

Contributo da ANP|WWF para uma Lei do Clima nacional

26 de março de 2021

Contexto

O Acordo de Paris estabelece um objetivo vinculativo para a proteção do clima ao abrigo do direito internacional: o aquecimento global deve ser limitado a menos de 2°C, de preferência a 1,5°C. Isto significa um aumento do nível de ambição para todos.

Com este objetivo em mente, Portugal comprometeu-se a atingir a neutralidade carbónica (i.e., a emitir para a atmosfera tantos gases com efeito de estufa, GEE, como os que remove) até 2050. Mas a 30 anos de distância desta data, muito está por fazer para transformar de forma substancial o nosso modelo de desenvolvimento e alinharmos as palavras com os atos.

Os efeitos dramáticos do aquecimento global de cerca de 1 grau Celsius já são hoje claramente visíveis em Portugal: como os incêndios, as secas e as ondas de calor que estão a aumentar em escala e frequência.

Por isso, uma **Lei de Bases do Clima é fundamental para consolidar o esforço de descarbonização ao longo desta década, entre 2020 e 2030, que é considerada essencial para conseguirmos cumprir o acordo de Paris.**

A redução de emissão de GEE é o único indicador de que Portugal tem cumprido os valores limite estabelecidos pela União Europeia. Portugal também tem dado passos importantes na promoção da energia renovável nas últimas décadas. Os resultados são visíveis: em 2019, as fontes de energia renovável contribuíram com 56% do total da geração de eletricidade. No final de 2019, a incorporação renovável foi de 77,2%. **No entanto, estes valores também incluem a energia hídrica, que pode gerar mais emissões de GEE do que aquelas que poupa.** Fruto da duplicação da produção de energia solar nos últimos 5 anos, é de esperar que a eletricidade solar venha a representar uma fatia cada vez maior do consumo energético em Portugal.

Portugal tem feito progressos, mas é necessário muito mais. Consideramos como positivo que Portugal já tenha um roteiro para a neutralidade carbónica em 2050, mas se este documento contém ambições elevadas no que diz respeito à redução das emissões de GEE e de incorporação de renováveis, elas contrastam com objetivos que ainda ficam aquém em matéria de eficiência energética. **Estamos a falhar na eficiência energética, que é um elemento essencial. A meta da eficiência energética para 2020 não foi cumprida em 2017, com Portugal a ultrapassar o consumo limite de 22,5 milhões de toneladas equivalentes de petróleo.**

Noutros sectores da economia são necessários passos igualmente firmes, mas também bem mais rápidos e ambiciosos, para se atingir a neutralidade carbónica até 2050. **Os transportes, a agricultura, e a indústria precisam de transformações substanciais para reduzirem as emissões de GEE.** Alguns modos de transporte

rodoviário já estão em processo de eletrificação, reduzindo assim as emissões decorrentes da queima de combustíveis fósseis.

No entanto, a aviação permanece como um calcanhar de Aquiles: é um sector em crescimento, onde não se avizinham desenvolvimentos tecnológicos significativos para permitir a redução total de emissões de GEE. **Outros modos de transporte menos poluentes, como a ferrovia, precisam de ser incentivados para serem alternativa viável à aviação, pelo menos nos trajetos menos longos.**

A agricultura precisa de reduzir significativamente as emissões associadas à produção animal e ao uso de fertilizantes. No entanto, do lado do Ministério da Agricultura e da Política Agrícola Comum, falta este reconhecimento e ações concretas como a aplicação de fundos em linha com a redução de emissões.

Finalmente, a indústria, já envolvida no comércio de emissões, terá de apostar em alternativas energéticas, que podem passar pelo hidrogénio verde produzido a partir de fontes renováveis, mas cuja aplicação deve ser criteriosa e não generalizada.

A Importