultura extensiva;
 - iii) descontinuação da atividade agrícola e abandono.

A cada uma destas dinâmicas corresponde um conjunto de fatores de mudança ambientais e socioeconómicos que interagem entre si e têm naturezas diferentes: climática, biofísica, tecnológica, fundiária ou decorrentes do funcionamento dos mercados ou de políticas e investimentos. Cada uma delas carece de uma avaliação e sistematização esclarecedora dos respetivos objetivos de produtividade e sustentabilidade para uma correta hierarquização e canalização das políticas públicas.

- g) Uma atividade distribuída por todo o território, lado a lado com a silvo pastorícia, ainda com elevada representatividade no chamado Interior (Portaria nº 208/2017 de 13 de julho) que representa 3/4 do território continental e a que corresponde apenas 1/5 da nossa riqueza económica, também referidos como territórios de baixa densidade, e particularmente atreitos aos incêndios rurais.

- h) A simplificação da paisagem agrícola portuguesa, nomeadamente o mosaico e os processos ecológicos que lhe estão subjacentes, está na origem de problemas novos que são disruptivos e onerosos sob o ponto de vista ambiental, social e económico, com impacto no NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade.
- i) Um contexto institucional nascido de uma cultura produtivista que hoje sofre de inércia para conseguir evoluir para estruturas mais ágeis, mais permeáveis à mudança e à adaptação, conscientes de uma cultura conservacionista dos recursos naturais, de maior proximidade à terra e aos atores, abertas a formas de governação diferentes e mobilizadoras de novos parceiros e a processos de democracia participativa e deliberativa.
- j) Uma atividade carente de: i) um acesso confiável à informação, ao conhecimento, às oportunidades de financiamento e às técnicas de sustentabilidade; ii) um apoio à investigação focalizado nos objetivos e nos problemas da agricultura portuguesa; e iii) uma estratégia formativa e de capacitação técnica ajustada a um entendimento integrado e atualizado da atividade agrícola.

v) O PEPAC para Portugal 2023-2027

- a) A PAC, de reforma em reforma, complexificou-se e tornou-se hermética para a grande maioria da população, inclusive os agricultores, e ficou refém da morosidade dos processos que conduzem a um crónico desconhecimento atempado das regras das medidas. Por outro lado, carece de ser complementada por outros investimentos e políticas orientados para as especificidades da realidade da agricultura portuguesa.
- b) Os PEPAC de cada estado-membro da UE correspondem a uma nova abordagem estratégica (embora com orientações gerais obrigatórias da UE), mas que tende a ir ao encontro das respetivas especificidades e configuram uma transição e uma oportunidade para uma política de maior proximidade aos problemas e orientada para os resultados.
- c) Os PEPAC pretendem ser adaptativos e assumidos como documentos em aberto, sujeitos a reprogramação.
- d) O PEPAC para Portugal 2023-2027 contém as intervenções financiadas pela PAC com a atribuição dos fundos da UE. Ele é de âmbito nacional, incorpora as Regiões Autónomas e está estruturado em seis eixos distribuídos pelos

dois pilares. Contempla o ambiente, o clima, os recursos naturais e a paisagem, pelo que, para além de um instrumento de política agrícola, ele é também entendido como uma política de base territorial com reflexos no ambiente, no desenvolvimento local e no desenvolvimento sustentável.

- e) O PEPAC para Portugal 2023-2027 mostra-se desajustado às necessidades de uma agricultura portuguesa sustentável e resiliente, reflete a ausência de um diagnóstico regionalizado adaptado à diversidade de realidades e problemas do país e confronta-se com a dificuldade da administração para o operacionalizar e esclarecer as dúvidas emergentes da complexidade do próprio instrumento de financiamento.

1.2 Recomendações

O CNADS **defende** a promoção de uma CULTURA DE DIÁLOGO entre as partes interessadas da agricultura portuguesa com vista ao desenvolvimento de uma estratégia de transformação, de adaptação e de coesão do território que seja respeitadora e potenciadora do NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade **e apela:**

i) Aos decisores de políticas, às instituições públicas e privadas ligadas à agricultura e ao ensino e investigação, aos agricultores e aos cidadãos **para valorizarem a agricultura portuguesa** enquanto atividade produtora de bens e serviços transacionáveis e de carácter público, gestora de recursos naturais e culturais e construtora de paisagens.

ii) Aos decisores de políticas, às instituições públicas e privadas ligadas à agricultura para:

- **criarem políticas e condições de investimento para que a agricultura portuguesa incorpore eficazmente a gestão sustentável do solo, da água e da biodiversidade e internalize a totalidade dos custos económicos, sociais e ambientais da produção de bens e serviços;**
- **promoverem uma simplificação do PEPAC de modo a facilitar a sua compreensão pelos destinatários e promover a implementação abrangente no contexto da diversidade regional, sociocultural e ecológica existente;**
- **atenderem ao tema da detenção e uso da terra definindo medidas de salvaguarda.**

iii) Às instituições públicas e privadas ligadas à agricultura para um **reforço dos mecanismos de capacitação dos agricultores portugueses para o conhecimento e a tecnologia** por forma a melhorar a sustentabilidade e a resiliência dos processos produtivos, reforçando mecanismos eficazes de comunicação ao nível de práticas de sustentabilidade, instrumentos de apoio e novas tecnologias para um desempenho eficiente.

iv) Às instituições públicas e privadas ligadas ao ensino e à investigação sobre a agricultura portuguesa para o **fortalecimento de redes de comunicação com os agricultores com vista à identificação de problemas que reclamam esforços adicionais de investigação aplicada** e que, simultaneamente, façam chegar o conhecimento aos agricultores para uma prática cada vez mais suportada pelas evidências.

v) Às instituições públicas e privadas ligadas à gestão dos sistemas de rega para a definição de estruturas tarifárias progressivas, harmonizadas em função das disponibilidades hídricas das diferentes regiões do país, que **incentivem a adoção de culturas de baixo consumo de água e o investimento em sistemas de rega de precisão, no reaproveitamento de águas e na redução das perdas nos sistemas de rega.**

O GT está consciente de que uma reflexão sobre um tema tão abrangente e limitado no tempo, não pode ser exaustiva e entende referir algumas temáticas que, não tendo estado no centro dos trabalhos realizados para a elaboração desta reflexão, decorrem de modo natural e deixa ainda um apelo às instituições públicas e organizações de defesa do ambiente e representativas dos consumidores para promover ações que incentivem: i) a **redução do desperdício alimentar** que, a nível global estima-se ser 30-50% do total da produção agrícola, sendo que as causas variam consoante se esteja em regiões desenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, sendo que nas primeiras o desperdício está associado ao sobredimensionamento do consumo face às necessidades e nas últimas está associado a fragilidades no armazenamento; ii) uma **mudança de paradigma do negócio dos alimentos para o negócio da nutrição**; e iii) a promoção de adequadas políticas para uma correta **gestão dos resíduos na agricultura.**

O CNADS recomenda:

- A criação de uma **PLATAFORMA DE PARTES INTERESSADAS²⁶ DA AGRICULTURA PORTUGUESA** otimizando o fluxo de informações em que os intervenientes aos diferentes níveis assumam:

- A **diversidade de sistemas de produção da agricultura portuguesa em articulação com o reconhecimento da coexistência e coabitação de três dinâmicas: agricultura intensiva, agricultura extensiva, e descontinuação da atividade agrícola e abandono**, que não são estanques entre si e que a todos dizem respeito.
- Um acesso credível à **informação, ao conhecimento, às oportunidades de financiamento e às técnicas de sustentabilidade**.
- A importância de apostar na **investigação focalizada nos objetivos, na proximidade e nos problemas da agricultura portuguesa, na inovação tecnológica e na disseminação do conhecimento em modo colaborativo** entre centros de investigação dedicados aos recursos naturais, à agricultura e ao setor agroalimentar e as empresas e as organizações de agricultores, do ambiente e do consumidor.
- A importância da efetiva **valorização dos bens e serviços ambientais** que a agricultura portuguesa proporciona e da sua contribuição para a integridade e sustentabilidade dos ecossistemas.
- A adoção de **modelos de gestão inovadores** que garantam a resiliência e viabilidade de explorações em que a função ambiental seja tão preponderante quanto a função de produção para o mercado.

²⁶ Partes Interessadas da Plataforma de Diálogo para a Resiliência e a Sustentabilidade da Agricultura Portuguesa: Agricultores e proprietários da terra; Organizações de agricultores; Organizações de defesa do ambiente; de desenvolvimento local; de consumidores; Decisores políticos/de políticas públicas de âmbito nacional e regional; Autoridades com tutela na agricultura, no solo, na água e na conservação da natureza; Operadores; Autarquias locais, CIM e Áreas Metropolitanas; Industriais e distribuidores de produtos agroalimentares; Intervenientes nos mercados agrícolas; Instituições de crédito e seguradoras; Agentes da indústria e serviços; Agentes de comunicação, marketing e turismo; Investigadores dos setores agrícola e agroalimentar e da gestão e conservação dos recursos naturais; Investigadores, educadores e formadores em agricultura e recursos naturais; Cidadãos.

- A importância de uma **articulação multinível inteligente de políticas**, encarando a agricultura portuguesa como uma atividade económica, social, cultural e ambientalmente estratégica assente na diversidade de sistemas de produção agrícola que coabitam com estruturas fundiárias com diferentes dimensões e práticas e diversos ecossistemas e habitats.
- A necessidade de uma estratégia contemporânea **de formação e capacitação** dos agricultores contemporânea, *peer-learning* e ajustada a um entendimento integrado e atualizado da atividade agrícola.
- A valorização da **Rede da Política Agrícola Comum da União Europeia (EU CAP Network)**, uma rede europeia de **Redes Nacionais da PAC** em que organizações, administração pública, investigadores, empresários e profissionais partilham conhecimentos e boas práticas com o objetivo de apoiar a implementação dos PEPAC.
- A criação de uma **REDE PORTUGUESA DA PAC**, construída de raiz ao encontro dos princípios acima indicados, focalizada nos objetivos, na proximidade e nos problemas da agricultura portuguesa.

- **A REVISÃO DO CONTEXTO INSTITUCIONAL PÚBLICO E PRIVADO** em que se desenvolve a agricultura portuguesa:

- Um contexto institucional munido de **estruturas mais ágeis** ao nível do governo central, regional e local assim como das cooperativas agrícolas e associações de agricultores **mais permeáveis à mudança e à adaptação** (tecnológica, socio económica e climática), **conscientes de uma cultura conservacionista** do solo, da água e da biodiversidade, de **maior proximidade à terra e aos atores**, e abertas a **formas de governação mobilizadoras de novos parceiros e a processos de democracia participativa e deliberativa**.
- Um contexto institucional **adaptativo** às três dinâmicas identificadas, atento aos respetivos fatores de mudança e associado à promoção de políticas públicas multinível que:

AGRICULTURA INTENSIVA

Contribua para garantir a sustentabilidade ambiental, a certificação de produtos, a inovação com base na investigação aplicada à

tecnologia e à gestão, um modelo inteligente de armazenamento e distribuição de água, etc.

AGRICULTURA EXTENSIVA

Contribua para a sustentabilidade económica de sistemas de produção (como o montado ou as pastagens), a organização dos mercados (ex. circuitos curtos agroalimentares, compras públicas), a oferta de serviços de extensão a partir da rede de cooperativas agrícolas, o apoio a pequenas e médias empresas, e a inovação com base na investigação aplicada à tecnologia e à gestão.

DESCONTINUAÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA E ABANDONO

Privilegie políticas regionais de base territorial que garantam a viabilidade ecológica, social e económica dos territórios agrícolas numa lógica de ‘pessoas nos lugares’, sensíveis à fragilidade das estruturas económicas em atividade, etc.

- O PEPAC PARA PORTUGAL 2023-2027 SEJA ENCARADO COMO UMA OPORTUNIDADE PARA UMA POLÍTICA DE MAIOR PROXIMIDADE AOS PROBLEMAS E ORIENTADA PARA OS RESULTADOS, ao encontro da ambição do que queremos ser e do prenúncio de uma nova cultura de responsabilidade partilhada, assente na arte de bem comunicar e numa adequada literacia tecnológica e ecológica, já a pensar o período pós-2027.

O PEPAC para Portugal 2023-2027 como uma estratégia de transição de política agrícola que:

- sirva com eficácia, simultaneamente, à **sustentabilidade dos sistemas de produção agrícola e à recuperação dos sistemas ecológicos** - entendidos como um só sistema - interligado pelo NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade;
- integre a **diversidade das paisagens e das comunidades, sirva ao ordenamento do território e à gestão das paisagens e se adequa aos níveis regional e local**, ou seja, a uma política multinível que sabe encontrar a escala certa para dar resposta aos problemas e que aprofunde a integração das condicionantes ambientais, de saúde pública e de saúde e bem-estar animal na atividade agrícola;

- reforce, sob o ponto de vista contabilístico, **a remuneração pelos serviços de ecossistema**, já que a possibilidade prevista na legislação comunitária carece de um trabalho prévio de definição de indicadores adequados e fiáveis e da aferição da metodologia mais adequada para que a remuneração destes serviços aos agricultores seja feita de forma justa e segura.
- congregue um **conjunto de instrumentos de apoio e regras de acesso, compreensíveis para o utilizador final** (o agricultor), que sejam atrativos, promovam a sua aplicação e em simultâneo permitam atingir os objetivos acima apresentados, sendo monitorizados e publica e atempadamente reportados.

2ª PARTE

2. O NEXO DA AGRICULTURA COM O SOLO, A ÁGUA E A BIODIVERSIDADE

*Os Estados-Membros asseguram que todas as superfícies agrícolas, incluindo as terras que
sejam utilizadas para fins produtivos, sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambiente*

REGULAMENTO DA PAC Artigo

Obrigações dos Estados-Membros em matéria de boas condições agrícolas e ambiente

2.1. A abordagem NEXO

As interações do NEXO da agricultura com a água e a biodiversidade foi o ponto de partida do GT, mas, em resultado das audições realizadas, a componente solo foi também integrada pela evidência da sua importância como elemento de suporte, conjuntamente com a água, para a agricultura e a biodiversidade, indo assim ao encontro dos ativos estratégicos adotados e considerados “essenciais para os objetivos da coesão territorial, a nível nacional e regional” no Diagnóstico da 1ª revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT) (Lei nº 99/2019, de 5 de setembro)²⁷.

Por NEXO entende-se o complexo de interdependências entre os recursos naturais e o conjunto de atividades que os utilizam ou deles dependem, no caso presente a interação do solo, da água e da biodiversidade com a agricultura portuguesa tendo como pressupostos o conhecimento da escassez dos recursos naturais e os objetivos de uma agricultura sustentável e resiliente.

Trata-se de uma abordagem utilizada pela FAO no âmbito da sua missão em relação à segurança alimentar no mundo, orientada para a avaliação dos impactos de uma decisão que se pretende que não seja apenas focada numa atividade setorial, mas que tenha uma perspetiva integrada, aponte soluções de compromisso e fomenta sinergias entre as partes interessadas em relação a usos, utilizadores e objetivos dos setores económicos envolvidos. A FAO desenvolveu o NEXO da segurança alimentar com a água, a energia e a produção de alimentos: *The Water-Energy-Food Nexus. A new approach in support of food security and sustainable agriculture* (FAO, 2014)²⁸.

²⁷ CNADS. Parecer sobre a proposta de alteração do PNPOT, julho de 2018.

²⁸ <https://www.fao.org/3/bl496e/bl496e.pdf>

A abordagem NEXO valoriza as interações para o uso e gestão dos recursos, bem como o estabelecimento de compromissos e sinergias criados atendendo às interdependências entre eles, e tem como objetivo principal criar oportunidades para um processo de diálogo intersectorial e plural. As interações ocorrem no contexto de fatores de mudança globais, como as alterações demográficas, a urbanização, a modernização agrícola, os mercados e preços, os avanços tecnológicos ou as alterações climáticas, bem como fatores de mudança mais específicos do contexto em estudo, como estruturas e processos de governação ou comportamentos culturais e sociais.

A presente Reflexão incide exclusivamente sobre a agricultura, particularizando a agricultura portuguesa no continente. São muitas as atividades económicas com impactos no solo, na água e na biodiversidade, mas seguramente a agricultura estará entre as que mais os afetam e dos quais depende, a par da silvicultura, da atividade extrativa e da edificação. Efetivamente, a extensão territorial e a diversidade de sistemas de produção agrícola são responsáveis por este primado.

A abordagem NEXO não prescinde de ter presente a realidade de outros recursos naturais – como o ar ou a energia (renovável e não renovável; viva e fóssil) ou o clima, essenciais à atividade agrícola porque a suportam ou porque ela os afeta (Figura 1). O desafio da neutralidade carbónica assim o determina, tal como o contexto da adaptação às alterações climáticas. Portugal aprovou o Plano Nacional Energia e Clima 2020-30 (PNEC2030) (RCM n.º 53/2020, de 10 de julho), que integrou o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050) (RCM n.º 107/2019, de 1 de julho). No intervalo entre estes dois momentos houve a apresentação do Pacto Ecológico Europeu (COM (2019) 640 final), em dezembro de 2019, com uma nova estratégia de crescimento para a Europa alinhada com os objetivos de descarbonização de longo prazo da UE e assente numa transição verde e digital, justa e inclusiva. Posteriormente, a Lei do Clima (Regulamento (UE) 2021/1119, de 30 de junho de 2021) integrou os objetivos estabelecidos no Pacto Ecológico e orientou a Lei de Bases do Clima (Lei nº 98/2021, de 31 de dezembro), que suporta as políticas públicas nacionais para a ação climática aos diferentes níveis de governação. A par destas iniciativas, está em curso a elaboração do Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 (RNA 2100)²⁹, que pretende definir cenários sobre a evolução das vulnerabilidades e dos impactos das alterações climáticas, bem como avaliar as necessidades de investimento para a adaptação e os custos socioeconómicos de inação para o território nacional.

²⁹ <https://rna2100.apambiente.pt/pagina/programa-ambiente-alteracoes-climaticas-e-economia-de-baixo-carbono>

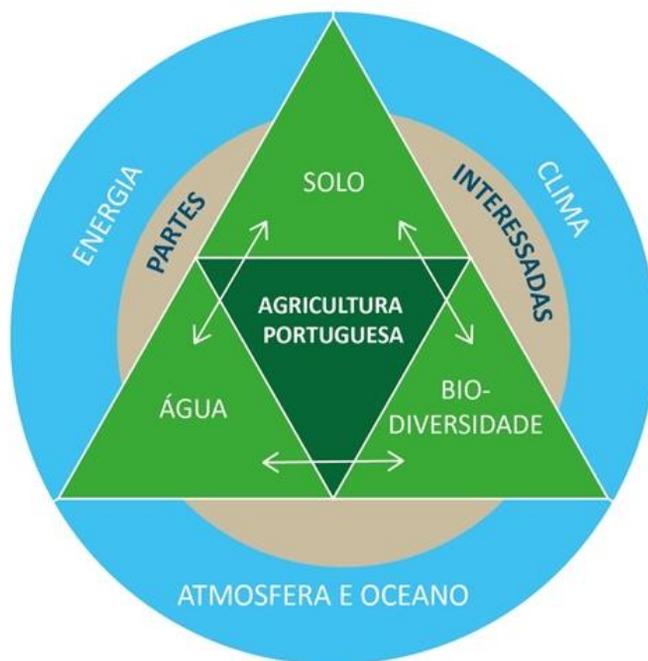


Figura 1 – O contexto alargado do NEXO da agricultura portuguesa com o solo, a água e a biodiversidade.

Para a avaliação das interações do NEXO, a FAO identificou três áreas de trabalho que designou como:

- a) Evidências;
- b) Desenvolvimento de cenários;
- c) Opções de resposta.

Estas áreas de trabalho não são interpretadas como uma sucessão de etapas, mas como áreas de trabalho interligadas através do diálogo entre partes interessadas (Figura 2). Para efeitos da presente Reflexão, são adotadas as duas primeiras áreas – Evidências e Desenvolvimento de cenários - sendo a terceira constituída por

Recomendações apoiadas por um conjunto de Considerandos decorrentes deste exercício.

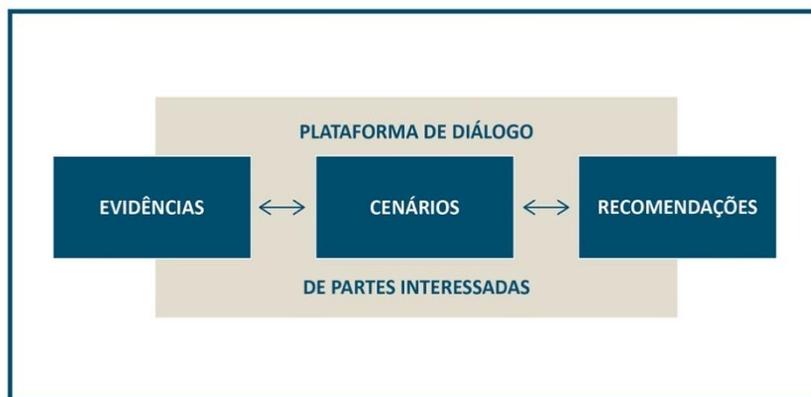


Figura 2 – Áreas de trabalho da abordagem NEXO.

As Evidências abordam o solo, a água, a biodiversidade e a agricultura portuguesa e baseiam-se nos contributos dos participantes nas audiências e no Encontro de Reflexão, dos membros do GT e do exercício de revisão bibliográfica. No que respeita ao Desenvolvimento de Cenários, sendo uma tarefa complexa em virtude da multiplicidade de fatores de mudança em causa, a Reflexão limita-se a identificar cenários possíveis a serem desenvolvidos posteriormente. As Recomendações estão redigidas com o objetivo de constituírem um contributo para a definição de políticas que, adotando o diálogo entre as partes interessadas, consubstanciem uma estratégia de transformação, adaptação e coesão do território e concorram para a sustentabilidade e a resiliência da agricultura portuguesa.

2.2. O solo, a água e a biodiversidade: interações com a agricultura, as pressões e a sua proteção

Com o objetivo de criar uma base comum de diálogo e entendimento entre a grande diversidade das partes interessadas na agricultura portuguesa, segue-se um conjunto de pressupostos em relação às interações entre a agricultura e o solo, a água e a

biodiversidade e as pressões a que os três recursos estão sujeitos, assim como ao respetivo estatuto de proteção.

O aumento da produtividade agrícola, a inovação do setor agroalimentar, o surgimento das cadeias agroalimentares globais associadas à eficácia do transporte dos produtos e à abertura e competitividade dos mercados permitiram que a agricultura se tornasse um setor económico competitivo. Transitou de uma atividade de base local/regional para uma atividade exercida ao nível mundial, tornando-se também uma das mais impactantes para os desafios ambientais e da sustentabilidade, para além da repercussão na saúde das pessoas e na estabilidade social e política. Apesar disso, e num quadro global, regista-se o aumento da fome, como confirma o relatório das Nações Unidas (ONU)³⁰ que aponta para que, em média, 735 milhões de pessoas passem fome, mais 122 milhões do que em 2019, e quase metade da população mundial não consiga pagar uma alimentação saudável. O foco da segurança alimentar, tal como foi definido na Conferência Mundial de Alimentação, em 1996 em Roma, nasceu da necessidade de garantir que “todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”. O conceito de segurança alimentar implica, assim, valências de disponibilidade, através da produção doméstica de alimentos, importações e reservas, de acesso, que decorre da capacidade económica e física de os consumidores obterem alimentos, de utilização, abrangendo a nutrição e a capacidade do corpo de absorver e usar os nutrientes disponibilizados, e de estabilidade, que se refere à capacidade de manter o acesso a bens alimentares ao longo do tempo, sem oscilações ou choques que possam comprometer as outras dimensões da segurança alimentar.

A agricultura é uma atividade económica complexa que evolui de modo a acompanhar as necessidades humanas ao longo da História, e que produz bens (alimentos, fibras e madeiras) distribuídos pelos mercados, processados pelo setor agroalimentar e por diversos setores industriais. Gere territórios imprescindíveis para o aprovisionamento de serviços de ecossistema de regulação do ciclo da água e do carbono e de suporte relacionados com o ciclo dos nutrientes e o fundo de fertilidade dos solos.

³⁰ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum. Rome, FAO.

<https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc3017en>

Os conceitos de agricultor e de atividade agrícola são, deste modo, indissociáveis da função de gestão responsável de bens e serviços de usufruto público. Estes bens e os serviços proporcionados ao nível da água, do solo e da biodiversidade, assim como os que decorrem da interação entre estes e os elementos e dinâmicas culturais - como as paisagens e as atividades de recreio e lazer - inscrevem-se na categoria de bens e serviços de usufruto públicos, justificando uma remuneração pública das atividades agrícolas que desempenham essa função.

i) O solo

O solo tem três componentes: sólida (orgânica e inorgânica), líquida e gasosa. A matéria orgânica existente no solo é determinante para a produção agrícola, a par da sua capacidade de infiltração, retenção e drenagem de água e no ciclo do carbono. O solo funciona como suporte e meio nutriente para as plantas e está, assim, na base da produção agrícola e das cadeias alimentares que sustentam a humanidade. Por sua vez, é o habitat de uma expressiva biodiversidade e contém elevadas reservas de água. Os solos férteis, em particular, são um instrumento importante para as nossas respostas aos desafios das alterações climáticas, da desertificação e da segurança alimentar.

O solo fértil é um recurso escasso que deve ser encarado simultaneamente como um capital natural, renovável se bem gerido, e um bem cultural, cujo valor tende a ser subestimado pelo mercado imobiliário e na transmissão de propriedade.

O solo é porventura o recurso natural mais escasso e ameaçado, porém a perceção desta circunstância é limitada. Em resultado das características orográficas e climáticas do país, os solos estão expostos a um elevado risco de erosão. Para além das pressões naturais a que estão sujeitos, as pressões antrópicas têm contribuído para a degradação do seu estado e funcionamento, incluindo as resultantes da atividade agrícola e florestal quando conduzidas de modo inadequado. Por outro lado, as condições do solo são determinantes para o desenvolvimento das plantas.

A generalidade dos solos agrícolas portugueses apresenta um baixo teor de matéria orgânica, em resultado de uma conjugação das condições ambientais e, em alguns casos, de práticas agrícolas desajustadas. Porém, a gestão inteligente da matéria orgânica no solo e, complementarmente, das reservas de carbono é crucial para uma produção agrícola sustentável, para o combate à erosão e à desertificação e para a adaptação às alterações climáticas.

Assim, como falamos de gerações humanas, podemos falar das gerações de solos que as acompanham. Sendo um processo natural, a formação do solo também depende de dinâmicas socioculturais das comunidades e dos seus indivíduos, que o gerem e transmitem de geração em geração. A formação do solo é a base da economia, em particular da economia agrária. As paisagens culturais portuguesas, embora muitas em extinção ou transformação, conservam testemunhos particularmente inteligentes da gestão e conservação da fertilidade dos solos.

Os agricultores não são apenas produtores de bens agrícolas, são também gestores do solo, em particular do solo fértil. O desenvolvimento da agricultura portuguesa vai depender do bom estado dos nossos solos, sendo relevante a adoção de práticas agrícolas sustentáveis, desde a preparação do terreno à colheita dos bens produzidos, bem como dum reforço do enquadramento legal e de políticas abrangentes, tendo em vista a gestão mais eficiente deste recurso.

À parte algumas disposições jurídicas da UE relevantes para a proteção do solo e das ações empreendidas no âmbito da Estratégia Temática para o Solo de 2006 a UE ainda não conseguiu dotar-se de um quadro jurídico adequado que garanta ao solo o mesmo nível de proteção concedido à água, ao ambiente marinho e ao ar. Contudo, a necessidade tornou-se mais premente e os conhecimentos sobre os solos e o reconhecimento do seu valor evoluíram significativamente nos últimos anos. As pressões, expectativas e reivindicações sobre o solo intensificaram-se, ao mesmo tempo que as crises do clima e da biodiversidade estão a agravar esta situação. Precisamos agora, mais do que nunca, de solos saudáveis.

Estratégia de Proteção do Solo da UE para 2030

Colher os benefícios dos solos saudáveis para as pessoas, a alimentação, a natureza e o clima

ii) A água

A água é um recurso natural essencial, seja como componente bioquímico de seres vivos, meio de vida de espécies vegetais e animais, fator de produção de vários bens de consumo final e intermediário, fator de desenvolvimento dos ecossistemas e, até, como elemento representativo de valores sociais e culturais.

Portugal não é um país pobre em recursos hídricos, no entanto, vários fatores conduzem a uma acentuada assimetria espacial e temporal da disponibilidade deste recurso no nosso país. A prevalência das frentes de ar com origem no Atlântico e a orografia do continente determinam que a precipitação anual média no norte (2500 mm) seja cerca de cinco vezes superior à registada no interior duriense ou alentejano (500 mm), com o rio Tejo a dividir o território, entre o norte húmido e o sul mais seco.

O clima mediterrânico do território continental impõe ainda uma acentuada variabilidade interanual e sazonal da precipitação. Entre 1930 e 2015, a média dos anos mais secos, definidos pelo percentil 20% da precipitação anual, é cerca de 50% a 70% da média global e, por regra, quase 85% da precipitação em cada ano ocorreu entre outubro e abril. As condições geológicas constituem mais um fator de assimetria da disponibilidade de água. As unidades hidrogeológicas mais produtivas situam-se na bacia do Tejo-Sado e nas orlas ocidentais e meridionais. No que respeita à disponibilidade de água, é ainda necessário ter em conta que 65% do território continental se situa numa das cinco bacias hidrográficas partilhadas com Espanha e que aí a precipitação em território nacional é sempre superior à de Espanha.

Há que ter presente que a ocorrência de secas é um fenómeno característico do clima mediterrânico do sul da Europa, nomeadamente em Portugal, que induz elevados custos económicos. Os registos históricos e as projeções climáticas para as próximas décadas sugerem um agravamento da frequência e da severidade destas situações. Mas, um problema mais crítico é o da crescente escassez hídrica, uma situação permanente, parcialmente induzida pela atividade antrópica, em que a procura de água se aproxima da sua disponibilidade na natureza. Essa escassez hídrica decorre do crescimento da procura de água em resultado do aumento da população e do seu nível de vida, e, ainda, do aumento ou da transformação da atividade económica. Nos países europeus do Mediterrâneo ocidental, com populações demograficamente estabilizadas, a crescente escassez hídrica resulta, essencialmente, do aumento da variabilidade do regime hidrológico, decorrente das alterações climáticas e do aumento do consumo da água devido à transformação da atividade agrícola de sequeiro em regadio.

O estudo APA/Nemus/Bluefocus/Hidromod (2021)³¹ estima que sejam atualmente captados 5945 hm³/ano para a satisfação de usos consumptivos, com a rega a representar 70% deste volume. Os usos urbano e industrial são também parcelas importantes, com 13% e 6%, respetivamente. Acrescem aos usos consumptivos os não consumptivos, como a produção de hidroeletricidade, a aquicultura e a navegação e, ainda, as necessidades de água para o equilíbrio dos ecossistemas, nomeadamente, os aquáticos e os ribeirinhos.

³¹ APA/Nemus/Bluefocus/Hidromod, 2021. Avaliação das disponibilidades hídricas por massa de água e aplicação do índice de escassez WEI+, visando complementar a avaliação do estado das massas de água, Agência Portuguesa do Ambiente – no prelo.

Em síntese, embora Portugal se encontre numa posição confortável no que respeita à quantidade total de recursos hídricos que afluem ao seu território, um conjunto de circunstâncias, com destaque para a irregularidade temporal e a assimetria espacial das disponibilidades de água, cria dificuldades na satisfação das necessidades de água atuais e futuras, sobretudo no sul do país, que serão agravadas com as alterações climáticas e o aumento da procura de água.

O debate sobre a gestão da água é o debate sobre o modelo económico que pretendemos para Portugal. É o debate sobre as políticas públicas mais adequadas para o nosso país, porque a água condiciona o desenvolvimento socioeconómico, e não o contrário.

A par da disponibilidade, a qualidade da água é igualmente um fator determinante do seu uso, sendo condicionada por fenómenos quer naturais quer antropogénicos, que conduzem à sua contaminação, como sejam atividades urbanas, industriais ou mesmo algumas agrícolas, quando desenvolvidas de modo inadequado.

A importância da água é amplamente reconhecida, existindo um vasto quadro legislativo que suporta o seu uso ao nível internacional e nacional. A Lei da Água, lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva Quadro da Água (Diretiva 2000/60/CE, de 23 de outubro de 2000) e é complementada pelo Regime da Utilização dos Recursos Hídricos, estabelecido no decreto-lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio.

Os agricultores não são apenas produtores de bens agrícolas, são também os maiores utilizadores da água e estão entre os principais interessados na sua boa gestão. O desenvolvimento da agricultura portuguesa vai depender do bom estado dos recursos hídricos, sendo relevante a adoção de práticas agrícolas sustentáveis e mais eficientes no uso da água, bem como de políticas abrangentes, tendo em vista a gestão mais eficiente deste recurso.

iii) A biodiversidade

A energia solar é a fonte primária de energia planetária que, no caso particular dos sistemas terrestres, carece de água e nutrientes para se tornar aproveitável pelos produtores (plantas) que, por sua vez, são a base da energia disponibilizada aos consumidores (animais). Na sequência deste processo de transformação de energia solar em energia química são criadas as condições para a diversificação das formas de vida, gerando biodiversidade. Esta, por sua vez, tem sido definida como a variabilidade de organismos vivos e das relações que estes estabelecem entre si e

com o meio que os rodeia. Sem biodiversidade, a composição química da atmosfera seria inapropriada para a vida humana. Não teríamos solo fértil, nem disponibilidade de água doce purificada em quantidade suficiente, ou recursos alimentares para sustentar a humanidade. Sem biodiversidade, não teríamos serviços de ecossistema de polinização, de regulação do ciclo da água e de proteção contra cheias, nem de sequestro de carbono. O clima seria desfavorável para a vida. Em suma, sem biodiversidade não haveria condições para a sobrevivência da humanidade tal e qual a conhecemos hoje.

Desde meados do século XX, a trajetória de perda de biodiversidade tem sido consistente, acentuada e fortemente relacionada com o aumento demográfico e do consumo, agravado pela predominância de sistemas de produção lineares, nomeadamente agrícolas, que requerem um constante *input* de matérias-primas, muitas das quais provenientes da biodiversidade ou produzidas à custa dela. Este processo de economia linear gera externalidades negativas, como sejam, a destruição de habitats, a poluição dos solos e das águas, a sobre-exploração de recursos naturais, pondo em risco a sua regeneração, e a propagação de espécies invasoras. A simplificação das cadeias tróficas que resulta da perda de biodiversidade, nomeadamente ao nível dos consumidores (p.e., animais), tende a reduzir a eficiência com que estes retêm carbono metabolizado pelos produtores (plantas) nos ecossistemas, logo aumentando o rácio emissão / sequestro de carbono, com o decorrente agravamento do fenómeno de alterações climáticas.

A perda de biodiversidade ameaça, assim, alterar o funcionamento dos ecossistemas, reduzindo a sua capacidade de fornecerem serviços de produção, proteção e regulação essenciais à manutenção, não só das nossas atividades sociais e económicas básicas, como também, em situação extrema, da própria vida humana. Travar a perda de biodiversidade exige um nível de articulação intersectorial muito superior ao atual, mormente nas áreas de interação entre a agricultura, floresta, pesca, gestão territorial e conservação da natureza³².

Uma das principais razões da perda da biodiversidade ao nível planetário é o modo como nos alimentamos. Todos os seres vivos precisam de se alimentar. Sabemos, também, que cerca de um terço das emissões dos gases com efeito de estufa tem por origem os sistemas de alimentação. Dentro destes, cerca de dois terços provêm do setor agrícola e o restante do transporte, refrigeração, etc. dos alimentos. Em

³² Biodiversidade 2030: Nova agenda para a conservação em contexto de alterações climáticas (Coord. Miguel Bastos Araújo). Universidade de Évora & Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente e da Ação Climática, Lisboa, 2022.

Portugal, o sector agrícola foi responsável, em 2020, por cerca de 12% das emissões de gases com efeito de estufa³³.

Os agricultores não são apenas produtores de bens agrícolas, são também gestores de biodiversidade. A sustentabilidade e a resiliência da agricultura portuguesa vão também depender do bom estado dos nossos ecossistemas e habitats, sendo relevante a adoção de práticas agrícolas sustentáveis ajustadas ao atual contexto de alterações climáticas, bem como de políticas abrangentes tendo em vista a

O Relatório do estado da natureza elaborado pela Comissão em 2020 [COM(2020) 635] observou que a União ainda não conseguiu travar o declínio dos tipos de habitat e espécies protegidos cuja conservação suscita preocupações à União. Esse declínio é causado sobretudo pelo abandono da agricultura extensiva, práticas de gestão de intensificação, a modificação de regimes hidrológicos, urbanização e poluição, bem como atividades de silvicultura e exploração de espécies não sustentáveis. Além disso, as espécies exóticas invasoras e as alterações climáticas representam ameaças importantes e crescentes à flora e fauna nativas da União.

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza (COM (2022) 304)

3. AS EVIDÊNCIAS: FACTOS, TENDÊNCIAS E FATORES DE MUDANÇA DA AGRICULTURA PORTUGUESA

A produtividade das plantas é afetada quer pelo aumento da temperatura quer pelo aumento de dióxido de carbono, que apresentam consequências antagónicas (Brandão, 2006). O aumento da temperatura encurta o ciclo das culturas e consequentemente a sua produtividade. As elevadas temperaturas também aumentam a atividade metabólica das plantas, reduzindo a sua taxa fotossintética líquida. Por outro lado, o aumento do CO₂ aumenta a taxa fotossintética das folhas e, naturalmente, a produtividade.

DGADR (Coord. Cláudia Brandão). Conhecer para Prever o Futuro

A agricultura é uma atividade económica produtora de bens e serviços de natureza multifuncional e assente na gestão de recursos naturais, tipificáveis à luz da teoria económica como bens e serviços de usufruto público relacionados com o solo, a água e a biodiversidade. O propósito desta atividade é a produção e a comercialização de alimentos, de modo a garantir as diversas valências associadas à segurança alimentar das sociedades sem colocar em risco a perenidade dos recursos naturais, espécies e

³³ <https://rea.apambiente.pt/content/emiss%C3%B5es-de-gases-com-efeito-de-estufa>

ecossistemas dos quais dependem³⁴. Para além da produção de alimentos, a agricultura proporciona ainda bens transacionáveis de carácter não alimentar, como fibras para diversos tipos de aplicação, biomassa vegetal para a produção de bioenergia ou biocombustíveis (p.e: álcool), entre outras culturas mais ou menos recentes, mas com um elevado potencial de ocupação de solo arável em competição com a (escassa) oferta de terras disponíveis para a produção de alimentos. Enquanto atividade produtora de bens, hoje ela está na base da criação de mercados competitivos à escala global, o que a torna uma atividade económica com um elevado impacto nos desafios planetários da sustentabilidade e do ambiente.

Enquanto atividade multifuncional, a agricultura mobiliza atores múltiplos com os seus interesses muitas vezes competitivos por um mesmo território inserido numa matriz histórica e sociocultural da qual emana uma paisagem onde se acomodam funções estratégicas para a gestão de riscos naturais e proteção de pessoas e bens, como é o caso da defesa contra incêndios rurais, das cheias, do deslizamento de terras, do controlo da erosão do solo ou da mitigação e adaptação às alterações climáticas.

As evidências que se apresentam valorizam precisamente o NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade e, na sua maioria, resultam dos contributos do Encontro de Reflexão promovido pelo CNADS em maio de 2023 (ANEXO 1). Elas têm subjacente o reconhecimento da agricultura como uma atividade económica, com relevância social, ambiental e cultural, estando na base de diferentes instrumentos de política europeia que integram o Pacto Ecológico Europeu (2019), como, por exemplo, a Estratégia do Prado ao Prato (2020) ou a Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 (EC 2020). A Estratégia do Prado ao Prato advoga um “*sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*” e transformador do modo como os alimentos são produzidos e consumidos, que assume que “*o setor alimentar é um dos principais causadores das alterações climáticas*”³⁵ e defende o modo de produção biológica em pelo menos 25% da área agrícola em 2030 e a redução para metade da

³⁴ ... the concept of the Multifunctional Character of Agriculture and Land (MFCAL) encompasses the entire range of environmental, economic and social functions associated with agriculture and related land-use. The concept is based on the assumption that agricultural systems are intrinsically multifunctional, and have always fulfilled more than just their primary aim of producing food, fibre and fuel. Analysis of the multifunctional character contributes to understanding the potential linkages, synergies and trade-offs that can help to achieve sustainability in agriculture and rural development. 1999, FAO.

³⁵ Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente. Comunicação da Comissão ao Parlamento Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2020) 381 final, p. 3.

utilização de pesticidas e fertilizantes e da venda de agentes antimicrobianos. A Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 (EC 2020) propõe colocar a biodiversidade da Europa no caminho do restauro até 2030 e estabelece um compromisso de proteger legalmente um mínimo de 30 % das terras, incluindo águas interiores, e 30 % dos mares na União Europeia, dos quais pelo menos um terço deve estar sob proteção rigorosa, incluindo todas as florestas primárias e seculares remanescentes³⁶. O restauro dos ecossistemas e a melhoria da biodiversidade constituem uma pedra basilar do Pacto Ecológico Europeu, no pressuposto de que ecossistemas saudáveis ajudam a atenuar as alterações climáticas e apelam a soluções baseadas na natureza. Por sua vez, estes instrumentos convergem com a agenda da Comissão para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável / *Towards a Sustainable Europe by 2030* (2019).

A elevada diversidade de sistemas de produção agrícola que caracteriza a paisagem portuguesa decorre de fatores de natureza orográfica, litológica, pedológica e climática, mas também da fâcies da propriedade rústica, em que a variabilidade meteorológica ao nível da temperatura e da precipitação é determinante, os fatores relacionados com a assimetria espacial da disponibilidade e distribuição da água são decisivos, e a variabilidade na dimensão das explorações e das parcelas são condicionantes incontornáveis. Esta diversidade de sistemas reclama que se defina previamente a escala correta de diagnóstico para a concertação e intervenção dos problemas em associação com os diferentes objetivos para se alcançarem resultados ambiental e economicamente sustentáveis. Esta afirmação a propósito da escala de ação aplica-se também à definição de políticas que se ajustem e acomodem a esta diversidade e contribuam para a coesão territorial.

A apresentação das evidências está organizada em quatro momentos: i) breve caracterização da agricultura portuguesa; ii) evolução dos sistemas de produção agrícola (1960-2030); iii) evolução da política de agricultura; e iv) fatores de mudança.

3.1 Breve caracterização da agricultura portuguesa

No Recenseamento Agrícola 2019 foram recenseadas 290 mil explorações agrícolas, menos 15 mil que em 2009 corresponde a uma redução de 4,9%. A Superfície Agrícola Utilizada (SAU) aumentou 8,1% face a 2009, passando a ocupar 3,9 milhões de hectares (43% da superfície territorial). A dimensão média das explorações aumentou passando de 12,0 hectares em 2009 para 13,7 hectares de SAU por exploração.

Comparativamente com 2009, dest

A distribuição acumulada da SAU pelas explorações agrícolas revela que a maioria da SAU está concentrada em um número reduzido de explorações agrícolas, não se tendo registado alterações significativas face

A Intensificação da empresarialização da agricultura, com as sociedades a gerirem 1/3 da Superfície Agrícola Utilizada, mais de metade das Cabeças N

O aumento da Dimensão económica, gerando em média cada exploração 23,3 mil euros de Valor de Produção por hectare, mais 8,1 mil euros do que em

O reforço da especialização, tendo as explorações especializadas aumentado 7,0% e o respetivo Valor da Produção por hectare, mais 8,1 mil euros do que em

Padrão crescimento

A Superfície Agrícola Utilizada (SAU) de Portugal é da ordem de 3,9 milhões ha (43% da superfície do território), distribuídos do seguinte modo: 54% prados e pastagens permanentes; 23% culturas permanentes e 23% culturas temporárias³⁷. Em 2009, a SAU correspondia a 39,5% da superfície total do país e, em 2019, a 43,0 %. A dimensão média das explorações aumentou 13,7%, passando de 12,0 hectares em 2009 para 13,7 hectares de SAU por exploração³⁸. A agricultura de sequeiro prevalece em 85% da SAU, dos quais 15% (562 mil ha) dizem respeito à agricultura de regadio. Desta, 46% corresponde a culturas temporárias, 45% a culturas permanentes e 9% a pastagens permanentes³⁹.

O valor da produção padrão total é 6,2 mil milhões € (explorações com rega = 3,8 mil milhões € em 562 mil ha; explorações sem rega = 2,4 mil milhões € em 3200 mil ha)⁴⁰. A agricultura representa 1,2% do PIB (2022) e, conjuntamente com os setores agroindustrial e florestal, o denominado Complexo Agroflorestal, equivale a 5,1% do PIB, e significa 12% do valor das exportações. A taxa de crescimento médio anual das exportações de 2000 a 2022 do Complexo Agroalimentar foi de 7,4% (5,6% na Economia). As exportações portuguesas têm vindo a crescer significativamente nos últimos anos e o setor agroalimentar é um dos principais setores no comércio internacional. Porém, Portugal permanece um importador líquido de produtos

³⁷ INE, 2021. Recenseamento Agrícola - Análise dos principais resultados – 2019. Lisboa. Disponível na [www: <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558>](https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558).

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

agroalimentares. Em 2022, o Complexo Agroalimentar representou 11,7% das importações e 7,9% das exportações⁴¹. Nesta matéria refere-se ainda o défice em volume e em valor (5,2 mil milhões de euros de défice agroalimentar, em 2022, mais 1,4 mil milhões de euros face a 2021)⁴² e realça-se que os défices no abastecimento alimentar em Portugal são não só significativos como persistentes: “Destacam-se os seguintes produtos agroalimentares com grau de autoaprovisionamento superior a 100 %: tomate para indústria (1015,9 %), vinho (113 %), azeite (160,5 %), pera (192,4 %) e manteiga (152,4 %). Com um grau de autoaprovisionamento inferior a 100 % salientam-se o óleo de girassol (7,5 %), açúcar (3,3 %), trigo (4,0 %) e milho (24,2 %)”⁴³. Quanto ao emprego no setor, não deixa de surpreender que o setor agrícola ainda signifique 5,3% do emprego, sendo que a média da UE é de 4,4%. No entanto, foi referido que em Portugal, em 2010, o valor era de 11,5%.

As principais tendências no uso do solo agrícola decorrem: i) da expansão das culturas permanentes intensivas (essencialmente olival, vinha e, mais recentemente, amendoal) nas regiões da raia e planícies do Alentejo, assim como em Trás-os-Montes (e vinha no Entre Douro e Minho); ii) da substituição do cereal-pousio por pecuária extensiva; e iii) do recuo do uso agrícola e silvo pastoril decorrente da ocorrência dos grandes incêndios rurais. O aumento da SAU fez-se essencialmente à custa de pastagens pobres até 2010, tendo-se o cenário alterado entre 2010 e 2019 com o crescimento de culturas permanentes, as quais vieram substituir terrenos ocupados por culturas anuais, passando ambas as ocupações a terem um peso semelhante (25%). A ocupação do solo associada à produção de energia começa recentemente a ser objeto de alguma atenção.

Para o período em causa, no global, a área de olival aumentou 20% em 10 anos atingindo atualmente perto de 196 mil ha. No Alentejo a alteração das áreas da ocupação com olival de elevada densidade (>300 pl/ha) é muito significativa, com crescimentos da ordem dos 300%, sendo que a perda de olival de baixa densidade é pouco expressiva. Em relação ao amendoal, a expansão de áreas de ocupação teve uma expressão muito significativa, sendo uma região na qual a cultura era praticamente inexistente e que hoje corresponde a 25% de um total nacional de 49,429 mil ha, o que representa um aumento de 100%. Não é despreciable a expansão da cultura em Trás-os-Montes, com um crescimento da ordem dos 55%.

⁴¹ https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_28/Cultivar_28.pdf

⁴² https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=594695354&DESTAQUESmodo=2

⁴³ RCM nº 132/2021, de 13 de setembro - Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Como resultado da reforma da PAC de 2003 e da política de regadios no sul do país, sobretudo impulsionada pela entrada em funcionamento da Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A. (EDIA), criada em 1995, e a par com o surgimento de novas tecnologias e de condições favoráveis de mercado, no período de 2000-2023 ocorreu a substituição de terras aráveis de sequeiro com rotações de cereal-pousio (habitats pseudo-estepários) por pastagens permanentes usadas para pecuária extensiva.

A transformação do sequeiro em pastagens permanentes adveio essencialmente das medidas resultantes da reforma de 2003 de desligamento das ajudas diretas à produção conjugadas com o incremento de 90.000 vacas aleitantes, uma transformação que não decorreu da intensificação, mas que foi o resultado de uma especialização. A produção extensiva de bovinos, atendendo ao facto de a PAC atribuir um prémio por animal, esteve associada à manutenção de áreas de cereal para feno colhido antes da maturação plena, com implicações na redução drástica de algumas espécies de aves que nidificam nestas culturas. Registou-se também uma perda de terras aráveis de regadio para culturas permanentes intensivas e altamente mecanizadas, sobretudo olival e amendoal, sendo que o olival, associado a explorações agrícolas com áreas de menor dimensão, passou a ocupar áreas mais vastas.

A disponibilidade de água é um fator crítico para a agricultura, sendo variável no espaço e no tempo em Portugal (e na Península Ibérica). Como já referido anteriormente, a sul do Tejo, e principalmente nos anos secos, regista-se uma situação de escassez em que as necessidades de água já ultrapassam a disponibilidade.

A rega é o principal uso de água em Portugal, tal como acontece no resto do mundo, estimando-se que são captados cerca de 4160 hm³/ano para esse fim⁴⁴. As origens superficiais asseguram 51% do volume total captado, sendo os restantes 49% garantidos por origens subterrâneas. Estas estimativas foram obtidas por métodos indiretos, dada a reduzida representatividade e fiabilidade dos dados de consumo de água dos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos (TURH). Os cálculos basearam-se nos valores da área regada no Recenseamento Agrícola de 2019 (INE, 2021) e nas dotações publicadas pela DGADR, à data do cálculo. A DGADR considera que os dados do INE sobrestimam a área regada de forma permanente e reviu recentemente em baixa os seus valores de dotação de rega, pelo que considera que as estimativas

⁴⁴ APA/Nemus/Bluefocus/Hidromod, 2021. Avaliação das disponibilidades hídricas por massa de água e aplicação do índice de escassez WEI+, visando complementar a avaliação do estado das massas de água, Agência Portuguesa do Ambiente – no prelo.

apresentadas em APA/Nemus/Bluefocus/Hidromod (2021) sobrestimam as necessidades de rega.

A área de regadio em 2019 era 562 mil ha, o que constitui apenas 15% da SAU, pelo que a maior parte das culturas agrícolas é praticada em regime de sequeiro com produtividades muito dependentes da variabilidade meteorológica. De acordo com EDIA (2021), os regadios privados totalizam cerca de 68% da área regada do país. É de realçar que o conhecimento sobre o regadio privado em Portugal é bastante inferior ao do regadio praticado em aproveitamentos hidroagrícolas de iniciativa pública.

A área de regadio está concentrada sobretudo na Região Hidrográfica do Tejo e Oeste (RH5) (32%), do Sado e Mira (RH6) (18%) e do Guadiana (RH7) (15%). Esta prevalência da área regada, e consequentemente do uso da água, no sul do país, mais seco, acentua o desequilíbrio entre as disponibilidades e as necessidades de água no sul do país. A forte sazonalidade da rega agrava este desequilíbrio na primavera e no verão.

A área de regadio aumentou significativamente na última década (mais 98 mil ha), sobretudo no Alentejo, onde mais 89 000 ha começaram a ser regados na zona de influência do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva (EFMA), na Região Oeste (mais 4000 ha) e no Algarve (mais de 5000 ha) (INE, 2019). O regadio tem um valor económico elevado, contribui para o acréscimo da produtividade e corresponde a uma alteração profunda da ocupação do solo e da biodiversidade. Esta aposta no regadio explica-se pelo retorno económico superior ao do sequeiro. A média do valor da produção padrão total do regadio em Portugal continental é 6,8 €/ha, que compara com 0,8 €/ha do sequeiro⁴⁵. Note-se, contudo, que o regadio acarreta custos acrescidos de outros fatores de produção que esbatem esta diferença, como os consumos de energia e de água, a utilização mais intensiva de fertilizantes e fitossanitários e a mecanização da produção.

O aumento da área de regadio tem sido expressivo e altamente transformador. Este aumento resulta, sobretudo, da passagem de culturas anuais de regadio para culturas permanentes. A disponibilização da água para rega contribuiu para este aumento das culturas permanentes regadas e altamente mecanizadas, sobretudo o olival e o amendoal e também os frutos subtropicais, como o abacate, e os frutos de casca rija. Nos últimos dez anos assistiu-se ao alargamento da superfície potencialmente irrigável (+16,6%), devido ao significativo aumento verificado nas culturas permanentes (+73,2%). O investimento na modernização de pomares, vinhas e olivais

⁴⁵ INE, 2021. Recenseamento Agrícola - Análise dos principais resultados – 2019. Lisboa. Disponível na [www: <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558>](https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558).

refletiu-se no aumento do regadio, passando a beneficiar 69,7% dos pomares de frutos frescos (+9.9 p.p. que em 2009), 11,5% dos pomares de frutos de casca rija (+8,9 p.p. que em 2009), 31,7% dos olivais (+12,0 p.p. que em 2009) e 27,8% das vinhas (+13,1 p.p. que em 2009)⁴⁶.

No que diz respeito a biodiversidade, têm sido assinaladas perdas importantes, nomeadamente nos insetos polinizadores e nas aves. A produção intensiva de monoculturas e o uso indevido de pesticidas representam sérias ameaças aos insetos polinizadores, reduzindo o seu acesso a alimentos e a locais de nidificação, expondo-os a produtos químicos que enfraquecem o seu sistema imunitário, e lhes provocam doenças ou mesmo a morte. Relativamente às aves, designadamente no que concerne às aves estepárias, existe o caso paradigmático do sisão que, em 2022 e face a 2006, tinha perdido 77% dos seus efetivos ao nível nacional (56% comparado com 2016). Estas perdas ocorreram principalmente fora das Zonas de Proteção Especial (ZPE) para aves (designadas ao abrigo da Diretiva Europeia 2009/147/CE), que no Alentejo sofreram reconversões de culturas anuais (cerealíferas) de sequeiro para culturas permanentes (principalmente olival e amendoal) de regadio⁴⁷. Dentro das ZPE também se tem verificado um declínio acentuado de efetivos de aves estepárias, muitas das quais protegidas. Ainda que constrangimentos de natureza administrativa tenham limitado a conversão destas áreas em culturas permanentes, por se tratar de Áreas Protegidas, o abandono do apoio dos cereais substituído pelo da produção de gado, essencialmente bovino, terá contribuído para a conversão de áreas de sequeiro em pastagens permanentes e culturas forrageiras. Estas últimas – culturas forrageiras – apresentam uma estrutura de habitat potencialmente favorável à nidificação de aves estepárias, mas, ao serem cortadas em plena época de nidificação, destruindo ovos, crias e por vezes os adultos, limitam a capacidade de reprodução destas espécies⁴⁸.

De acordo com a EDIA (2021), a tendência de aumento das áreas regadas deverá permanecer, uma vez que estão aprovados ou em curso mais 75 mil ha de regadio para a próxima década. Os cenários prospetivos dos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH) preveem um incremento dos usos de água em todos os setores, com exceção do urbano, que resulta num aumento agregado dos usos de água entre 3% e 5%, até 2027, e entre 5% e 14%, até 2033. As regiões hidrográficas (RH) com maiores aumentos situam-se a sul, nomeadamente a RH7 (Gadiana), a RH6 (Sado e Mira) e a RH8 (Algarve). O CNADS tem vindo a pronunciar-se sobre esta situação,

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ <https://www.icnf.pt/imprensa/conservacaodeavesestepariasnoalentejo>

⁴⁸ Idem.

nomeadamente numa Reflexão produzida em 2020 sobre a fase pós-COVID 19 e a visão estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030⁴⁹.

O crescimento da área de regadio com o aumento do peso das culturas permanentes, já referido, cria uma maior pressão para que as necessidades de água dessas culturas sejam efetiva e regularmente satisfeitas, em resultado dos investimentos nos equipamentos de rega e no cultivo de culturas que não ficam imediatamente disponíveis para produção. Com esta tendência, a gestão da procura de água perde parte da flexibilidade que existia, fruto da possibilidade de não regar as culturas temporárias em período de seca.

A resposta ao desequilíbrio entre as disponibilidades e as necessidades de água exige uma estratégia ativa, eficaz e integrada que assegure, simultaneamente, o desenvolvimento social e económico do país e a proteção e valorização dos ecossistemas naturais. Algumas das apostas dessa estratégia são consensuais, como é o caso da necessidade de melhorar a eficiência da utilização da água nos sistemas de abastecimento à agricultura e à população, embora com mais acuidade nos primeiros, pelos elevados volumes de água envolvidos. Não obstante o relevante trabalho realizado na redução de perdas, quer nos sistemas de adução, desde o local de captação até à parcela agrícola, quer nos métodos de aplicação da rega, estas permanecem muito elevadas em muitos casos. Adicionalmente, a adoção de sistemas de apoio à gestão da rega permitirá aferir, com maior rigor, as verdadeiras

⁴⁹ CNADS. Reflexão sobre Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo na fase pós-COVID 19 e Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030, setembro de 2020. *“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.*

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.”

necessidades das plantas. Estas tecnologias são já aplicadas em 30% da área regada, mas existe aqui um enorme potencial de progressão⁵⁰.

Outra carência consensual, mas que tarda a ser ultrapassada por falta de financiamento, é o aumento da monitorização com aprofundamento do conhecimento sobre os recursos hídricos a uma escala adequada à sua gestão. Subsistem lacunas de conhecimento em várias áreas, nomeadamente sobre a evolução das principais variáveis hidrológicas nos anos mais recentes e sobre os volumes captados para os diversos fins, com particular destaque para as águas subterrâneas utilizadas na atividade agrícola⁵¹.

A diversificação da oferta de água constitui também uma aposta que deve ser prosseguida. A reutilização das águas residuais tratadas e a dessalinização da água do mar são duas soluções promissoras, embora não isentas de desafios. Estas potenciais origens estão tendencialmente localizadas no litoral, junto aos aglomerados urbanos de maior dimensão e ao mar ou a zonas de transição, pelo que a sua utilização no interior do país exige que a água tratada ou produzida seja aduzida através de distâncias que podem ser significativas. Acresce que a sua utilização pelo setor agrícola reclama soluções de armazenamento de água para compatibilizar a oferta, tendencialmente uniforme, com a sazonalidade da procura de água.

O aumento da variabilidade da disponibilidade de água tem levado alguns setores a defender a construção de novas barragens para aumentar a capacidade de armazenamento e de regularização dos recursos hídricos, em simultâneo com a transferência de água de regiões mais húmidas para regiões mais secas. É possível que esse tipo de soluções tenha de vir a ser adotado nalguns casos específicos, mas essa decisão deverá ser justificada por uma análise comparativa que considere a globalidade dos custos de construção, operação, manutenção e ambientais das diferentes alternativas. A viabilidade de novas barragens e de transferências de água deve ainda ser verificada para os cenários mais gravosos de alterações climáticas.

Apesar das oportunidades que existem para aumentar e diversificar a disponibilidade de água e melhorar a eficiência do seu uso, a procura tem de ser controlada, negando as pretensões de uso da água menos produtivas ou menos úteis à sociedade. Para isso, será necessário promover análises custo-benefício que comparem os custos de investimento, operação, manutenção e ambientais, com os benefícios diretos e indiretos proporcionados por cada potencial alocação de água. A tudo isto acresce a

⁵⁰ INE, 2021. Recenseamento Agrícola - Análise dos principais resultados – 2019. Lisboa. Disponível na [www: <url:https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558>](https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558).

⁵¹ <https://expresso.pt/opiniao/2021-03-03-A-perigosa-descida-do-nivel-das-aguas-subterraneas>

necessidade de se estipular critérios racionais e harmonizados para a definição dos preços para a água de rega que permitam assegurar com estabilidade e previsibilidade a necessária sustentabilidade económica e financeira dos serviços a montante, a acessibilidade económica dos utilizadores da água para rega, a garantia de equidade nas estruturas tarifárias, o incentivo à preservação dos recursos naturais através de tarifas tendencialmente progressivas que induzam comportamentos eficientes e que promovam a internalização do custo ambiental da escolha de culturas menos adaptadas às condições climáticas do nosso território.

3.2 A evolução da agricultura portuguesa: de como uma atividade orientada para os mercados locais e nacional em regime de utilização extensiva se transforma em atividade orientada para mercados globais em regime de utilização intensiva

A partir da década de 1960 iniciou-se um profundo processo de transformação do chamado “Portugal Agrícola”, que se debatia com objetivos de autossuficiência alimentar num contexto de isolamento económico e político, conducente a elevados níveis de pobreza. A aptidão agrícola dos solos era baixa, com algumas exceções, a que se associava uma escassa capacidade de rega. A interação do NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade tinha resultados muito distintos dos de hoje. O impacto mais perceptível foi a erosão dos solos. Esta política assegurava o amanho quase generalizado das terras aráveis que, a par com a atividade silvícola (silvo-pastoril), contribuía para a gestão da quase totalidade da paisagem, aparentando um ‘equilíbrio’ ou a percepção de uma harmonia que escondia problemas sociais e ecológicos diversos. Por outro lado, era uma atividade agrícola ajustada à diversidade edafoclimática do país, de base fortemente regional, assente em mercados locais, apoiada, numa primeira fase, na transferência de fertilidade das terras marginais para as terras aráveis e, depois, na importação de fertilizantes, adaptada às disparidades da posse da terra e à diversidade dos sistemas de produção agrícola (da policultura ao montado). A paisagem era reveladora da complexidade ecológica, económica e sociocultural e testemunhava a escassez de recursos endógenos.

Com a instauração da democracia em Portugal, em 1974, alterou-se profundamente o quadro da agricultura portuguesa que, perante a expressiva emigração sobretudo desde a década de 1960, entretanto já vinha a aderir à mecanização. A posterior adesão à CEE na década de 1980 introduziu nova alteração. O primado da PAC instalou-se e conduziu à secundarização de políticas nacionais para a agricultura desenhadas em função das suas especificidades. Os sistemas de produção agrícola evoluíram, assistiu-se ao declínio dos sistemas tradicionais e a paisagem foi sendo

alvo de processos de intensificação agrícola em simultâneo com processos de marginalização da atividade agrícola e de abandono.

Um estudo de Viegas *et al* (2023) identificou os territórios que recebem menos ajudas da PAC – quase 1/5 de Portugal continental – e concluiu que mais de metade (54%) dessa área está incluída em ‘Territórios Vulneráveis’ (freguesias) aos incêndios⁵². Nestes territórios prevalece uma agricultura de montanha, essencialmente baseada em práticas agrícolas tradicionais, com menos possibilidade de mecanização e intensificação, muito associadas à agricultura familiar. Concentram-se no Centro e Norte de Portugal e uma parte significativa coincide com o designado ‘Pinhal Interior’, particularmente afetado pelo fogo nos últimos anos e pelas suas consequências económicas, ecológicas e ambientais (Figuras 3, 4 e 5). A área ardida (2010 – 2019) coincide com os concelhos em que o número de beneficiários dos apoios públicos é menor ou mesmo inexistente e com áreas em que a dimensão média da propriedade é mais pequena.



Figura 3 - Territórios Vulneráveis (Portaria nº 301/2020 de 24 de dezembro)



Figura 4 - Áreas ardidas (ICNF, 2010-2019).



Figura 5 - Sobreposição da área que recebe menos ajudas da PAC com os Territórios Vulneráveis (Viegas *et al*, 2023).

⁵² Portaria nº 301/2020 de 24 de dezembro - Aprova a delimitação dos territórios vulneráveis com base nos critérios fixados no artigo 2º do DL nº 28-A/2020, de 26 de junho.

Sessenta anos depois, a realidade da agricultura portuguesa é profundamente distinta. Em resultado das suas características edafoclimáticas e do valor total da sua população, Portugal não é um país que possa assumir a sua autossuficiência alimentar. Na reflexão produzida pelo CNADS em setembro de 2020, durante a pandemia COVID e atendendo ao debate então gerado em torno das implicações das quebras de abastecimento de produtos e nas soberanias estratégicas alimentares e produtivas, lê-se: *“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.”*⁵³. A invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022, dois países estratégicos no mercado mundial dos cereais e fertilizantes, veio reforçar a perceção desta fragilidade em termos da soberania estratégica alimentar no cenário geopolítico.

Nos últimos quarenta anos, Portugal enveredou por uma agricultura de especialização e passou a oferecer produtos agrícolas que, numa economia de mercados globais, apresentam condições competitivas em resultado das características mediterrânicas do clima, nomeadamente, o vinho, o azeite, as hortícolas e as frutas (i.e., pêra, maçã, laranja, cereja, frutos vermelhos). Esta agricultura hoje integra uma indústria global e tecnológica que traz vantagens, mas também problemas novos de sustentabilidade e de ambiente, a que acrescem os impactos de dimensão global – das alterações climáticas às flutuações dos mercados.

⁵³ CNADS. Reflexão sobre Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo na fase pós-COVID 19 e Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030, setembro de 2020.

Num quadro de alterações climáticas, abandono da atividade agrícola em algumas regiões, despovoamento e falta de mão-de-obra, o padrão do fogo passou a ser um fator recorrente e determinante da transformação da paisagem, assim como a expansão das espécies invasoras, nomeadamente, as arbóreo-arbustivas. Trata-se de uma circunstância que não é exclusiva do nosso país. Estima-se que cerca de 30% das áreas agrícolas da União Europeia (UE27) corre pelo menos um risco moderado de abandono e que o abandono efetivo pode chegar a 5 milhões de hectares em 2030, ou seja, 2,9% da SAU atual (173 milhões de hectares)⁵⁴.

Hoje, a paisagem portuguesa sofre tendências de simplificação do seu mosaico e dos processos ecológicos subjacentes, o que é contrário à natureza destes e está na origem de problemas novos que são disruptivos e onerosos sob o ponto de vista ambiental, social e económico, com impacto relevante no NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade. No entanto, permanece a coabitação entre diferentes sistemas de produção agrícola, estruturas fundiárias e ecossistemas e habitats. Os sistemas de produção agrícola carecem de uma avaliação e sistematização que esclareça os seus modos de sustentabilidade para uma correta hierarquização e canalização dos apoios públicos.

3.3 A evolução da política de agricultura: de uma política setorial para uma política de base territorial e de sustentabilidade

A PAC é a política europeia, de carácter público, que norteou as transformações no setor agroalimentar nos últimos 60 anos e determinou, de forma expressiva, a transformação dos sistemas de produção agrícola e das paisagens rurais europeias. Criada em 1962, constituiu uma parceria entre o setor agrícola e a sociedade e entre os agricultores europeus e a Europa que então teve como principal objetivo apoiar os agricultores e melhorar a produtividade do setor agrícola, garantindo um abastecimento estável de alimentos a preços acessíveis.

Dado o seu carácter pan-europeu, a PAC tem tido dificuldade em se adaptar a realidades diferentes. Vozes críticas têm referido que esta tem tido um impacto limitado na prossecução de objetivos de coesão territorial, nomeadamente na

⁵⁴ Schuh, B. et al. 2020, *Research for AGRI Committee – The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652238/IPOL_STU\(2020\)652238_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652238/IPOL_STU(2020)652238_EN.pdf)

redução de assimetrias entre agricultores e territórios agrícolas menos e mais favorecidos.

A agricultura europeia foi-se tornando cada vez mais especializada e competitiva – a portuguesa inclusive – mas, nos restantes objetivos, nomeadamente sob o ponto de vista do ambiente, clima e desenvolvimento rural, os resultados ficaram aquém do desejável, continuando a estar associada à perda da biodiversidade e da variabilidade genética das plantas e a impactos negativos na qualidade e quantidade da água e do solo. O desenvolvimento de políticas públicas da agricultura, com a decorrente mobilização de investimentos (fundos estruturais europeus e nacionais), deu origem a problemas novos com impactos nas dinâmicas ecológicas, da paisagem, do rendimento e do bem-estar social, ocorridos em simultâneo com o despovoamento do mundo rural e a necessidade de mão-de-obra agrícola.

Em 2022, a PAC celebrou 60 anos de uma existência continuada e evolutiva, um percurso inicialmente de natureza produtivista que, a dada altura, levou à oferta de um excesso de alimentos sem capacidade de escoamento no espaço da UE. A solução passou, em 1984, pela criação de um sistema de quotas para produtos como o leite, como forma de assegurar os rendimentos dos agricultores. Foi neste contexto que Portugal integrou a então Comunidade Económica Europeia (CEE) e, em 1986, adotou a PAC.

Um conjunto de documentos orientadores têm apoiado as sucessivas reformas da PAC. A de 1992 - “Reforma MacSherry” - ficou associada à substituição de um regime de apoio direto ao rendimento por ajudas compensatórias aos agricultores e à redução do orçamento global da PAC no período 1993-1999. A reforma de 2003 resultou de uma avaliação intercalar do período 2000-2006 e teve como documento orientador a “Agenda 2000: para uma União mais forte e mais ampla” (1999). Ficou associada ao desligamento das ajudas diretas aos produtores, ao princípio do respeito da condicionalidade ambiental (regras da condicionalidade) e a uma nova política de desenvolvimento rural, que contemplou dois mecanismos de financiamento autónomo: ajudas diretas e desenvolvimento rural. Este último passou a ser designado como o “segundo pilar” da PAC e o 1º pilar associado às ajudas diretas e às medidas de mercado. A introdução da condicionalidade foi um marco tendo por objetivo o desenvolvimento de uma agricultura mais competitiva e sustentável através de uma maior sensibilização/responsabilização dos agricultores em matéria de ambiente e clima e uma política atenta ao desenvolvimento rural e à coesão social e territorial.

A Comissão Europeia definiu então três grandes prioridades para a PAC centrando no 2º pilar a temática da sustentabilidade: i) tornar a agricultura mais competitiva; ii)

assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e das ações climáticas; e iii) alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades⁵⁵. A reforma de 2013 definiu as grandes linhas da PAC para o período 2014-2020. Assentou na conversão das ajudas dissociadas num sistema de apoio multifuncional e na consolidação dos dois pilares: o primeiro responsável pelas ajudas diretas e as medidas de mercado financiado através do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o segundo dedicado ao desenvolvimento rural, com um regime de cofinanciamento atento à vasta gama de instrumentos existentes neste pilar e à sua simplificação através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Novos temas emergentes passaram a estar presentes: as alterações climáticas, a segurança alimentar, a utilização sustentável dos recursos naturais, os jovens agricultores ou o bem-estar animal. Logo em 2016, começaram os primeiros debates sobre a PAC pós-2020 e as propostas legislativas foram apresentadas em 2018. Atrasos nas negociações levaram a que fosse criado um regulamento de transição que foi aplicado ao período de 2021-2022, que manteve a maior parte das regras vigentes no período de 2014-2020 e que coincidiu em grande parte com a pandemia do COVID 19.

Os desafios, objetivos e orientações para a PAC pós-2020 tomaram como ponto de partida a Comunicação da Comissão intitulada “O futuro da alimentação e da agricultura” (2017)⁵⁶ no sentido de a tornarem mais orientada para os resultados (a par com as ‘clássicas’ taxas de execução) e para o mercado, a modernização e a sustentabilidade. Foram acordados os seguintes objetivos gerais: i) promover um setor agrícola inteligente, competitivo, resiliente e diversificado, de modo a garantir a segurança alimentar a longo prazo; ii) apoiar e reforçar a proteção do ambiente, incluindo a biodiversidade e a ação climática, e contribuir para o cumprimento dos objetivos da UE em matéria de ambiente e de clima, nomeadamente os compromissos assumidos pela UE no âmbito do Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas (2016)⁵⁷; e iii) reforçar o tecido socioeconómico das zonas rurais; e, 10 objetivos específicos: i) garantir um rendimento justo aos agricultores; ii) aumentar a competitividade; iii)

⁵⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/107/os-instrumentos-da-pac-e-as-suas-reformas>.

⁵⁶ <https://www.gpp.pt/index.php/noticias/o-futuro-da-alimentacao-e-da-agricultura-por-uma-politica-agricola-comum-flexivel-justa-e-sustentavel>.

⁵⁷ De acordo com o disponível no website da APA: “O Acordo de Paris visa alcançar a descarbonização das economias mundiais e estabelece como um dos seus objetivos de longo prazo limitar o aumento da temperatura média global a níveis bem abaixo dos 2°C acima dos níveis pré-industriais e prosseguir esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C, reconhecendo que isso reduzirá significativamente os riscos e impactos das alterações climáticas.”

In: <https://apambiente.pt/clima/acordo-de-paris>

melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor; iv) contribuir para a mitigação das alterações climáticas; v) proteger o ambiente/gerir de modo eficiente os recursos naturais; vi) preservar a paisagem e a biodiversidade; vii) apoiar a renovação geracional; viii) promover zonas rurais dinâmicas; ix) proteger a qualidade na alimentação e na saúde; e x) fomentar o conhecimento e a inovação⁵⁸.

A “Visão a longo prazo para as zonas rurais da até 2040: mais fortes, ligadas, resilientes e prósperas” apresentada em 2021 pela Comissão deu origem ao Pacto Rural e ao Plano de Ação da UE para as Zonas Rurais, reforçando assim a aposta no desenvolvimento rural *“tirando partido das oportunidades suscitadas pelas transições ecológica e digital da UE e dos ensinamentos extraídos da pandemia da COVID 19 e identificando meios para melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais, equilibrar o desenvolvimento territorial e estimular o crescimento económico.”*⁵⁹. O Pacto Rural consiste num quadro para a cooperação com base em três objetivos: i) Amplificar as vozes rurais e dar-lhes destaque na agenda política; ii) Estruturar e permitir a criação de redes, a colaboração e a aprendizagem mútuas; e iii) Incentivar e acompanhar os compromissos voluntários para agir em prol da visão.

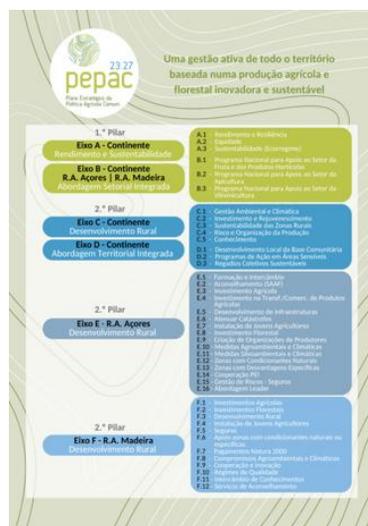
A PAC 2023-2027 foi anunciada como “uma PAC mais justa, mais ecológica e mais assente nos resultados” em nome da sustentabilidade e mais flexível por permitir aos estados-membros adaptar as medidas às condições de cada um. Mantém os 1º e 2º pilares e, do ponto de vista ambiental, destaca-se a criação dos eco-regimes no 1º pilar, ao encontro de uma nova visão política que se pretende que venha a contribuir para os objetivos específicos 4, 5 e 6 exigindo novas práticas agrícolas na lógica de “uma nova arquitetura verde da PAC”. Estas novas medidas substituem o “esverdeamento” (a componente ecológica obrigatória dos pagamentos diretos do 1º pilar introduzida em 2015) sendo que as obrigações em matéria de ambiente, alterações climáticas, boas condições agrícolas e ambientais das terras, saúde pública, saúde animal, fitossanidade e bem-estar dos animais que incorporavam o “esverdeamento” passaram a fazer parte da condicionalidade das ajudas. Introduziram-se novas medidas ambientais no 1º pilar, os eco-regimes, que implicam medidas de política agroambiental de aplicação obrigatória ao nível dos estados-membros, mas de acesso voluntário para os agricultores, e estão associados a um envelope financeiro substancial (obrigatoriamente tem de representar 25% do envelope financeiro do eixo A – Rendimento e Sustentabilidade) se bem que a adesão

⁵⁸ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_en

⁵⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas

aos eco-regimes esteja associada aos apoios à conversão e manutenção em Modo de Produção Biológico (MPB) e ao Modo de Produção Integrada (PRODI)⁶⁰.

As medidas de apoio da PAC através de pagamentos diretos, medidas setoriais das frutas e hortícolas, da vinha e da apicultura e de instrumentos de desenvolvimento rural estão definidas para cada estado-membro no Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC) elaborado segundo o regulamento (UE) 2021/2115, de 2 de dezembro de 2021, que são assumidos como documentos em aberto, sujeitos a reprogramação. O PEPAC Portugal para o período 2023-2027 é de âmbito nacional, incorpora as Regiões Autónomas e está estruturado em seis eixos distribuídos por dois pilares (Figura 6).



⁶⁰ O modelo de pagamentos diretos aos agricultores, entre outros aspetos, sofreu uma redução no envelope financeiro e foi profundamente alterado prevendo-se que nas explorações de menor dimensão tenha impactos negativos mais expressivos. Antecipa-se que o choque por parte dos agricultores com as medidas poderá ser da dimensão do que ocorreu com a reforma de 1992 estando o preenchimento do Pedido Único de Ajudas, ao longo do ano de 2023, a revelar-se muito exigente e burocrático e é já referido como ‘o traumatismo PU’. Em termos financeiros, é de referir que o 2º pilar é cofinanciado pelos estados-membros através do FEADER, enquanto o 1º pilar tem um financiamento de 100% da União Europeia através do FEAGA. Esta situação cria desigualdades no que respeita à execução que está dependente da capacidade financeira de cada estado-membro. Em Portugal a taxa de cofinanciamento é de cerca de 20%.

Figura 6 – Estrutura do PEPAC Portugal 2023 (fonte: www.gpp.pt)

Previamente à aprovação do PEPAC Portugal, em 31 de agosto de 2022, foi realizada a Avaliação Ex-ante (artigo 139º do Regulamento (UE) 2021/2115) a qual também incorporou os requisitos da Avaliação Ambiental Estratégica previstos na Diretiva 2001/42/CE. A “Carta de Observações da Comissão à proposta portuguesa do PEPAC”, de 31 de março de 2022,⁶¹ levantou diversas questões (Ref. Ares(2022)2416172) nomeadamente regista que ele não tem metas nacionais para o Pacto Ecológico Europeu e, no que diz respeito à sustentabilidade ambiental, aponta para a necessidade de maior ambição em relação à arquitetura verde e à gestão da água (quantidade e qualidade), eficiência na utilização de nutrientes, emissões de amoníaco e gestão sustentável das florestas. Refere também que a contribuição para a adaptação às alterações climáticas é limitada no que diz respeito à prevenção de incêndios florestais, retenção de água, risco de inundações e prevenção de secas e regista 14 observações relativas ao apoio e reforço da proteção ambiental, incluindo a biodiversidade e a ação climática, para contribuir para a realização dos objetivos ambientais e climáticos da UE, incluindo os seus compromissos no âmbito do Acordo de Paris.

O contexto para a prática da agricultura portuguesa deve ser encarado como diverso e complexo, multifuncional, multiobjetivo, multinível e marcado pela imprevisibilidade. A complexidade inerente aos problemas da agricultura portuguesa reclama que se entenda a diversidade de objetivos e se encontre as respostas adequadas articulando estratégias europeias, nacionais, regionais e locais. Por sua vez, a singularidade do contexto institucional foi destacada e caracterizada como tendo nascido de uma cultura produtivista que hoje sofre de inércia para conseguir evoluir para estruturas mais ágeis, de maior proximidade à terra e aos atores, mais permeáveis à mudança e à adaptação, e abertas a formas de governação mobilizadoras de novos parceiros e a processos de democracia participativa e deliberativa.

No Encontro de Reflexão promovido pelo CNADS, em 19 de maio de 2023, com especialistas da agricultura, água, biodiversidade e solo, agricultores e representantes de organizações de agricultores, prevaleceu, de forma generalizada, uma baixa expectativa em relação ao PEPAC de 2023-27 para Portugal, considerou-se que o diagnóstico de suporte ao PEPAC é limitado no que diz respeito às especificidades regionais, à diversidade biofísica, sociocultural e dos sistemas de

⁶¹ https://www.gpp.pt/images/PEPAC/Carta_observacoes_PT.pdf

produção agrícola, resultando num instrumento distanciado da escala local e com uma elevada carga burocrática. Foi reconhecido que o regulamento do PEPAC reclama um melhor alinhamento com o Pacto Ecológico, nomeadamente na articulação entre ambiente e economia. Antecipou-se que Portugal irá importar mais produtos alimentares, fertilizantes e pesticidas. Foi salientado que muitos dos pequenos e médios agricultores não cumprem com os requisitos mínimos para poderem ser candidatos às ajudas da PAC, como as áreas das suas explorações agrícolas, para além de terem de enfrentar as dificuldades criadas pelos processos de candidatura e pelas obrigações extremamente burocráticas, acabando por não ter acesso aos apoios disponíveis.

Reconheceu-se que o clima, os recursos naturais e a paisagem estão no centro do PEPAC, com reflexos no ambiente e no desenvolvimento sustentável. Porém, reiterou-se que, de reforma em reforma, a PAC se complexificou e se tornou mais hermética para a grande maioria da população, inclusive os agricultores, tendo ficado refém da morosidade dos processos que conduzem a um crónico desconhecimento atempado das regras das medidas. Por outro lado, foi considerado que a PAC carece de ser complementada por outros investimentos e políticas orientados para as especificidades da realidade portuguesa.

Questionou-se se o PEPAC poderia eventualmente associar-se a um processo em fim de linha de uma política que fomenta o seu próprio descrédito e se arrisca a ser interpretada como um instrumento eleitoral, e não de mudança estratégica de médio prazo e resposta eficaz a problemas globais como as alterações climáticas ou a segurança alimentar.

Foi considerado que a nova abordagem estratégica assente na elaboração dos PEPAC ao encontro das especificidades dos estados-membros configurava uma transição e uma oportunidade para uma política de maior proximidade aos problemas e orientada para os resultados. No entanto, a desadequação do PEPAC Portugal às necessidades da agricultura portuguesa, a ausência de um diagnóstico regionalizado adaptado à diversidade das realidades e dos problemas do país e a incapacidade da administração para operacionalizar e esclarecer as dúvidas existentes foram consideradas um entrave ao sucesso desses resultados.

O novo enfoque na avaliação de resultados, em complemento à avaliação das taxas de execução, foi considerado uma viragem e uma oportunidade, a par com a abertura a uma nova abordagem estratégica atenta às especificidades regionais que o PEPAC permite ao nível de cada estado-membro no período 2023-2027. Contudo, a avaliação feita por indicador não é suficiente para conhecer o impacto de uma exploração agrícola, reclamando um conjunto abrangente de indicadores desde a

produção ao consumo e a priorização da avaliação dos impactos baseada numa visão holística da exploração.

Registou-se como positivo o facto de os PEPAC serem documentos em aberto, sujeitos a reprogramação. Foi manifestado o desejo de que o PEPAC para Portugal 2023-2027 se revelasse um instrumento que:

i) sirva com eficácia, simultaneamente, à sustentabilidade dos sistemas de produção agrícola e à recuperação dos sistemas ecológicos - entendidos como um só sistema - interligado pelo NEXO da agricultura com o solo, a água e a biodiversidade;

ii) integre a diversidade das paisagens e das comunidades, sirva ao ordenamento do território e à gestão das paisagens e se adequue aos níveis regional e local, ou seja, a uma política multinível que sabe encontrar a escala certa para dar resposta aos problemas e que aprofunde a integração das condicionantes ambientais, de saúde pública e de saúde e bem-estar animal na atividade agrícola;

iii) reforce, do ponto de vista contabilístico, a remuneração pelos serviços de ecossistema já que a possibilidade prevista na legislação comunitária carece de um trabalho prévio de definição de indicadores adequados e fiáveis e de aferição da metodologia mais apropriada por forma a que a remuneração destes serviços aos agricultores seja feita de modo justo e seguro.

Em síntese, está-se perante um longo caminho de aprendizagem da PAC em que o PEPAC para Portugal 2023-27 pode ser encarado como uma estratégia de transição ao encontro da ambição do que queremos ser e do prenúncio de uma nova cultura de responsabilidade partilhada, assente na arte de bem comunicar e numa adequada literacia tecnológica e ecológica, já a pensar o período pós-2027.

As opções de desenvolvimento num quadro de globalização têm tornado evidente a necessidade de reformulação da governação, um processo multinível, e das políticas de desenvolvimento territorial. Entre estas, as políticas públicas de base territorial (*place-based policies*) associadas à Política de Coesão da UE começaram a ganhar terreno nas políticas tradicionalmente setoriais, como o caso da política agrícola.

A Política de Coesão tem vindo a reforçar a relevância do impacto territorial das políticas públicas e de uma abordagem integrada, que implica uma aproximação e a articulação dos diferentes níveis de governação. A “Estratégia Europa 2020”, a dimensão territorial da Política de Coesão, no período 2014-2020 apostou nas abordagens integradas de desenvolvimento territorial (AIDT) incluindo dois

instrumentos: i) Investimentos Territoriais Integrados (ITI)/ Pactos para o Desenvolvimento, e ii) Coesão Territorial e Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC). Ao longo das últimas décadas, as abordagens integradas de base territorial em Portugal têm sido um processo conduzido sobretudo ao nível regional, embora sucessivamente descontinuado, mas também ao nível local como o caso das abordagens integradas e multisetoriais orientadas para o desenvolvimento local de base comunitária. Referimo-nos ao programa LEADER que adotou métodos participativos e ascendentes dinamizados através de Grupos de Ação Local (GAL) que surgiu para “responder às necessidades específicas dos diversos territórios através de uma definição clara de objetivos e de um conjunto articulado de políticas ou de instrumentos ajustados às necessidades diagnosticadas.”⁶². A partir de 2007, o ‘espírito’ LEADER passou a estar integrado nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural ao abrigo do FEADER e foi sujeito a uma avaliação do Tribunal Europeu dos respetivos custos e riscos adicionais, em comparação com outros modelos de financiamento, e a persistente falta de benefícios demonstráveis que resultou numa recomendação para que a Comissão fizesse uma avaliação dos custos e benefícios do programa⁶³.

Os especialistas de políticas públicas há anos que debatem os conceitos e terminologias de “*place prosperity versus people prosperity*” e “*place-based versus people based policy actions*.” Atualmente estão a afastar-se dos pressupostos de que existe uma clara dicotomia ou *trade-off* entre “pessoas versus lugar” e que “pessoas nos lugares” reflete uma compreensão mais realista das relações entre mercados, instituições e governação⁶⁴. **A adoção de políticas regionais de base territorial começa a ganhar adeptos, visando articular ações ascendentes e descendentes, envolvendo atores do setor público e privado e da sociedade civil, num ambiente de governação multinível. Por sua vez, a emergência climática veio tornar mais evidente a maior vulnerabilidade de regiões economicamente mais débeis e a necessidade de as incentivar para a agenda ecológica e compensar e promover “o sentido de lugar e o desenvolvimento de um sentido comum de objetivo” essencial para provocar mudanças sociais para o bem comum**⁶⁵.

⁶² <https://www.adcoesao.pt/desenvolvimento-regional/instrumentos-de-base-territorial/>

⁶³ Idem.

⁶⁴ McCann, P. (2023), “How Have Place-Based Policies Evolved to Date and What Are They For Now?”, Background paper for the OECD-EC High-Level Expert Workshop Series on “Place-Based Policies for the Future”, Workshop 1, 14 April 2023,

<https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/place-based-policies-for-the-future.htm>.

⁶⁵ Idem

3.4 Os fatores de mudança

As transformações da agricultura portuguesa ocorreram num cenário de políticas públicas e de investimentos agrícolas (regadio) desligado das assimetrias territoriais, climáticas e demográficas e do declínio da diversidade de sistemas de produção agrícola. Uma parte muito significativa do território está afeta à atividade agrícola, pois, conforme já referimos, a SAU corresponde a 40% da superfície total. De um modo geral, estas transformações ocorreram à margem do exercício de ordenamento do território que, ao longo dos últimos 40 anos, privilegiou a urbanização, a infraestruturação e a edificação em detrimento do ordenamento, valorização e gestão do solo rústico. Essas transformações foram determinadas por um conjunto de fatores de mudança socioeconómicos e ambientais que interagem entre si e são de natureza diferente: climática, biofísica, tecnológica, fundiária ou decorrentes do funcionamento dos mercados ou de políticas e investimentos. Há ainda a considerar como fatores de mudança da atividade agrícola a segurança alimentar ou a alteração do padrão de consumo alimentar e as tendências da dieta alimentar.

As alterações climáticas têm colocado desafios diversos aos sistemas de produção agrícola, confrontados com invernos cada vez mais curtos, outonos mais quentes e húmidos e primaveras mais secas e com a maior ocorrência de fenómenos extremos (chuvas com maior intensidade e concentração no tempo, secas mais prolongadas, ondas de calor extremo tanto no verão como em períodos historicamente associados a temperaturas amenas ou baixas, quedas de granizo em períodos de verão, etc.). Estes afetam toda a atividade agrícola portuguesa, seja qual for o sistema de produção, e induzem uma pressão acrescida sobre o solo, a água e a biodiversidade. As características biofísicas e estruturais das explorações são também um fator de mudança importante da atividade agrícola portuguesa que desde sempre colocaram desafios diferentes na agricultura de montanha, na vinha do Entre Vouga e Minho, na bacia leiteira de Entre Douro e Minho, no Oeste, na Cova da Beira, nas pastagens de sequeiro do Alentejo, nos olivais intensivos ou nos citrinos algarvios. Justifica-se evidenciar uma das mais expressivas e recentes transformações da agricultura portuguesa já referida: o aumento das culturas permanentes, sobretudo no Sul (olival, amendoal). As culturas permanentes exigem uma maior quantidade de água em anos de seca e a disponibilidade continuada ao longo dos anos, enquanto as culturas anuais acabam por poder ‘arriscar’ anos de seca e continuar a produzir. Apesar de a seca causar sempre prejuízo – em maior ou menor grau -, nestas as perdas são menores do que nas culturas permanentes em que um ano de seca pode simplesmente significar a sua erradicação. Este aumento foi possível em resultado do investimento na retenção e distribuição de água para rega, um fator de mudança

decisivo e indutor de uma mudança cultural e de escala da atividade, que implicou significativo investimento público e privado e, naturalmente, introduziu novos impactos ambientais.

No contexto atual, nos territórios com atividade agrícola, em Portugal, identificamos três dinâmicas:

- i) agricultura intensiva;
- ii) agricultura extensiva;
- iii) descontinuação e abandono da atividade agrícola.

Esta sistematização vai ao encontro das ‘diferentes velocidades da agricultura portuguesa` e inclui a descontinuação da atividade agrícola que, frequentemente, tem conduzido ao abandono dos campos. Elas coabitam ao nível do território e da exploração agrícola e a cada uma destas velocidades corresponde um conjunto de fatores de mudança ambientais e socioeconómicos de diferentes naturezas que interagem entre si.

i) Agricultura intensiva

Os sistemas de produção intensivos, nomeadamente os do vinho, azeite, amêndoa, hortícolas e frutas (i.e., pera, maçã, laranja, cereja, frutos vermelhos) – uns mais estabilizados do que outros – correspondem a culturas intensivas em regime de monocultura, altamente mecanizadas e, de um modo geral, tecnologicamente especializadas, associadas aos domínios da grande propriedade e conduzidas numa lógica de maximização da eficiência e lucro económico. Os impactos ambientais da agricultura intensiva exercem-se sobre o solo, a água e a biodiversidade e estão também associados ao uso intensivo de pesticidas e fertilizantes que, sendo externalidades negativas, não são ainda contabilizadas para efeitos de cálculo de eficiência.

A competitividade do mercado global incentiva estes agricultores a adotarem culturas tecnologicamente exigentes suportadas por um elevado grau de automação e recurso à inteligência artificial, independentemente das disparidades das exigências agroecológicas das culturas. Também é necessário ter em conta os modelos de remuneração ou o contributo das produções agrícolas para o abastecimento. Por exemplo, a remuneração de produtos como o vinho ou o azeite reclama “um preço justo”, o que quer dizer uma remuneração justa pelas uvas e pela azeitona e uma

correta internalização dos fatores de produção, nomeadamente o custo da água, ou a situação de cereais como o milho que reclama a importação de volumes consideráveis nomeadamente para as rações dos animais.

As alterações climáticas tenderão a aumentar os custos de produção (p.e., rega em anos de seca) e o decorrente risco da atividade/do negócio. Por outro lado, existe uma pressão crescente para a progressiva internalização de custos ambientais tradicionalmente não contabilizados. Por exemplo, os mercados onde estas culturas são consumidas têm vindo a aumentar a exigência em relação aos padrões de sustentabilidade, quer em termos de produção como de distribuição (transporte), sendo expectável que a certificação ambiental dos produtos alimentares suceda a outras certificações que já existem com um grau expressivo de aplicação, como é o caso do setor florestal.

Os fatores de mudança da agricultura intensiva serão marcados pelos mercados globais, pela tecnologia e predisposição para a inovação, pelos investimentos públicos e pelas políticas, pela sustentabilidade e pela disponibilidade e custo da água.

ii) Agricultura extensiva

A agricultura extensiva prevalece na SAU onde dominam os sistemas de produção agrícola de média a baixa produtividade, localizados sobretudo no Norte e Centro do país, e no sequeiro alentejano. Coincide tendencialmente com territórios de baixa densidade (tanto em montanha como em planície) e têm estado sob forte transformação face às alterações demográficas, climáticas e tecnológicas. Ocorre associada a territórios com uma prática agrícola policultural e/ou em minifúndio, nomeadamente os antigos sistemas de campo e bouça ou de campo e monte (incluindo territórios de média e alta densidade populacional das áreas metropolitanas) e em pastagens permanentes associadas à pecuária extensiva que tem vindo a ocupar territórios alentejanos de cereal. Nas regiões Norte e Centro prevalecem os médios e pequenos empresários agrícolas, geralmente ao nível da empresa familiar, abastecedores sobretudo de mercados locais, regionais e nacional. O rendimento proveniente da atividade agrícola tende a ser complementar ao do agregado familiar.

O mosaico das paisagens onde se pratica a atividade tende a ser diversificado, coexistindo com áreas florestais – umas sujeitas a um modelo de gestão, outras sem qualquer modelo e em abandono -, áreas de mato ou áreas simplesmente em abandono ou em risco de abandono. De um modo geral, trata-se de territórios com

alguma vulnerabilidade aos incêndios rurais. A inovação tem surgido assente sobretudo na sustentabilidade dos modos de produção associados ao uso sustentável dos recursos e à adoção do modo de produção biológica ou outros, como a agroecologia, a agricultura regenerativa ou as soluções de base natural.

Os fatores de mudança da agricultura extensiva serão marcados pela predisposição dos agricultores para a inovação e a sustentabilidade, pela eficácia dos circuitos comerciais locais e regionais, pela organização associativa dos produtores, pela eventual reestruturação fundiária do minifúndio, pela disponibilidade e subsídio do custo da água na sequência de investimentos públicos, pelas políticas de desenvolvimento rural e pelo risco de incêndio na matriz territorial envolvente.

iii) Descontinuação e abandono da atividade agrícola

As causas da descontinuação e do abandono da atividade agrícola (agro-silvo-pastoril) são sobejamente compreendidas e estão associadas à perda de viabilidade económica das explorações e conseqüente desaparecimento da dinâmica do setor agrícola (e florestal). Trata-se de um fenómeno complexo que apresenta fatores de mudança diversos ligados entre si, desde as características edafoclimáticas, orográficas, geográficas ou fundiárias à perda demográfica, desde fatores relacionados com as políticas de base territorial (ex. ausência de serviços públicos) aos de natureza tecnológica. Certamente que os efeitos das alterações climáticas têm um impacto significativo nestes territórios tendencialmente de baixa produtividade.

Em contextos de descontinuação e abandono da atividade agrícola a gestão da paisagem fica, frequentemente, entregue à sucessão ecológica. Em certos casos esta sucessão tem um carácter cíclico. Isto é, a descontinuação da gestão territorial leva a uma acumulação de combustível que, associada às características do nosso clima, quente e seco no verão, resulta no aumento da frequência e intensidade dos incêndios rurais. Estes ciclos impedem a progressão sucessória do ecossistema para estados mais maduros, de bosque, cristalizando a paisagem em matagais, mais ou menos homogéneos, de características pirófitas, que beneficiam da propagação do fogo e a facilitam.

O abandono da gestão tradicional dos campos de carácter agro-silvo-pastoril pode, no entanto, dar lugar a novas formas de gestão ativa do território com vista à renaturalização dos ecossistemas e a valorização da biodiversidade, especialmente quando o abandono da atividade agrícola é acompanhado do restauro de comunidades vegetais e de populações animais críticas, à gestão da biomassa e de outros processos ecológicos essenciais. Na última década têm sido ensaiadas

experiências piloto, de renaturalização, em várias localidades do país, com particular destaque para o Vale do Côa.

Os fatores de mudança da descontinuação e do abandono da atividade agrícola serão marcados por fatores biogeofísicos (clima, solo, relevo, água e biodiversidade) e demográficos, adaptação estrutural da gestão (cadastral e organizacional), incêndios rurais e disponibilidade e custo da água, que, por sua vez, dependem de políticas públicas suportadas por estímulos à remuneração dos serviços de usufruto público para vencer o diferencial entre os custos da gestão e o retorno dessa gestão para o agricultor/proprietário e do desenvolvimento rural, assim como da criação de novos mercados orientados para o consumo de produtos relacionados com o lazer em territórios renaturalizados.

4. OS CENÁRIOS

Esta secção tem como objetivo identificar os passos subsequentes da abordagem NEXO que permitirão olhar para as questões anteriormente apresentadas a partir de uma visão prospetiva assente em opções distintas e deve ser considerada meramente indicativa e de natureza metodológica.

O exercício de cenarização é uma tarefa complexa em virtude da multiplicidade de fatores de mudança a considerar, a que acrescem as interações não lineares que estes estabelecem entre si e que são difíceis de avaliar. Uma forma de abordar esta complexidade, frequentemente utilizada por organismos internacionais, como o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, consiste em: i) identificar os fatores considerados determinantes para uma determinada variável de resposta; e ii) analisar as interações entre os fatores, com base em descrições narrativas de tipo *what if*, discutindo as consequências previsíveis sobre a variável de resposta. A consideração deste tipo de narrativas permite explorar as consequências de trajetórias alternativas nos fatores de mudança determinantes sem necessidade de se quantificarem as probabilidades futuras de cada uma das trajetórias. Este é um exercício probabilístico de prospetiva que seria tão difícil quanto fútil, pois o futuro, no que diz respeito a dinâmicas socioeconómicas, é frequentemente determinado por fenómenos de baixa probabilidade e elevado impacto (popularizados como “cisnes negros” por Nassim Taleb).

No quadro da agricultura portuguesa, identificamos, como referência para futuros aprofundamentos, três cenários que resultam do contraste de três trajetórias alternativas para dois fatores determinantes: a arquitetura geopolítica internacional, que afeta a direção e magnitude dos fluxos comerciais entre países, e as alterações

climáticas, que afetam o enquadramento abiótico e biótico no qual se desenvolve a agricultura.

Os três cenários são os seguintes:

Cenário A (Sustentabilidade) - Materializa-se a descrição do IPCC relativa ao cenário (“shared socioeconomic pathway”) SSP1-1.9. As emissões de gases com efeito de estufa atingem neutralidade a partir de 2050, verificando-se um aumento da temperatura global moderado, de 1,6°C em 2041-2060 e de 1,4°C em 2081-2100.

Neste cenário, o mundo evolui de forma gradual e abrangente na senda da sustentabilidade, enfatizando um desenvolvimento mais inclusivo que respeita os limites ambientais planetários definidos pelas Nações Unidas. À globalização económica associa-se uma globalização política que reforça a capacidade de gestão do bem comum global e proporciona avultados investimentos em educação e saúde que aceleram a transição demográfica. Simultaneamente, em complemento à ênfase dada ao crescimento económico, diversificam-se as metas de progresso social, económico e ambiental de modo a refletir de forma mais complexa o conjunto de fatores de mudança que influencia o bem-estar humano. O compromisso de alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável (Agenda 2030 das Nações Unidas) conduz à redução da desigualdade tanto entre como dentro dos diferentes países. O consumo verifica um crescimento moderado e uma menor intensidade no uso de recursos e de energia.

Cenário B (Rivalidade regional) – Materializa-se a descrição do IPCC relativa ao cenário (“shared socioeconomic pathway”) SSP3-7.0. As emissões de gases com efeito de estufa duplicam até 2100, verificando-se um aumento da temperatura global acentuado, de 2,1°C em 2041-2060 e de 3,6°C em 2081-2100.

O mundo observa o ressurgimento de nacionalismos e o recrudescimento de preocupações sobre competitividade e segurança. A emergência de conflitos regionais (de que são exemplo a Ucrânia e a Palestina) conduzem os países a focar-se em questões de carácter interno (p.e., nacional) ou macrorregional (p.e., blocos geopoliticamente afins). No decurso do século XXI, as políticas tornam-se progressivamente mais orientadas para questões de segurança nacional e macrorregional. Os países procuram maximizar objetivos de segurança energética e alimentar dentro das macrorregiões em que se integram, em detrimento da redução de custos que decorre de uma lógica mercantil global. Consequentemente, há uma

redução de investimentos em educação e desenvolvimento tecnológico. O ritmo de crescimento económico reduz-se, o consumo é intensivo em matérias-primas, e as desigualdades persistem ou agravam-se. O crescimento populacional mantém-se baixo nos países industrializados, mas é elevado nos países em vias de desenvolvimento. O reforço das preocupações de cariz geopolítico reduz a prioridade internacional na transição climática e ecológica, acelerando a degradação ambiental em algumas macrorregiões, especialmente as que possuem níveis de desenvolvimento mais reduzidos.

Cenário C (Desenvolvimento assente no consumo de combustíveis fósseis) – Materializa-se a descrição do IPCC relativa ao cenário (“*shared socioeconomic pathway*”) SSP5-8.5 com emissões de gases com efeito de estufa triplicando em 2075 e um aumento da temperatura global de 2,4°C em 2041-2060 e de 4,4°C em 2081-2100.

Neste cenário, há uma crescente confiança na integração global dos mercados seguindo princípios de eficiência e competitividade, com forte aposta na inovação e no desenvolvimento de sociedades participativas como condição para propulsar o progresso tecnológico e o desenvolvimento do capital humano. Existem fortes investimentos em saúde, educação e instituições para potenciar o capital humano e social. Simultaneamente, o ímpeto para o desenvolvimento económico e social está aliado à exploração de abundantes recursos de combustíveis fósseis e à adoção de estilos de vida intensivos em recursos e energia, apesar do investimento em tecnologias verdes. Estes fatores de mudança conduzem a um rápido crescimento da economia global, enquanto a população mundial atinge o seu pico e declina no século XXI. Problemas ambientais locais, como a poluição do ar, são geridos com sucesso. Há confiança na capacidade de gerir eficazmente sistemas sociais e ecológicos, incluindo através de geoengenharia, se necessário.

Conforme referido em 2.1, a presente Reflexão limita-se a identificar cenários possíveis a serem desenvolvidos posteriormente. Caso haja a possibilidade de levar mais longe o desenvolvimento dos três cenários, recomenda-se que sejam adotadas as seguintes variáveis:

- Trajetória demográfica nacional e global (que determina a procura);
- PIB per capita (que afeta a quantidade e a qualidade do consumo);
- Trajetória climática (que afeta a produtividade primária e os custos de produção);

- Trajetória tecnológica (que majora ou minora os efeitos da trajetória climática).

Referências Bibliográficas

ADC (2023) *Instrumentos de Base Territorial - Grupos de Ação Local (GAL) – Programa LEADER*. Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. Lisboa. Disponível em <https://www.adcoesao.pt/desenvolvimento-regional/instrumentos-de-base-territorial/>

APA (2016). *Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas*. Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa. 2016. Disponível em <https://apambiente.pt/clima/acordo-de-paris>

APA (2020). *Roteiro Nacional para a Adaptação 2100 – Avaliação da vulnerabilidade do território Português às alterações climáticas no século XXI (RNA 2100)*. Lisboa. Setembro de 2020. Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em <https://rna2100.apambiente.pt/pagina/programa-ambiente-alteracoes-climaticas-e-economia-de-baixo-carbono>

APA (2021). *Avaliação das disponibilidades hídricas por massa de água e aplicação do índice de escassez WEI+, visando complementar a avaliação do estado das massas de água*. 2021. Agência Portuguesa do Ambiente /Nemus/Bluefocus/Hidromod. Disponível em [Avaliação das disponibilidades hídricas atuais e futuras e aplicação do índice de escassez WEI+ \(participa.pt\)](https://apambiente.pt/pt/avaliacao-das-disponibilidades-hidricas-atuais-e-futuras-e-aplicacao-do-indice-de-escassez-we-i-plus)

APA (2023). *Energia e Clima - Ficha Temática “Emissões de gases com efeito de estufa”*. Lisboa. Maio 2023. Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em <https://rea.apambiente.pt/content/emiss%C3%B5es-de-gases-com-efeito-de-estufa>

AR (2005). Lei n.º 58/2005 – *Aprova a Lei da água*. Lisboa. Dezembro 2005. Assembleia da República.

AR (2021). Lei n.º 98/2021 – *Define as bases da política do clima*. Lisboa. Dezembro 2021. Assembleia da República.

CE (2019). Communication from the Commission - *The European Green Deal*. Brussels. December 2019. European Commission. Available at [EUR-Lex - 52019DC0640 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

CE (2020). *Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas. Maio 2020. Comissão Europeia. Disponível em [EUR-Lex - 52020DC0381 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

CE (2020). *Restauração da natureza*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas. Junho 2022. Comissão Europeia. Disponível em [eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0304](#)

CE (2021). *Estratégia europeia de Proteção do Solo da EU para 2030*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Bruxelas. Novembro 2021. Comissão Europeia. Disponível em

[COM_2021_699_1_EN_ACT_part1_VERSION FRIDAY EVENING LUCAS \(europa.eu\)](#)

CE (2021). *Pacto Rural e Plano de Ação da UE para as Zonas Rurais*. Bruxelas. Junho 2021. Comissão Europeia. Disponível em

https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas

CE (2021). Regulamento (EU) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho – *Cria o Regime para Alcançar a neutralidade climática*. Bruxelas. Junho 2021. Comissão Europeia. Disponível em [EUR-Lex - 32021R1119 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

CE (2023). *Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030*. Bruxelas. 2023. Comissão Europeia. Disponível em https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

CE (2023). *Key policy objectives of the CAP 2023-2027*. Bruxelas. 2018/2019. Comissão Europeia. Disponível em https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_en

Chambel, A; Carvalho, M; Serralheiro, R; Correia, T; Ferrão, J; Araújo, M. (2023) *A perigosa descida do nível das águas subterrâneas*. Março 2023. Jornal Expresso.

Disponível em <https://expresso.pt/opiniao/2021-03-03-A-perigosa-descida-do-nivel-das-aguas-subterraneas>

CNADS (2018). *Parecer sobre a proposta de alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa. Julho de 2018. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.

CNADS (2020). *Reflexão sobre Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo na fase pós-COVID 19 e Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*. Lisboa. Setembro de 2020. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.

DGADR (2020). *Conhecer para Prever o Futuro*. Relatório Final da candidatura PDR 2020-2023 (2019-2021). Lisboa. 2020. Direção-geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Disponível em [Microsoft Word - AGPDR RelatorioTecnico Conhecer Futuro outubro 2022 \(rederural.gov.pt\)](#)

FAO (1999). *The Multifunctional Character of Agriculture and Land*. Setembro de 1999. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponível em [Issues Paper: The Multifunctional Character of Agriculture and Land \(fao.org\)](#)

FAO (2014). *The Water-Energy-Food Nexus – A new approach in support of food security and sustainable agriculture*. June 2014. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponível em <https://www.fao.org/3/bl496e/bl496e.pdf>

FAO (2023). *Relatório das Nações Unidas (ONU) - The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. 2023. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. Disponível em <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc3017en>

GPP (2017). *Comunicação da Comissão “O futuro da alimentação e da agricultura”*. Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. Bruxelas. Novembro 2017. Disponível em <https://www.gpp.pt/index.php/noticias/o-futuro-da-alimentacao-e-da-agricultura-por-uma-politica-agricola-comum-flexivel-justa-e-sustentavel>

GPP (2022). *“Carta de Observações da Comissão à proposta portuguesa do PEPAC”*. Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. Bruxelas. 31 de março de 2022. Disponível em https://www.gpp.pt/images/PEPAC/Carta_observacoes_PT.pdf

GPP (2023). *Cultivar - Cadernos de Análise prospetiva*. N. 28. Estruturas Agrárias. Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. Lisboa. Junho 2023.

Disponível em https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_28/Cultivar_28.pdf

ICNF (2022). *Nota de esclarecimento sobre conservação de aves estepárias no Alentejo*. Fevereiro 2022. Instituto da Conservação da natureza e das Florestas. Disponível em <https://www.icnf.pt/imprensa/conservacaodeavesestepariasnoalentejo>

INE (2021). *Recenseamento Agrícola. Análise dos principais resultados: 2019*. Lisboa. 2021. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/437178558>

INE (2023). *Estatísticas Agrícolas*. Lisboa. 2023. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=594695354&DESTAQUESmodo=2

McCann, P. (2023), “How Have Place-Based Policies Evolved to Date and What Are They for Now?”, Background paper for the OECD-EC High-Level Expert Workshop Series on “Place-Based Policies for the Future”, Workshop 1, 14 April 2023, Disponível em [Place-Based Policies for the Future - OECD](#)

PCM (2007). Decreto-Lei n.º 226-A/2007 – *Aprova o Regime da Utilização dos Recursos Hídricos*. Lisboa. Maio 2007. Presidência do Conselho de Ministros.

PCM (2019). Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019 – *Aprova o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050*. Lisboa. Julho 2019. Presidência do Conselho de Ministros.

PCM (2020). Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020 – *Aprova o Plano Nacional Energia e Clima 2020-30*. Lisboa. Maio 2020. Presidência do Conselho de Ministros.

PCM (2021). Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2021 – *Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Lisboa. Setembro 2023. Presidência do Conselho de Ministros.

PE (2000). Diretiva 2000/60/CE – Estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Bruxelas. Outubro 2000. Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

PE (2022). *Os instrumentos da PAC e as suas reformas*. Parlamento Europeu. Abril 2022. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/107/os-instrumentos-da-pac-e-as-suas-reformas>

RP (2020) Portaria nº 301/2020 de 24 de dezembro - *Aprova a delimitação dos territórios vulneráveis com base nos critérios fixados no artigo 2º do DL nº 28-A/2020*, de 26 de junho. República Portuguesa - XXII Governo. Disponível em [Portaria n.º 301/2020 | DR \(diariodarepublica.pt\)](#)

Schuh, B. et al. (2020), *Research for AGRI Committee – The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels. Available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652238/IPOL_STU\(2020\)652238_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652238/IPOL_STU(2020)652238_EN.pdf)

UE (2022). *Biodiversidade 2030: Nova agenda para a conservação em contexto de alterações climáticas*. 2022 Universidade de Évora & Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente e da Ação Climática. Disponível em [Biodiversidade 2030 - Vol 1.pdf \(dropbox.com\)](#)

Viegas, M; Wolf, J; Cordovil, F; (2023) *Assessment of inequality in the Common Agricultural Policy in Portugal*. 2023. Agricultural Policy and Economics. Disponível em [Assessment of inequality in the Common Agricultural Policy in Portugal \(springeropen.com\)](#)

[Aprovada por unanimidade na 1ª Reunião Extraordinária do CNADS em 2023, realizada a 15 de dezembro]

O Presidente

a) *Filipe Duarte Santos*

ANEXO I

- PROGRAMA DO ENCONTRO DE REFLEXÃO. LISBOA, 19 DE MAIO DE 2023. -



ENCONTRO DE REFLEXÃO NEXUS DA AGRICULTURA COM A ÁGUA E A BIODIVERSIDADE

PROGRAMA

LISBOA, 19 MAIO 2023



O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) pretende dar um contributo para o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum para Portugal (PEPAC). Ciente da importância da temática e também da sua complexidade, o CNADS constituiu um Grupo de Trabalho para este fim colocando o foco nos impactos da agricultura nos recursos naturais, nomeadamente a água e a biodiversidade, no vínculo estreito entre o Nexus e num contributo para a definição de uma estratégia de transformação do território. No âmbito deste trabalho, no próximo dia 19 de maio decorrerá um Encontro de Reflexão.



PROGRAMA

SEXTA, 19 MAIO 2023

RUA DE O SÉCULO, 51

1200-433 LISBOA

9h00	Receção dos participantes	13h00	ALMOÇO VOLANTE
9h30	ABERTURA Filipe Duarte Santos – Presidente do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS)	14h00	3ª SESSÃO. PERSPETIVAS DO SETOR AGRO-ALIMENTAR <i>Moderação</i> Francisco Cordovil – Professor aposentado do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) Carlos Neves – Secretário Geral da Direção da Associação dos Produtores de Leite de Portugal (APROLEP) Dora Simões – Presidente da Comissão de Viticultura dos Vinhos Verdes (CVV) Albano Álvares – Presidente da Cooperativa Agro Rural de Boticas (CAPOLIB)
9h40	1ª SESSÃO. IMPACTO DA AGRICULTURA NA ÁGUA <i>Moderação</i> Helena Alegre – Diretora de Departamento de Hidráulica e Ambiente do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) <i>Orador principal</i> Rodrigo Proença de Oliveira – Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa Gonçalo Morais Tristão – Vice-Presidente da Federação Nacional de Regantes de Portugal José Manuel Gonçalves – Presidente da Comissão Especializada de Água, Agricultura e Florestas da APRH Instituto Politécnico de Coimbra	15h00	Debate
10h40	Debate	15h30	INTERVALO
11h20	INTERVALO	15h40	4ª SESSÃO. PERSPETIVAS DO SETOR AGRO-ALIMENTAR <i>Moderação</i> Pedro Santos – Diretor Geral da CONSULAI Jorge Soares – Administrador do Grupo CAMPOTEC João Coimbra – Quinta da Cholda, S.ª Alfredo Cunhal Sendim – Herdade de Freixo do Meio
11h30	2ª SESSÃO. IMPACTO DA AGRICULTURA NA BIODIVERSIDADE <i>Moderação</i> Teresa Pinto Correia – Universidade de Évora <i>Orador principal</i> José Manuel Lima Santos – Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa Nuno Gaspar Oliveira – NBI - Natural Business Intelligence Mário Carvalho – MED - Instituto Mediterrâneo para a Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento	16h40	Debate
		17h10	ENCERRAMENTO



PERGUNTAS DO GRUPO DE TRABALHO AOS ORADORES CONVIDADOS

1ª SESSÃO. IMPACTO DA AGRICULTURA NA ÁGUA

- Como caracteriza as disponibilidades hídricas atuais em Portugal, em quantidade e qualidade?
- Como caracteriza as necessidades atuais e futuras de água (globais e para a agricultura) e quais as zonas de maior escassez?
- Como prevê a evolução dessas disponibilidades face às alterações climáticas e a outras ameaças?
- Como avalia o impacto da agricultura / PEPAC na água?
- Quais as principais sinergias e oportunidades que identifica entre a agricultura, os recursos hídricos e os serviços de águas?

2ª SESSÃO. IMPACTO DA AGRICULTURA NA BIODIVERSIDADE

- Quais as principais dinâmicas agrícolas que se verificaram em Portugal na década 2010-2020 e qual o papel da política agrícola como o seu motor? Em que sentido estas dinâmicas afetaram a biodiversidade na década 2010-2020?
- Conseguiu a política agrícola 2010-2020 harmonizar objetivos de produção alimentar e manutenção de serviços de suporte e/ou regulação proporcionados pela biodiversidade?
- Em que sentido irá o novo PEPAC 2020-2030 alterar as tendências observadas na última década? Será a sustentabilidade agrícola, em matéria de impactos na biodiversidade e ecossistemas de suporte e regulação, reforçada?
- Que medidas concretas sugere para assegurar um reforço da eficácia do PEPAC em matéria de sustentabilidade ambiental, nomeadamente no que à biodiversidade e serviços de ecossistema diz respeito?

3ª e 4ª SESSÕES. PERSPETIVAS DO SETOR AGRO-ALIMENTAR

- Caracterize a sua atividade e respetivo setor e o recurso à PAC.
- Quais as expectativas em relação ao PEPAC 2023-27 para a sua atividade e respetivo setor?
- Qual a sua perspetiva em relação aos desafios colocados à água e à biodiversidade pela sua atividade e respetivo setor?

PARECERES E REFLEXÕES 2024



Celebração da ducentésima sessão plenária do CNADS, com a presença da Senhora
Secretária de Estado da Energia
Salão Nobre do Ministério do Ambiente e Energia, 4 de julho de 2024
Fotografia: Gabinete da Secretária de Estado da Energia

**POSIÇÃO SOBRE A PROPOSTA DE PLANO DE AFETAÇÃO PARA AS ENERGIAS
RENOVÁVEIS OFFSHORE (PAER)**
(Referida à versão em consulta pública entre outubro e dezembro de 2023)

Preâmbulo

No âmbito da consulta pública da proposta de Plano de Afetação para Energias Renováveis Offshore (PAER)⁶⁶ elaborada pela Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), e tendo em atenção a temática em causa, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) constituiu um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de se pronunciar sobre o mencionado documento.

O referido GT, coordenado pelo Conselheiro Henrique Queiroga e constituído pelos membros do Conselho: Emanuel Gonçalves, Jaime Braga, Luísa Schmidt e Nuno Ribeiro da Silva, foi mandatado para promover uma reflexão sobre a referida proposta de Plano e elaborar uma proposta de posição, a submeter posteriormente ao plenário

A presente Posição foi aprovada por unanimidade na 3ª Reunião Ordinária do CNADS, realizada a 27 de maio de 2024.

Enquadramento

⁶⁶ <https://participa.pt/pt/consulta/plano-de-afetacao-para-energias-renovaveis-offshore-paer>

O Relatório Final do Grupo de Trabalho para o planeamento e operacionalização de centros electroprodutores baseados em fontes de energia renováveis de origem ou localização oceânica (Despacho n.º 11404/2022, de 23 de setembro)⁶⁷ veio caracterizar as condições sob as quais esta componente prevista no PNEC 2030 se poderá concretizar. Com base neste Relatório, foi desenvolvida uma proposta de Plano de Afetação para as Energias Renováveis Offshore (PAER) e correspondente Relatório Ambiental Preliminar - Avaliação Ambiental Estratégica.

A importância da componente eólica *offshore* para o cumprimento dos objetivos traçados no PNEC 2030, aos quais correspondem compromissos assumidos por Portugal perante a União Europeia, é inquestionável. No entanto, e decorrente da reflexão realizada pelo Grupo de Trabalho do CNADS criado para este efeito, foram identificadas condicionantes técnico-económicas, bem como incertezas e potenciais impactos ambientais, que merecem ponderação conforme seguidamente se apresenta.

Condicionantes técnico-económicas

O Plano Nacional Energia e Clima (PNEC 2030) estabelece, no horizonte de 2030, uma meta de redução de emissões de gases com efeito de estufa, da qual decorre, quanto à satisfação das necessidades do País em eletricidade, um conjunto muito ambicioso de objetivos por tecnologia para 2030⁶⁸:

- 8 100 MW para a hidroeletricidade;
- 20 400 MW para o solar fotovoltaico, dos quais 14 900 MW em grandes unidades e 5 500 MW em pequenas instalações disseminadas pelo território;
- 10 400 MW em parques eólicos *onshore* e 2 000 MW em operação de eólico *offshore*, aos quais deverão acrescentar 8 000 MW que, nessa data, já se prevê estarem em fase avançada de licenciamento;
- 5 500 MW de capacidade instalada em eletrolisadores para a produção de hidrogénio verde;

⁶⁷ https://www.Ineg.pt/wp-content/uploads/2023/07/20230531-GTOffshore_RelatorioFinal_vfinal.pdf

⁶⁸ PLANO NACIONAL ENERGIA E CLIMA 2021-2030 (PNEC 2030) - Atualização/Revisão (de acordo com o definido no artigo 14º do Regulamento (UE) 2018/1999, de 11 de dezembro) https://apambiente.pt/sites/default/files/Clima/Planeamento/PNEC%20PT_Template%20Final%20-%20vers%C3%A3o%20final_30_06_2023.pdf

- 1 000 MW de capacidade instalada em baterias para armazenamento de eletricidade.

No entanto, apesar de a determinação no esforço de descarbonização, quer nacional, quer europeu, se manter inalterada, ocorre um conjunto significativo de barreiras e de condições económico-financeiras desfavoráveis:

- a) Licenciamentos necessariamente complexos;
- b) Grande e certamente moroso investimento nas redes elétricas de transporte e de distribuição;
- c) Necessidade de amadurecimento de algumas tecnologias, designadamente de armazenamento;
- d) Custos crescentes de metais e outros materiais, com grande reflexo no valor final dos projetos;
- e) Financiamentos com maiores custos;
- f) Prazos de fornecimento e de execução de obra cada vez mais dilatados.

A estas barreiras, receia-se que as regras do mercado europeu da eletricidade, das quais decorrem, nesta data, preços de eletricidade historicamente baixos, constituam um obstáculo à realização de muitos projetos por falta de interesse dos potenciais promotores.

Com efeito, e no que à tecnologia eólica *offshore* diz respeito, as dificuldades elencadas são claramente aplicáveis.

Refiram-se os exemplos do recente leilão realizado no Reino Unido, no qual era oferecida uma tarifa garantida de 132 euros/MWh⁶⁹, a qual não recolheu qualquer manifestação de interesse por parte dos concorrentes, e, mais recentemente, o leilão realizado em França, do qual resultou uma proposta vencedora com uma tarifa de 86 euros/MWh⁷⁰.

⁶⁹ <https://eco.sapo.pt/2023/09/18/leilao-desastroso-no-reino-unido-recomenda-cautela-em-portugal-especialistas-em-eolicas-offshore-pedem-menos-ambicao/>

⁷⁰ <https://presse.economie.gouv.fr/le-gouvernement-annonce-le-laureat-du-premier-appel-doffres-eolien-flottant-au-sud-de-la->

Voltando aos objetivos traçados no PNEC 2030, o exemplo britânico faz supor que, para preços médios de eletricidade hoje bem abaixo dos 90 euros/MWh, e preços diários grossistas médios à volta de 20 euros/MWh como ocorreu no passado mês de março de 2024, a tarifa necessária para a cobertura das ofertas de energia, a que acresce o custo dos cabos de ligação a terra, da infraestrutura e custos operacionais relativos à manutenção das instalações, seja muito superior, daí resultando um muito claro aumento de custos do sistema, com reflexo na saúde económica do País e na capacidade de os cidadãos pagarem os custos desse bem de primeira necessidade.

Estas condições são, à partida, nada favoráveis ao investimento em eólica *offshore*, até porque, noutras componentes, as necessidades de investimento são muito significativas e os procedimentos envolvidos morosos. De referir a necessidade de criação de frota e serviços marítimos de apoio à construção e manutenção das plataformas e geradores, a resposta do sector metalomecânico para corresponder ao volume de procura, a necessidade de segurar os riscos acrescidos incorridos por pessoal altamente especializado num ambiente de trabalho especialmente agressivo, bem como a criação das unidades de fabrico nos portos e a própria adaptação dos portos para a circulação das plataformas.

Em termos globais, no total das tecnologias escolhidas no PNEC 2030, a meta aponta para uma potência instalada para a produção de eletricidade de 47 000 MW, contra 24 600 MW em serviço em 2023.

As dificuldades descritas relativas à envolvente técnico-económica e, também, à complexidade e natural morosidade dos processos, sugerem uma reflexão sobre os objetivos fixados para esta tecnologia, tendo em conta os custos previsíveis e a maior ou menor segurança na avaliação das previsões de consumo de eletricidade que estiveram na base da dimensão e da ocupação espacial propostas.

Incertezas e potenciais impactos ambientais

O PAER está desenhado para evitar sobreposições com zonas de conservação da natureza, sendo as áreas preferenciais coincidentes com regiões de menor Valor Biológico Marinho da plataforma continental de Portugal identificadas na literatura científica (Gomes et al 2018). A Avaliação Ambiental Estratégica do PAER identifica ainda vários possíveis impactos em aves e mamíferos marinhos causados pela ação mecânica dos aerogeradores e pelo ruído submarino que provocam, preconizando

[bretagne/#:~:text=Bruno%20Le%20Maire%20a%20d%C3%A9clar%C3%A9,au%20sud%20de%20la%20Bretagne.](#)

várias medidas de minimização destes impactos. Estas disposições são meritórias e têm o potencial para atenuar vários dos efeitos nocivos conhecidos dos parques eólicos. É também de sublinhar o efeito positivo que a proibição do arrasto bentónico, na área dos parques eólicos, terá sobre a estrutura biogénica, a riqueza de espécies e a biomassa dos fundos, efeitos bem documentados na literatura científica (Hiddink et al 2017).

No entanto, a Avaliação Ambiental Estratégica do PAER ignora dois tipos de impacto no meio marinho que o desenvolvimento pleno do Plano trará. O mais imediato é o impacto físico que a remoção de energia da atmosfera terá sobre a camada superficial do oceano. Este impacto inclui os efeitos locais e regionais de diminuição da intensidade do vento (Akhtar et al 2022) e das correntes, a formação de dipolos de afloramento-subsidência, as modificações da estratificação termohalina e as alterações da taxa de sedimentação (Daewel et al 2022). Algumas destas modificações podem afetar o funcionamento ecológico do oceano, notavelmente no que respeita à renovação de nutrientes à superfície e à produção primária fitoplanctónica.

Mas, provavelmente, o maior impacto no meio marinho será a introdução de substrato artificial duro a uma escala sem precedentes a nível global, com múltiplos impactos ecológicos cuja direção e magnitude são difíceis de quantificar. O Mar do Norte é atualmente, a nível global, a região de maior produção eólica *offshore*. Embora se conheçam, relativamente bem, algumas das consequências ambientais da indústria das renováveis neste mar (mas não todas; ver DELTARES 2018), os ensinamentos não são diretamente aplicáveis ao caso português. Aqui, cada aerogerador será suportado por uma estrutura flutuante, em consequência das profundidades da nossa costa, com uma área imersa muito maior do que a estaca ou treliça usada para fixar cada turbina no pouco profundo Mar do Norte.

HyWind e WindFloat são as soluções de flutuação para suportar aerogeradores que parecem estar atualmente mais maduras. Usando estes exemplos, cujas áreas imersas são de cerca de 1 500 e 4 500 metros quadrados respetivamente (Utne-Palm et al 2023, WavEC, Júlio de Jesus Consultores 2018, Ghigo et al 2020), e considerando que o PAER, uma vez atingido o seu desenvolvimento pleno, prevê a instalação de 10 GW de potência, é possível estimar a área total do substrato artificial que será introduzido: 1 a 3 quilómetros quadrados, consoante o tipo de solução, de 667 plataformas, se cada uma for equipada com um gerador de 15 MW (potência máxima prevista no futuro para este tipo de solução tecnológica), 2 a 5 quilómetros quadrados, de 1163 plataformas, se cada uma for equipada com um gerador de 8,6 MW (a potência de cada um dos geradores do Hywind e do WindFloat).

Tal como a literatura científica indica (Degraer et al 2020), e a própria Avaliação Ambiental Estratégica do PAER reconhece, a superfície imersa será abundantemente colonizada por algas, mexilhões e outros organismos bentónicos. A área total de substrato artificial criado, quando todo o plano previsto estiver operacional, será da mesma ordem de grandeza da área de substrato natural de mexilhão da costa portuguesa. Não há avaliações disponíveis, na literatura científica, dos impactos no funcionamento do ecossistema marinho, positivos ou negativos, de uma alteração com esta magnitude. Tratar-se-á, de facto, de um ecossistema totalmente novo.

As algas são muito eficientes a utilizar os nutrientes disponíveis na coluna de água, que passarão a estar disponíveis em menor quantidade para a produção primária fitoplanctónica (Slavik et al 2019). Os mexilhões são bivalves que filtram diariamente grandes volumes de água, consumindo o fitoplâncton de que se alimentam (Riisgård 1991). Dadas as biomassas que estas espécies podem atingir nestas estruturas, estes dois processos têm o potencial para diminuir a biomassa de fitoplâncton disponível para a teia trófica pelágica, afetando a sua integridade.

A massa total de algas e de mexilhões atingirá facilmente as dezenas de milhares de toneladas. Estas são espécies engenheiras, criando habitat para outras espécies bentónicas e aumentando localmente a riqueza de espécies e a produção biológica (com potenciais impactos negativos na produção biológica pelágica). Este tipo de estruturas tem também um efeito concentrador de peixes pelágicos que aí encontram proteção e alimento (a biomassa aumenta localmente, mas sem aumento demográfico das populações), e não é claro cientificamente que a potencial diminuição da mortalidade das fases juvenis de algumas das espécies resulte num aumento geral da biomassa de peixe (Mcreadie et al 2011, Degraer et al 2020).

A biomassa de mexilhões e de outra fauna bentónica resultará numa deposição e acumulação de matéria orgânica no fundo, através do afundamento das partículas fecais, efeito bem conhecido da indústria da aquacultura de bivalves (Zuñiga et al 2016). Usando valores de referência da literatura, é possível estimar que a biodeposição de matéria orgânica será da ordem das toneladas (ou mesmo dezenas de toneladas) por dia. O conteúdo em carbono orgânico das partículas fecais é de cerca de 10% (Zuñiga et al 2016). Parte desta matéria orgânica é decomposta aerobicamente, resultando numa libertação do carbono, mas parte será decomposta anaerobicamente, podendo vir a constituir futuramente um sumidouro de carbono (DeBorger et al 2021).

A biomassa acumulada nas estruturas flutuantes e cabos de amarração terá também consequências para o próprio retorno financeiro da indústria eólica, efeito que as empresas de exploração *offshore* de petróleo e de gás bem conhecem. Para além dos

efeitos potenciais na flutuabilidade e no equilíbrio dinâmico das estruturas flutuantes, esta biomassa terá de ser periodicamente removida, de modo a permitir a inspeção da integridade física das estruturas. Atualmente, a indústria do petróleo e do gás usa jatos de água operados por mergulhadores, ou por veículos controlados remotamente, para remover a biomassa incrustante, que se depositará no fundo (Pedersen et al 2022). Por gerador, cada operação poderá resultar na deposição de várias toneladas de biomassa.

Seja qual for a origem, magnitude e destino da biomassa depositada no fundo, esta dará origem a modificações locais das comunidades bentônicas (Hutchison et al 2020), potencialmente idênticas às verificadas por fontes de poluição orgânica (DeBorger et al 2021).

Uma das consequências dos parques eólicos a criar é a exclusão do arrasto bentônico e de outros tipos de pesca que usam redes móveis (cerco, por exemplo). A Avaliação Ambiental Estratégica reconhece o efeito benéfico que a exclusão do arrasto bentônico terá na recuperação da integridade ecológica e da produção do sistema bentônico, com reflexo positivo nas cadeias tróficas pelágicas. Todavia, caso não haja diminuição da frota do arrasto, esta pesca será deslocada para outras zonas. A modelação ecológica disponível indica que esta deslocalização terá consequências negativas fora dos parques eólicos, incluindo nas zonas de proteção ambiental, se não forem implementadas medidas adicionais e reforço da vigilância (Püts et al 2023).

A Avaliação Ambiental Estratégica preconiza a compatibilização dos parques eólicos com a pesca por armadilha e com a aquacultura de bivalves. Todavia, é difícil prever como estas atividades se poderão desenvolver. Por um lado, a “pegada” de amarração de cada aerogerador flutuante tem um raio de várias centenas de metros (WavEC, Júlio de Jesus Consultores 2018), que depende da profundidade e do comprimento dos cabos de ancoragem. Não é claro como será possível realizar pesca com armadilhas sem que estas, e os cabos que as ligam, interfiram com os cabos de ancoragem das plataformas flutuantes, com consequências danosas em ambos os casos. Quanto à aquacultura de bivalves, considerando a distância a que os parques eólicos ficarão da costa é difícil prever se tal atividade será logística e economicamente viável. Acresce que a utilização das próprias plataformas flutuantes para suportar as cordas de fixação dos bivalves acarreta um aumento da superfície de atrito das correntes oceânicas e ondas, o que poderá afetar a estabilidade da ancoragem das estruturas. Em alternativa, a própria superfície imersa das plataformas poderá ser usada como superfície de crescimento dos mexilhões com vista ao seu aproveitamento comercial, com a vantagem de reduzir a carga orgânica que se

depositará no fundo. Em qualquer das situações, a atividade de aquicultura dependerá de inovações técnicas e empresariais por parte dos aquicultores.

A instalação das estruturas flutuantes ao longo da costa, dada a sua densidade e disposição espacial, constituirá uma via importante de dispersão de algas, invertebrados e peixes bentónicos, nomeadamente os que têm uma fase planctónica no seu ciclo de vida, os quais utilizarão as plataformas flutuantes como alpodras (Nolasco et al 2018). Estas novas populações interagirão demograficamente com as populações dos habitats naturais, conduzindo a uma homogeneização genética que poderá reduzir a capacidade adaptativa das espécies. Adicionalmente, a colonização das estruturas de fixação dos aerogeradores por espécies exóticas está documentada na literatura (Adams et al 2014, Coolen et al 2020). Atendendo à orientação norte-sul da costa portuguesa e à disposição das áreas preferenciais no mesmo sentido, os parques eólicos constituirão uma importante via de colonização por espécies subtropicais e tropicais, principalmente no cenário atual de aumento da temperatura do planeta.

Desafios e oportunidades

O CNADS considera que o desenvolvimento integral do plano é um projeto desafiante, com implicações positivas na descarbonização da economia portuguesa e europeia. Tal desafio implica a criação de todo um *cluster* industrial abrangendo, nomeadamente, os setores metalomecânico, naval e portuário, mas constitui também uma oportunidade de desenvolvimento regional e inovação tecnológica que dinamizará a criação de emprego especializado na construção, na instalação e na manutenção dos equipamentos, bem como na monitorização dos impactos ambientais das soluções tecnológicas utilizadas. O desenvolvimento pleno desta oportunidade requer uma estratégia integrada, e faseada, que avalie a eficácia das soluções técnico-económicas em relação aos seus custos ambientais.

O CNADS nota que a tecnologia eólica *offshore* está ainda pouco desenvolvida e disseminada, apresentando custos muito elevados em comparação com outras soluções de produção de eletricidade. A concretização dos 10 GW de potência está fortemente dependente, por um lado, da construção de centros de consumo que escoem a eletricidade gerada, tais como unidades de produção de hidrogénio verde e centros de dados, ou de infraestruturas para a sua exportação, cuja construção é, em qualquer dos casos, demorada. Por outro lado, o desenvolvimento integral do PAER depende também da criação e adaptação de infraestruturas portuárias para permitir a montagem e o transporte dos equipamentos, bem como a construção de

navios apropriados para a sua manutenção, processos estes também estendidos no tempo. Finalmente, são largamente desconhecidas as consequências ambientais da criação de um ecossistema artificial com esta dimensão (Galparsoro et al 2022).

O CNADS tem conhecimento de que o Instituto Português do Mar e da Atmosfera coordenará um estudo das áreas preferenciais para instalação dos parques eólicos que visa traçar a linha de referência ambiental, incluindo a biodiversidade marinha, a qualidade da água e as características geofísicas dos locais. No entanto, dadas as incertezas que revestem os impactos ambientais de um ecossistema artificial totalmente novo que o PAER potencialmente criará, sem comparação com a realidade atual, será necessário acompanhar as diferentes fases do processo em colaboração com a indústria, de modo a escolher soluções técnicas amigas do ambiente e a desenvolver medidas mitigadoras eficazes, em prol da sustentabilidade e da compatibilidade ambientais do Plano.

Tanto quanto é do conhecimento do CNADS, atualmente apenas existe em exploração um parque eólico *offshore* (Hywind Tampen, Noruega; Utne-Palm et al 2023), o qual é constituído por 7 geradores (no futuro, 11) com uma potência de 8,6 MW cada um. Estes geradores são montados em flutuadores do tipo boia *spar*, feitos em cimento. O cimento é pior condutor do som do que o aço, pelo que é de prever que o ruído de operação dos geradores se propague menos ao meio aquoso neste caso, em comparação com o que acontecerá se os flutuadores forem feitos em aço. Por outro lado, deve ser tido em consideração o balanço entre o volume de flutuador necessário para suportar, em condições operacionais, cada gerador, e a pegada ecológica que cada plataforma deixará. Prevendo-se que a potência/tamanho de cada gerador venha a aumentar durante o período de desenvolvimento do PAER, em cada fase de implementação devem ser utilizadas as soluções de flutuabilidade que, realisticamente, não sejam sobredimensionadas em relação à potência do gerador a instalar.

A implementação do PAER é incompatível com vários tipos de pesca nas zonas de implementação dos parques eólicos, nomeadamente com a pesca de arrasto. Este é um fator positivo para a recuperação da qualidade do ecossistema, que importa realçar, pois esta arte de pesca é unanimemente considerada como uma das mais danosas para o ambiente marinho. A este propósito, o CNADS advoga uma atenção especial a dois aspetos, parcialmente interligados. Por um lado, se não houver descomissionamento das embarcações corre-se o risco de que o esforço de pesca por arrasto seja deslocalizado para outras áreas, sem que daí venha qualquer ganho ecológico. A monitorização e, eventualmente, a regulamentação das atuais áreas marinhas protegidas terá de ser reforçada para preservar o seu grau de proteção. Por outro, a importante frota de arrasto costeiro deverá ser apoiada no sentido de

reconverter a sua atividade, seja em direção a outros tipos de pesca com menores impactos ambientais, seja adaptando os atuais arrastões para atividades de manutenção dos parques eólicos. Esta reconversão asseguraria que a deslocalização do arrasto fosse reduzida ou eliminada.

O CNADS considera que a compatibilização de usos dos parques eólicos com outras atividades de pesca e com a aquacultura carece de maior discussão pública e, eventualmente, de apoios públicos para a reconversão de atividades ou para o desenvolvimento de soluções de aquacultura inovadoras. Tal implica o envolvimento dos órgãos do estado (Secretaria de Estado das Pescas, Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos) e dos agentes económicos da área (armadores, profissionais de aquacultura e pescadores). O CNADS desconhece a existência de estudos sobre a utilização das plataformas flutuantes como suporte para as cordas de crescimento de bivalves que demonstrem que as cordas e a biomassa de bivalves não afetam a estabilidade das ancoragens dos flutuadores. A exclusão da pesca de arrasto resultará num aumento da complexidade estrutural e da produtividade do ecossistema bentónico que se refletirá numa maior abundância de espécies comercialmente interessantes. No entanto, é difícil antever como poderá a pesca por armadilhas coexistir nas mesmas áreas, dada a extensão tanto dos cabos de ancoragem como dos cabos elétricos que unem os diferentes geradores à subestação elétrica. Há, pois, o risco de danos, quer destes cabos quer das próprias artes de pesca, tanto mais que os diferentes cabos das plataformas têm uma grande proporção em catenária, suspensa na coluna de água.

Em conclusão, o vasto conjunto de incertezas e de condicionantes sugere a necessidade de um maior conhecimento das mesmas e, dada as reconhecidas tendências de evolução técnica das fontes renováveis e da procura nacional de eletricidade, uma reavaliação do equilíbrio entre o *mix* de fontes renováveis e a procura que permita que se atinjam, em tempo útil, os objetivos do PNEC 2030.

Referências

- Adams TP, Miller RG, Aleynik D, Burrows MT (2014) Offshore marine renewable energy devices as stepping-stones across biogeographical boundaries. *Journal of Applied Ecology* 51:330–338.
- Akhtar N, Geyer B, Schrum C (2022) Impacts of accelerating deployment of offshore windfarms on near-surface climate. *Science Reports* 12:18307.

- Coolen JWP, Boon AR, Crooijmans R, Pelt H van, Kleissen F, Gerla D, Beermann J, Birchenough SNR, Becking LE, Luttikhuisen PC (2020) Marine stepping-stones: Connectivity of *Mytilus edulis* populations between offshore energy installations. *Molecular Ecology* 29:686–703.
- Daewel U, Akhtar N, Christiansen N, Schrum C (2022) Offshore wind farms are projected to impact primary production and bottom water deoxygenation in the North Sea. *Communications Earth & Environment* 3(1):292.
- De Berger E, Ivanov E, Capet A, Braeckman U, Vanaverbeke J, Grégoire M, Soetaert K (2021) Offshore windfarm footprint of sediment organic matter mineralization processes. *Frontiers in Marine Science* 8:632243.
- Degraer S, Carey DA, Coolen JW, Hutchison ZL, Kerckhof F, Rumes B, Vanaverbeke J (2020) Offshore wind farm artificial reefs affect ecosystem structure and functioning. *Oceanography* 33(4):48-57.
- Deltares (2018) Assessment of system effects of large-scale implementation of offshore wind in the southern North Sea.
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/162457/assessment_of_system_effects_of_large-scale_implementation_of_offshore_wind_in_the_southern_north_se.pdf&ved=2ahUKEwjqs7O866aGAXWv4QIHUQJDhwQFnoECBEQAQ&usg=AOvVaw1ncRzo7rhRw0a3peHkde8
- Galparsoro I, Menchaca I, Garmendia JM, Borja Á, Maldonado AD, Iglesias G, Bald J (2022) Reviewing the ecological impacts of offshore wind farms. *npj Ocean Sustainability* 1(1):1-8.
- Ghigo A, Cottura L, Caradonna R, Bracco G, Mattiazzo G (2020) Platform optimization and cost analysis in a floating offshore wind farm. *Journal of Marine Science and Engineering* 8(11):835.
- Gomes I, Pérez-Jorge S, Peteiro L, Andrade J, Bueno-Pardo J, Quintino V, Rodrigues AM, Azevedo M, Vanreusel A, Queiroga H, Deneudt K (2018) Marine biological value along the Portuguese continental shelf; insights into current conservation and management tools. *Ecological Indicators* 93:533–546.
- Hiddink JG, Jennings S, Sciberras M, Szostek CL, Hughes KM, Ellis N, Rijnsdorp AD, McConnaughey RA, Mazon T, Hilborn R, Collie JS, Pitcher CR, Amoroso RO, Parma AM, Suuronen P, Kaiser MJ (2017) Global analysis of depletion and

- recovery of seabed biota after bottom trawling disturbance. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114:8301–8306.
- Hutchison ZL, Bartley ML, Degraer S, English P, Khan A, Livermore J, Rumes B, King JW (2020) Offshore wind energy and benthic habitat changes. *Oceanography* 33(4): 58-69.
- Macreadie PI, Fowler AM, Booth DJ (2011) Rigs-to-reefs: will the deep sea benefit from artificial habitat? *Frontiers in Ecology and the Environment*, 9(8):455-461.
- Nolasco R, Gomes I, Peteiro L, Albuquerque R, Luna T, Dubert J, Swearer SE, Queiroga H (2018) Independent estimates of marine population connectivity are more concordant when accounting for uncertainties in larval origins. *Scientific Reports* 8(1): 2641.
- Pedersen S, Liniger J, Sørensen FF, von Benzon M. (2022) On marine growth removal on offshore structures. In *OCEANS 2022-Chennai* (pp. 1-6). IEEE.
- Püts M, Kempf A, Möllmann C, Taylor M (2023) Trade-offs between fisheries, offshore wind farms and marine protected areas in the southern North Sea – winners, losers and effective spatial management. *Marine Policy* 152:105574.
- Riisgård HU (1991) Filtration rate and growth in the blue mussel, *Mytilus edulis* Linnaeus, 1758: dependence on algal concentration. *Journal of Shellfish Research* 10(1):29-36.
- Slavik K, Lemmen C, Zhang W, Kerimoglu O, Klingbeil K, Wirtz KW (2019) The large-scale impact of offshore wind farm structures on pelagic primary productivity in the southern North Sea. *Hydrobiologia* 845:35-53.
- Utne-Palm AC, Sjøiland H, Sveistrup A, Renner A, Ross R, Moy FE, Paskyabi MB, Totland A, Hannaas S, Jong K, Gonzalez-Mirelis G, Hovland T, Pedersen G, Wilhelmsen JF, Nina MAM, Heum SW, Skjold W, Vågenes S, Skaret G, Corus F, Voronkov A, Vågenes P, Kielland L (2023) *Cruise report Hywind Tampen 13 to 28 March 2023-Cruise no. 2023001004 GO Sars*. Toktrapport.
- WavEC, Júlio de Jesus Consultores (2018) *WindFloat Relatório de conformidade ambiental do projeto de execução - RECAPE*.
- Zuñiga D, Castro CG, Aguiar E, Figueiras FG, Labarta U (2014) Biodeposit contribution to natural sedimentation in a suspended *Mytilus galloprovincialis* Lmk mussel farm in a Galician Ria (NW Iberian Peninsula). *Aquaculture* 432.

*[Aprovada, por unanimidade, na 3.ª reunião ordinária do CNADS em
2024, realizada a 27 de maio]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

PARECER SOBRE O PLANO NACIONAL ENERGIA E CLIMA 2021-2030 (Referido à versão final do PNEC 2030, julho 2024)

Introdução

No âmbito da revisão do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), em consulta pública entre 22 de julho e 5 de setembro, a Senhora Ministra do Ambiente e Energia, Professora Doutora Maria da Graça Carvalho, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 20.º da Lei de Bases do Clima, solicitou a emissão de parecer por parte do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS).

Em sequência, o Conselho decidiu reativar o Grupo de Trabalho (GT) que anteriormente se havia pronunciado sobre a versão preliminar do PNEC 2030, de junho 2023.

O referido GT, cocoordenado pelos Conselheiros Jaime Braga e João Joanaz de Melo e integrando os membros do Conselho Ana Tapadinhas, José de Matos, Luísa Schmidt e Nuno Ribeiro da Silva, foi mandatado para promover uma reflexão sobre o documento revisto do PNEC 2030 e elaborar uma proposta de parecer, a submeter posteriormente ao plenário.

O presente Parecer foi aprovado por consulta eletrónica, com a maioria de 27 votos a favor, realizada entre os dias 11 e 13 de setembro de 2024.

Diagnóstico: alguns indicadores-chave para Portugal

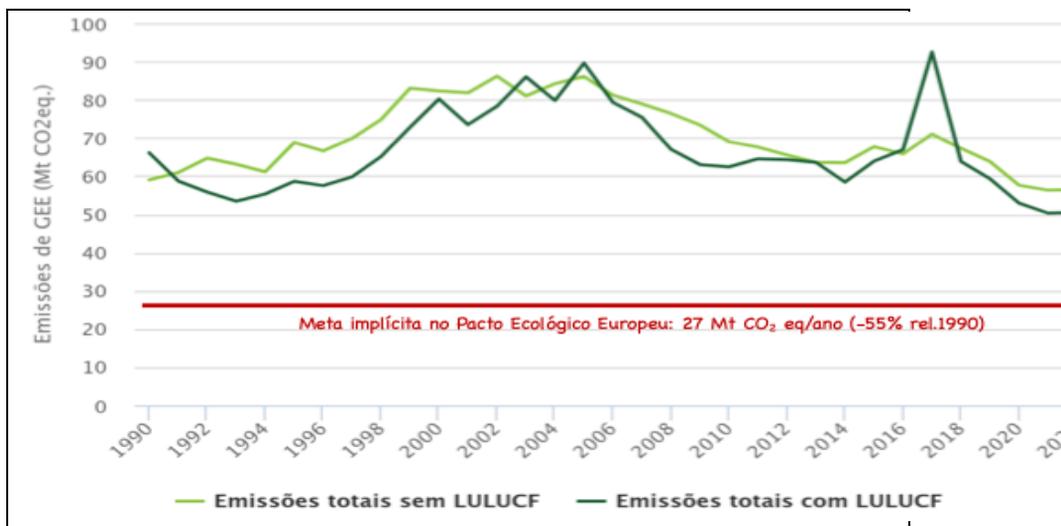


Figura 1 - Emissões nacionais de gases com efeito de estufa (adaptado de APA, 2024)



Figura 2 — Emissões de GEE por sector (MtCO₂ eq; fonte: APA, 2023)

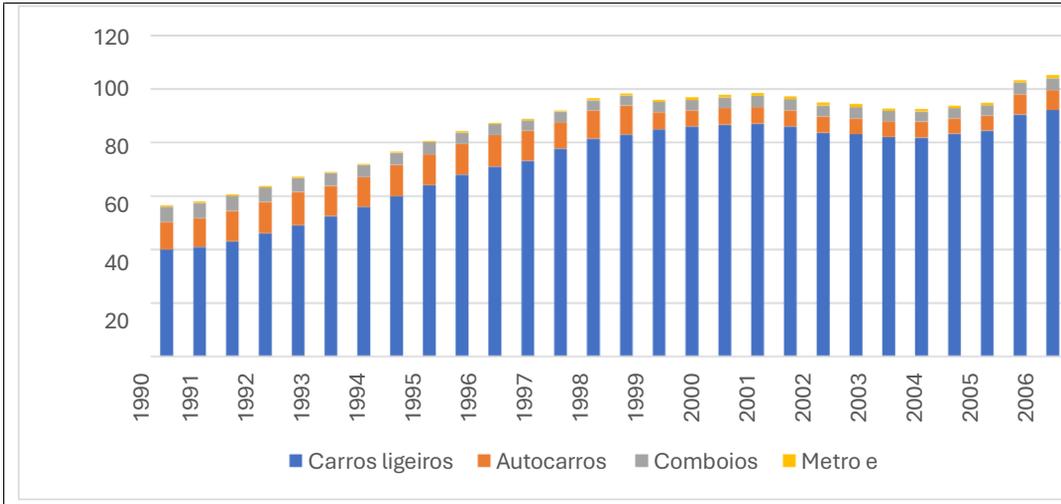


Figura 3 — Distribuição modal do transporte de passageiros (adaptado de EC, 2023)

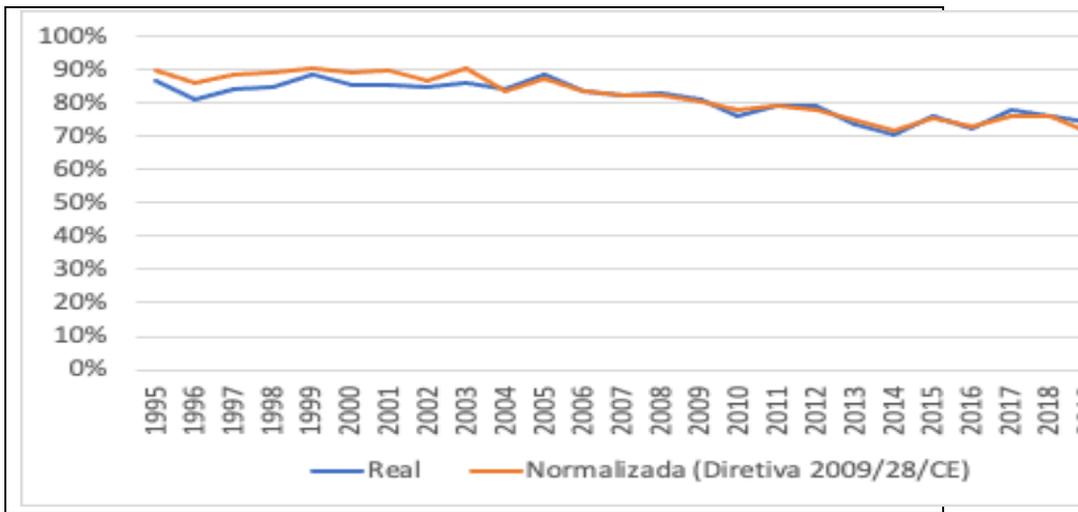


Figura 4 — Dependência energética (fonte: OE/DGEG/ADENE, 2024)

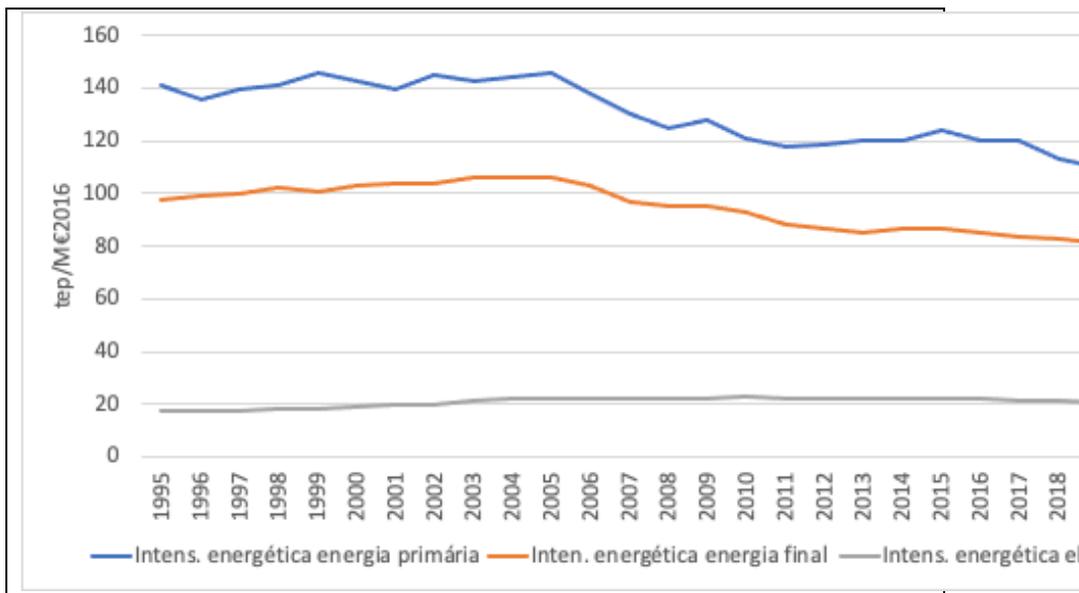


Figura 5 — Intensidade energética primária e final (adaptado de OE/DGEG/ADENE, 2024)

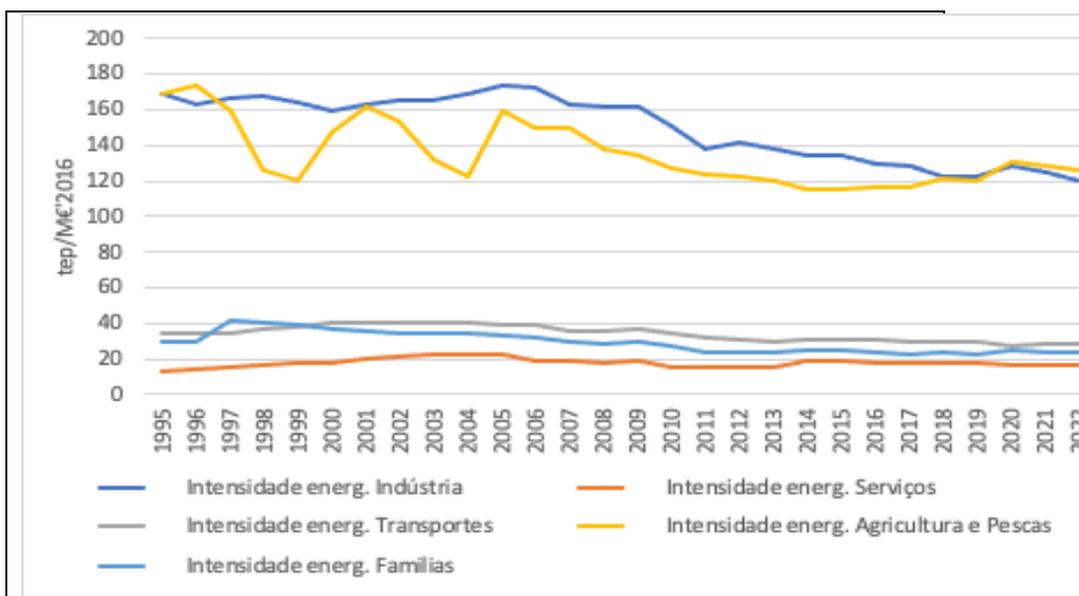


Figura 6 — Intensidade energética por sector (adaptado de OE/DGEG/ADENE, 2024)

Princípios gerais

O CNADS defende a aplicação dos seguintes princípios no desenvolvimento do PNEC:

1. O PNEC tem de ser construído com todos e para todos: sectores económicos, pequenas e grandes empresas, instituições públicas, famílias e organizações não governamentais.
2. O processo de discussão e decisão tem de ser transparente, participado e concertado.
3. A situação presente, quer em termos de ambiente e clima, quer do estado do nosso sistema energético, é muito preocupante. Teremos, portanto, de recorrer a uma variedade de ferramentas, escolhendo criteriosamente as mais apropriadas aos diferentes objetivos e sectores.
4. A primeira prioridade das políticas energéticas tem de ser a eficiência energética, transversalmente a todos os sectores. Em particular, deve ser conferida prioridade a medidas passivas e de reabilitação do edificado, à promoção de tecnologias e boas práticas na indústria e serviços, e à melhoria da oferta qualitativa de transportes públicos e mobilidade mais sustentável.
5. A transição para as energias renováveis, sendo incontornável, deve ser concretizada na medida do necessário, embora sujeita à melhor relação custo-impactes-eficácia, em todos os sectores.
6. São necessários novos instrumentos económicos para promover a transição energética, já que os existentes são muitas vezes ineficazes ou insuficientes, mas quase sempre desnecessariamente burocráticos. Dados os meios limitados do Estado, é essencial que os meios públicos sejam usados como alavancas eficazes do investimento privado, o que implica um desenho cuidadoso dos diversos instrumentos.
7. Sempre que praticável, devem ser preferidos instrumentos fiscais em relação a instrumentos do tipo aviso/subsídio, porque os primeiros têm a tripla vantagem de ser mais abrangentes, mais transparentes e menos burocráticos. A política fiscal tem de ter objetivos mais largos do que a mera recolha de receitas para o Estado, e dar sinais claros aos contribuintes e ao mercado no sentido da ação climática, transição energética e coesão social. Em suma, tem de ser uma política coerente, continuada, que crie confiança

nos cidadãos e nas empresas.

8. A taxa de carbono deve crescer de forma previsível e com significado económico, pois dificilmente se atingirão as metas de redução de outra forma. As receitas obtidas por esta via devem ser reinvestidas na economia e nas famílias, no duplo sentido de promover a redução de emissões poluentes de forma custo-eficaz e de obter efeitos socioeconómicos positivos.
9. Por motivos de eficiência, capacidades e interoperabilidade, é essencial fomentar plataformas digitais amigáveis, mas também manter modos de acesso alternativos para segmentos da população sem acesso efetivo a tais plataformas.
10. Será essencial apoiar as autarquias e outros atores locais, sempre que as medidas requeiram acompanhamento de proximidade para serem eficazes. Neste sentido, é crucial a criação, a nível nacional, de uma rede de ‘balcões de energia’ dedicados à literacia energética e à mediação e facilitação do acesso ao financiamento de bens e serviços energeticamente mais eficientes.
11. A pobreza energética é uma realidade abrangente e disseminada em Portugal, tornando-o um dos países europeus mais vulneráveis a este nível, sendo por isso crucial a operacionalização de estratégias locais para o seu combate, priorizando medidas de reabilitação dos sistemas ativos e passivos de aquecimento/arrefecimento.
12. Os mecanismos de incentivo devem ter sempre como referência ou critério indicadores de desempenho custo-eficazes, evitando discriminações tecnológicas apriorísticas.

Revisões significativas

O CNADS considera muito positivo o acréscimo de prioridade agora conferido à eficiência energética, embora considere que seria possível e desejável ir mais longe.

Lacunas

A atualização da revisão do PNEC ainda sofre de um conjunto significativo de lacunas:

- A versão final do PNEC2030 beneficiaria, tornando mais acessível um documento que é complexo, se contivesse um balanço da execução desde o primeiro exercício até ao momento presente sobre os vários eixos de avaliação da situação nacional em matéria de proteção do clima.
- As medidas apresentadas não apresentam prazos de execução nem tão pouco

a necessária calendarização da sua sequência e metas concretas. O PNEC 2030 ganharia com as indicações de “execução imediata” ou a menção do horizonte temporal em cada uma das medidas propostas.

- O PNEC 2030 beneficiaria em clareza e objetividade se apresentasse trajetórias de consumo final por forma de energia (eletricidade, aquecimento, transportes) e por tecnologia. Tal é apenas apresentado para as fontes renováveis, o que é insuficiente.
- O PNEC 2030 deveria evidenciar a conformidade com o Regulamento nº 2018/1999, de 11 de dezembro, do Parlamento e do Conselho relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática.
- Os sectores dos transportes e da climatização/aquecimento industrial são os domínios da procura mais dependentes do uso final de combustíveis fósseis. Esta versão do PNEC 2030 é parca em medidas estruturadas, com quantificação dos investimentos e demonstração da sua eficácia para que os objetivos sejam alcançados.
- O PNEC deveria, de forma transversal, analisar e promover a fiscalidade verde como meio de promover uma descarbonização mais rápida, mais justa e custo-eficaz. Os critérios a aplicar devem considerar indicadores objetivos de desempenho social e ambiental.
- Na generalidade dos domínios o PNEC expressa intenções corretas, mas a definição de orientações e prioridades é insuficiente, as metas não são claras e as medidas concretas são inexistentes ou pouco fundamentadas (Cf. Capítulo 3 "Medidas e políticas planeadas" do PNEC: as "Medidas de ação" nas tabelas das pág. 102 e seguintes consistem frequentemente em considerandos ou intenções de promoção, certamente positivas, mas sem metas, indicadores ou meios claros. Exemplos: qual a eficácia e o volume financeiro dos apoios públicos necessários para as medidas de promoção da eficiência energética nos edifícios, indústria e serviços? Quais os indicadores de desempenho e metas concretas para a mobilidade?).
- O PNEC não fundamenta opções e critérios de cálculo essenciais, em especial nas previsões da procura e da oferta de energia.
- O PNEC continua a não ter em conta os efeitos da evolução tecnológica, da inovação e dos preços da energia, a lógica do mercado ou os princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador. Consequentemente, não são suficientemente explorados os potenciais de poupança já reconhecidos.

- Na apresentação de objetivos ou metas, falta uma especificação dos meios necessários para alcançar essas metas ou a demonstração da eficácia desses meios (exemplo: requalificação do parque habitacional à escala nacional).

Fragilidades nas orientações estratégicas e uso de certas tecnologias

- As previsões de crescente procura de energia, em especial a energia elétrica, não estão devidamente suportadas, parecendo estar associadas a intenções de investimento não confirmadas e a uma ambição insuficiente da melhoria da intensidade energética.
- Questiona-se em especial a viabilidade do objetivo de 20 800 MW fotovoltaico, tendo em conta as atuais regras de mercado que têm originado preços muito baixos e não compensadores. O CNADS exprime ainda preocupação pela prioridade atribuída ao fotovoltaico centralizado, dada a conflitualidade sobre o uso do território que tem acompanhado recorrentemente estes projetos.
- Na produção de eletricidade, o papel do aumento de potência instalada e de hibridização dos parques eólicos e aproveitamentos hídricos existentes não merece referência, nem como prioridade nem quanto ao contributo esperado.
- Já quanto à potência eólica “offshore”, o PNEC não clarifica a oportunidade, viabilidade ou ações necessárias que justifiquem os 2 000 MW previstos.
- O armazenamento de energia elétrica é essencial, dada a intermitência das renováveis e como forma de constituir garantia de escoamento aos excessos de eletricidade do esperado crescimento da geração fotovoltaica (mesmo não se atingindo as metas ambiciosas indicadas no plano). O PNEC 2030 não explora suficientemente o contributo essencial da armazenagem na valorização da nova produção renovável e na segurança do sistema.
- O PNEC não evidencia a importância da gestão da procura e da digitalização do sistema elétrico como condição para a sua modernização e para a transição renovável.
- A recente revisão das regras relativas ao mercado interno europeu da eletricidade terá consequências no atual modelo de funcionamento do mercado. As orientações do PNEC devem ser confrontadas com este quadro regulamentar.

- O PNEC 2030 não trata das ações e medidas que assegurem a capacidade de ligação das potências elétricas renováveis nele previstas, nomeadamente na rede de distribuição.
- As dificuldades e barreiras atuais à autoprodução de eletricidade e às comunidades da energia, que deveriam ser uma prioridade, não são objeto de medidas que as ultrapassem ou mitiguem.

Orientações metodológicas gerais

Os indicadores-chave necessários para a análise devem ser fornecidos com séries temporais desde 1990, uma vez que é esse o ano de referência do Pacto Ecológico Europeu, incluindo entre outros:

- Emissões de GEE por sector
- Consumo de energia primária por fonte
- Consumo de energia final por sector
- Intensidade energética primária e final por sector e subsector
- Dependência energética
- Distribuição modal do transporte de passageiros e mercadorias

Devem ser clarificadas as metas de redução de emissões e da intensidade energética, explicitando os respetivos pressupostos e as diferenças implicadas na existência de dois anos de referência (1990 e 2005, respetivamente do Pacto Ecológico e das regras de preparação do PNEC).

Tendo em conta os potenciais de poupança conhecidos, o CNADS recomenda como meta para a eficiência, em cada sector, a redução da intensidade energética em 2% ao ano até 2030 (medida pelo consumo de energia final por unidade de VAB a preços constantes). Esta meta, sendo ambiciosa, será viável com medidas de incentivo adequadas. Esta versão do PNEC não explicita metas para a intensidade energética, apenas uma intenção de redução (cf. Tabela 18, pág. 66 do PNEC). As previsões implícitas noutras partes do documento (e.g. Tabelas 19, 20, 22, 23, 24, pág. 67 e seguintes) sugerem uma meta implícita de melhoria da intensidade energética na ordem de 1% ao ano, muito aquém do que é técnica e economicamente possível e desejável. De facto, melhorias de eficiência

superiores, além das virtudes ambientais, teriam um impacto muito positivo sobre a economia (Melo et al., 2020). Constatamos na prática uma falta de ambição no domínio da eficiência energética, que contrasta com a grande ambição de criação de novas infraestruturas e de capacidade instalada de produção e transporte. Em tese, as dimensões eficiência e capacidade são complementares se equilibradas, mas as propostas concretas no PNEC privilegiam o crescimento da infraestrutura, tornando-se desequilibradas, onerosas e no limite inviáveis.

A limitação das tomadas globais de energia primária, renovável ou não, e das necessidades de energia no consumo final não é, no entender do CNADS, uma metodologia adequada, sendo preferíveis indicadores como a intensidade energética e a evolução do nível de emissões.

Devem ser explicitados e discutidos os pressupostos das previsões de produção e consumo, realizando uma adequada análise de sensibilidade a esses pressupostos, em especial os que são difíceis ou impossíveis de controlar à escala nacional.

Orientações sectoriais

No edificado

Nesta versão do PNEC parecem-nos claramente sobrestimados os contributos da reabilitação do edificado para a eficiência/poupança de energia, uma vez que os consumos para aquecimento (os mais importantes) são relativamente baixos, porque o clima é benigno e as famílias, de facto, não aquecem as casas como os modelos teóricos preveem. A melhoria da classe energética não se salda em reduções proporcionais de consumo. Os dados de referência constantes no PNEC relativos a m² de reabilitação e aos custos da reabilitação por m² requerem revisão e fundamentação (ver nota técnica anexa sobre a reabilitação de edifícios).

Retomando nalguns pontos o parecer do CNADS (2022) sobre a eficiência energética nos edifícios, o CNADS recomenda:

- São prioritárias medidas de promoção da reabilitação que atinjam tanto as famílias como as empresas, instituições públicas e privadas, e garantam a todos mecanismos de investimento eficazes, em valor, tempo e procedimentos de avaliação;
- No sector habitacional devem ser privilegiados os incentivos fiscais para as

famílias de classe média com casa própria. Para os restantes grupos sociais, mais "difíceis de alcançar" levando em conta a sua diversidade, têm de ser criadas unidades de apoio local, se necessário multi-parceiros, com as valências social, técnica e financeira. Entre estes grupos, deverá ser prestada especial atenção aos incentivos a proprietários e inquilinos pois, historicamente, a construção arrendada tem sido um segmento especialmente difícil de incentivar à reabilitação no sentido da eficiência energética. Trata-se de uma problemática complexa, mas o CNADS considera que este segmento tem um significado relevante no sucesso global deste objetivo, em termos quer sociais quer ambientais;

- Sinal à eficiência energética: definir escalões de tarifários mais progressivos no sector residencial;
- Deverá apostar-se cada vez mais na produção de energia descentralizada, promovendo o conceito de "prosumer", seja na dimensão particular, seja através da criação de comunidades de energia renovável. A facilitação administrativa e a remuneração adequada da energia elétrica injetada na rede pelos "prosumers" são condições necessárias ao sucesso desta componente essencial à transição energética. Em alternativa ou complemento, deverá ser equacionado maior apoio ao investimento na geração descentralizada, com especial enfoque na energia solar fotovoltaica no sector empresarial e público;
- O Estado tem especiais responsabilidades no sector da habitação social, sendo necessária a colaboração entre o Governo e as autarquias para uma beneficiação sistemática deste sector;
- Devem ser equacionadas medidas para a beneficiação do edificado público além do PRR.

Na indústria e serviços

- Os sistemas de incentivo devem ser focados na eficiência e alcançar não só os grandes consumidores, mas todos os agentes económicos consumidores;
- Devem ser apoiadas com fundos públicos, não medidas já rentáveis, mas sim medidas com elevados potenciais de poupança, embora não praticáveis nas condições de mercado atuais. Por exemplo, podem ser apoiadas medidas que, em sede de auditoria energética, demonstrem ter potencial de poupança elevado, mas períodos de retorno do investimento de 3 a 6 anos.

Nos transportes

- É fundamental definir metas claras em indicadores como a distribuição modal e a qualidade dos serviços públicos de transportes (frequências, intermodalidade, tempos de deslocação, cobertura territorial);
- É necessário criar mecanismos de promoção sistemática do transporte público intermodal, tanto na infraestrutura como nos horários e tarifários;
- Deve ser assumida a prioridade à ferrovia em modos custo-eficazes como espinha dorsal dos sistemas de transportes de grandes números. Ver nota técnica anexa sobre orientações para o Plano Ferroviário Nacional;
- Os incentivos com fundos públicos ao automóvel individual devem ser descontinuados e ser transferidos para a melhoria dos transportes públicos;
- A construção de grandes obras públicas de transportes deve ser subordinada à demonstração de soluções de baixo impacte ambiental, boa relação custo-eficácia, transparência do modelo de negócio e garantias de qualidade de serviço para os utilizadores.

Anexo — notas técnicas

Sobre a reabilitação de edifícios

Os dados de referência constantes no PNEC relativos a m² de reabilitação e aos custos da reabilitação por m² requerem revisão e fundamentação. No sector habitacional, o PNEC estima médias anuais de área reabilitada de cerca de 25 milhões de m² no período de 2018 a 2030 e de cerca de 21 milhões de m² na década seguinte, que comparam com dados anuais atuais de licenciamento total de obras em construção nova e em reabilitação, habitacional e não habitacional, que rondam os 10 milhões de m². Como as obras do Estado (central e autarquias) não são objeto de licenciamento é difícil de avaliar o peso deste segmento. Na sua maioria os trabalhos de renovação não estão sujeitos a licenciamento, tornado difícil saber quanto do valor total gasto e da área renovada é relevante para a componente eficiência energética. Já no caso dos custos de reabilitação apontam-se valores de 82 €/m² em 2030 (preços de 2020), que não chegam para as obras de beneficiação habitualmente mais necessárias (substituir janelas e isolar coberturas), menos ainda para aplicar isolamento nas fachadas opacas.

Se tivermos como referência os dados calculados do valor da construção no segmento de edifícios habitacionais em 2022 (Fonte: M.C. Nogueira/APMC, 2023; Euroconstruct, 2023), que incluem as obras não executadas por empresas de construção civil, estamos a falar em algo como 3 000 M€ anuais em construção nova e cerca de 6 800 M€ anuais em reabilitação, renovação e manutenção (valores estimados a preços constantes de 2017), dos quais menos de 50% deverão ter impacto na eficiência energética. Traduzido em m², será algo como 2 milhões de m²/ano (20 000 a 25 000 fogos/ano) e 8 a 10 milhões de m²/ano (80 000 a 100 000 fogos/ano), respetivamente para a construção nova e reabilitação, na melhor das hipóteses.

Em conclusão, atingir 100% dos edifícios habitacionais reabilitados em 2040 não é verosímil com os meios atualmente disponíveis, seja financeiro, seja de capacidade de resposta do sector da construção e reabilitação.

Tomando como referência as estimativas oficiais da ELPRE, será necessário investir no parque habitacional 110 000 M€ em 30 anos. Para efeitos de exemplificação do esforço orçamental, considere-se o seguinte cenário: admitindo que as intervenções mais prioritárias para beneficiar 3 milhões de habitações em 10 anos correspondem a 40% desse valor, será necessário, neste prazo, investir um total de 44 000M€ (isto é, aumentar em 50% o valor bruto anual da construção/reabilitação de edifícios em Portugal). Admitamos que os incentivos serão dirigidos principalmente para a reabilitação de edifícios e para a instalação de AQS solar e fotovoltaico; admitamos ainda que, para mobilizar estes investimentos, a taxa de comparticipação pública líquida dos incentivos para a generalidade das famílias de classe média será de 15% (saldo entre um benefício fiscal de 30% e o acréscimo de receitas em IVA e IRC), e para as famílias difíceis de mobilizar (hard to reach) será de 70% (saldo médio entre as taxas de comparticipação variáveis em função dos rendimentos, e que poderão atingir os 100%, e o acréscimo previsível de receitas em IVA e IRC) — indicadores em linha com a experiência internacional e com estudos nacionais. Estes valores são indicativos, apenas para se compreender o esforço orçamental necessário.

Destes pressupostos resulta que, para cumprir a meta de garantir a todas as famílias residentes em Portugal uma habitação condigna e eficiente, será necessário o erário público investir em renovação do parque habitacional (sob a forma de benefícios fiscais, outros incentivos e fundos comunitários) na ordem dos 1 500 M€/ano nos próximos 10 anos. Tomando como cenário de referência os pressupostos acima indicados, e a despesa programada no PRR de 300 M€ até 2026 para eficiência energética em edifícios residenciais, poderá ser necessário multiplicar por 25 o valor anual previsto.

Estes valores poderão certamente ser revistos em baixa se conseguirmos otimizar os processos e as tecnologias a aplicar, mas a ordem de grandeza não andar longe destes montantes. Note-se ainda que, havendo sucesso na transio energética e na implementao de tecnologias e processos eficientes, os custos operacionais do uso da energia vo reduzir-se ao longo do tempo e, portanto, vo permitir desbloquear meios adicionais.

Retomando as concluses do parecer do CNADS (2022), sobre a eficiência energética nos edifícios:

Dos 3 milhes de famlias que em Portugal vivem em casas com mau desempenho energético (classe C ou inferior, casas desconfortáveis), cerca de 2 milhes so famlias de classe média, a maioria proprietárias da casa onde habitam.

Incentivos fiscais atrativos podem ser um instrumento democrático, horizontal, eficaz e relativamente simples para promover a eficiência nas habitaes para a maioria das famlias de classe média: as famlias investem na beneficiao da sua própria casa, com ganho imediato de conforto. Nos tempos que correm, é um investimento mais atrativo do que a banca ou o mercado financeiro. Esta abordagem é igualmente válida para a generalidade das empresas (embora as PME e algumas famlias possam requerer medidas de incentivo adicionais).  também uma forma de dinamizar a economia real, com efeitos macroeconmicos muito positivos. Uma estratégia económica e fiscal de promoo da eficiência energética com redues anuais de 2% da intensidade energética gerar indicadores macroeconmicos significativamente melhores que os do cenário base: PIB

+2,4%, emprego +1,4%, efeitos no bem-estar das famlias desfavorecidas +1,8% (Melo et al., 2020).

Tendo em conta a experiência nacional e internacional, consideramos que benefícios fiscais na ordem dos 30% do investimento, designadamente em sede de IRS (famlias) e IRC (empresas), contribuirão para mobilizar os investimentos prioritários num horizonte de 10 a 15 anos. O gasto real por parte do Estado será na ordem de metade do incentivo nominal, porque vai recuperar o IVA dos consumidores finais e o IRC da atividade dos instaladores.

Entre as medidas fiscais podem incluir-se as taxas reduzidas de IVA nos trabalhos de instalao e construo, complementadas com financiamentos reembolsáveis  taxa zero, como tem sido aplicado em diversos países europeus.

O financiamento destas medidas pode ser feito  custa da eliminao de incentivos

perversos. Não é um exercício trivial, mas os estudos existentes tornam claro dois aspectos importantes: o montante dos incentivos perversos existentes é superior ao custo de medidas eficazes de promoção da eficiência; e para as empresas um quadro fiscal estável e com sentido é bem mais importante do que benefícios avulsos (por muito apreciados que eles sejam no momento).

Sobre a rede ferroviária

Retomando o parecer do CNADS sobre o Plano Ferroviário Nacional (CNADS, 2023):

13. O PFN terá de apresentar um conteúdo abrangente, na dupla perspectiva social e ambiental, na qualidade do serviço, na mitigação das assimetrias nacionais, e nas suas opções materiais, devidamente analisadas na sua eficácia, nos custos e na calendarização.

14. O PFN terá de ter em conta objetivos claros de cobertura e coesão territorial, e de eficácia da intermodalidade, condição para a redução real dos tempos de deslocação, os quais são o verdadeiro motor da desejável transferência do automóvel para o modo ferroviário. A tipologia de serviços deve ser repensada a esta luz, num contexto de escassez de recursos financeiros.

15. O PFN deverá assentar em objetivos concretos, de coordenação e qualidade dos serviços, o que implica o estabelecimento de metas claras para um conjunto de indicadores, por exemplo: tempos de trajeto numa matriz origem-destino nacional; percentagem de população servida e número de estações dos diversos serviços.

16. O PFN deve assentar num modelo de governação transparente, eficaz e competente, nomeadamente, ao nível da sua conceção, coordenação, decisão, execução de investimentos e operação, incluindo informação aos utentes, aos decisores e ao público em geral — certamente com consequências positivas na aceitação do Plano.

17. O PFN deve contribuir para um modelo de governação que assuma a rede ferroviária como um serviço público essencial e coloque os utentes no centro da equação. Deve reavaliar o modelo de financiamento e exploração da ferrovia (com vista a uma oferta economicamente viável e de qualidade), reduzindo as perturbações frequentes que, hoje em dia, afetam a qualidade e fiabilidade destes serviços — pois é indispensável a credibilidade e confiança dos utentes no transporte público, e em especial na ferrovia.

18. O PFN deve contribuir para a digitalização de todo o sistema ferroviário: disponibilizar aos utentes bons mapas das redes, informações em tempo real sobre as ofertas de viagem, as tarifas e os horários, facilitando a compra de bilhetes e proporcionando soluções de viagem porta a porta sem descontinuidades; para além da indispensável informação estatística, apoio ao planeamento e à comercialização.

19. A construção de novas linhas, nalguns casos necessária, não deverá desviar o foco da prioridade à requalificação (incluindo eletrificação, retificação de traçados, duplicação se necessário, sistemas de segurança e comunicações, preparação para o padrão ERTMS- European Rail Traffic Management System) e ampliação do serviço das linhas existentes — opções certamente menos onerosas e, garantidamente, com menores impactes ambientais. O PFN poderá também contribuir para a coesão territorial equacionando o potencial uso de linhas hoje desativadas.

20. O PFN deverá ser mais explícito sobre as opções internacionais, quer nas linhas, quer nos tempos dos trajetos, em particular ao nível da integração numa rede de dimensão ibérica, atentas as questões relacionadas com as oportunidades da proximidade entre os territórios (e em particular das cidades periféricas) e o facto de Espanha ser o nosso maior parceiro comercial, quer na importação, quer na exportação de bens.

21. Recomenda-se uma avaliação mais aprofundada dos objetivos de velocidade nos trajetos nacionais, uma vez que a alta velocidade, sendo uma solução bem mais dispendiosa, poderá não ser a melhor relação custo/serviço/benefício económico/impacte ambiental. Esta opção não parece ter sido suficientemente fundamentada e ponderada.

22. O serviço entre cidades constitui um dos aspetos mais críticos do sucesso do PFN. A boa qualidade do serviço e uma adequada frequência são condições essenciais para a sua competitividade e, por consequência, para a transferência das opções de transporte para o modo ferroviário. O PFN fala num mínimo de 28 cidades, mas é omissivo quando à real cobertura da rede — que hoje já alcança 70 destinos (e deveriam certamente ser mais).

23. A ferrovia tem um potencial considerável de sinergia com o turismo, de várias formas: uma mobilidade ferroviária de qualidade é uma infraestrutura essencial não só para os residentes como para os visitantes; em certas linhas os turistas podem contribuir decisivamente para a viabilidade do serviço; e ainda, mas não menos importante, o turismo ferroviário é hoje um produto turístico por direito

próprio, com grande sucesso internacional e com capacidade para atrair públicos diferenciados (em especial amigos do ambiente).

24. Em 2022, o número diário de comboios de passageiros foi 15 vezes superior ao número de comboios de mercadorias, e o tráfego automóvel (sobretudo de transporte individual) é o principal emissor de gases de efeito de estufa e outra poluição atmosférica; o reforço do transporte ferroviário de passageiros deve, portanto, considerar-se prioritário. No entanto, o transporte ferroviário de mercadorias não pode ser descurado, o que exigirá uma densidade de análise maior do que a que esta versão do PFN contém. Quando compatível, devem ser procuradas complementaridades no transporte de passageiros e de mercadorias, e equacionada a utilização de linhas comuns para as duas valências.

Sobre o reforço da geração renovável

As metas estabelecidas no PNEC, no que respeita ao reforço da potência instalada e geração de eletricidade, com base em tecnologias renováveis, são manifestamente exigentes e ambiciosas.

Reconhecendo a virtude em colocarmos objetivos estimulantes, não podemos perder a noção das realidades e, sobretudo, estarmos atentos ao evoluir da situação, com vista a tentar contornar os obstáculos. Assim, haverá, pelo menos, dois tipos de problemas a considerar:

- Dificuldades já detetadas que causam entraves ao normal fluir dos investimentos necessários e razoabilidade das metas traçadas;
- Dar atenção aos sinais e condições que enquadram o ambiente em que esses investimentos se desenvolvem.

No que respeita ao primeiro tópico devemos alertar para o seguinte:

- Prosseguem os bloqueios administrativo/burocráticos ao licenciamento de projetos;
- Prossegue a incapacidade de desenvolvimento e dinamização na gestão das redes elétricas, de forma a dar resposta, em tempo útil, aos pedidos de ligação às redes por parte dos promotores;
- Ao ritmo atual os objetivos, quer do reforço da potência fotovoltaica, quer eólica, quer de repotenciação de instalações existentes, não serão cumpridos;

- Quanto às metas, manifestamente os valores apontados para a potência de offshore eólico e produção de H₂ são inatingíveis. Trata-se de razões técnicas e económicas, regulação e especificação de normativos, que não deixam dúvidas estarmos perante um otimista inflacionamento do contributo destas tecnologias para o processo de transição em curso.

No que respeita ao segundo tópico, alerta-se para o seguinte facto:

- A envolvente económica necessária e racional para a atração de investimento para o sector tem evoluído desfavoravelmente. Registam-se adiamentos, suspensões de investimento, bem como deriva do interesse em aplicar capital para outros sectores. Aumento dos custos.

- Para além dos factos mais evidentes, subida das taxas de juro num sector capital intensivo, aumento do custo dos equipamentos, também do atraso e volatilidade de prazos anunciados pelas entidades licenciadoras e operadores de rede, oferta de serviços e trabalho especializado.

- Outro parâmetro emerge causador de grande preocupação: trata-se da evolução dos preços que o mercado paga aos geradores. Com efeito, a ocorrência crescente de horas em que se concentra geração solar, eólica e hídrica leva os preços no mercado para valores zero, ou irrisórios, criando insegurança e inviabilizando a economia de novos projetos. Nomeadamente no caso dos parques solares, tal situação já leva grandes, médios e pequenos investidores ao anúncio de desistência no arranque de projetos. Não estando no imediato disponível a expansão de tecnologias de armazenamento em larga escala, devem ser propostas medidas que permitam estabilizar os preços no mercado, sendo insuficiente o recurso a PPA'S ou contratos de longo prazo.

Referências

APA (2024). Inventário Nacional de Emissões 2024 (Emissões de GEE de 1990 a 2022). Agência Portuguesa do Ambiente. rea.apambiente.pt/content/emissoes-de-gases-com-efeito-de-estufa

APA (2023). Inventário Nacional de Emissões 2023 (Emissões de GEE de 1990 a 2021) — Memorando sobre emissões de gases com efeito de estufa (GEE) elaborado com base na Submissão de 15 março 2023. 11 p. Agência Portuguesa do Ambiente.

CNADS (2023). Posição sobre o Plano Ferroviário Nacional. Conselho Nacional do

Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, março 2023. 4 p.

CNADS (2022). Parecer sobre a Eficiência Energética nos Edifícios, com Enfoque nos Edifícios Residenciais. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, maio 2022. 14 p.

OE/DGEG/ADENE (2024). Energia em Números - Edição 2024. Direção Geral de Energia e Geologia, Lisboa. ISBN: 978-972-8521-33-2. www.dgeg.gov.pt/media/e1eb3n0l/dgeg-aen-2024e.pdf

EC (2023). EU transport in figures – Statistical pocketbook 2023, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2832/319371>

Euroconstruct – 95th EUROCONSTRUCT Conference, June 2023, Country Report.

Horta, A. & Schmidt, L. (2024). Energy poverty: overview and illustrative case. In: Santos, O., Santos, R. R., Virgolino, A. (eds.) Environmental health behavior: concepts, determinants, and impacts, pp. 247-257. Cambridge e Massachusetts: Academic Press. ISBN: 9780128240007. DOI: 10.1016/C2020-0-01059-5.

Manuel Carlos Nogueira (2023). Previsões de Verão para os Setores da Construção e Materiais de Construção. Revista Materiais de Construção nº 205 de julho/setembro 2023. APCMC.

Melo, J.J., Sousa, M.J.F., Pereira, A.M., Galvão, A., Zúquete, E. (2020). *Estratégia energética alternativa: avaliação ambiental e económica*. Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade NOVA de Lisboa/ Rede Douro Vivo, dezembro 2020. ISBN 978-972-8893-86-6.

[Aprovado em 13 de setembro de 2024, por maioria, com 27 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos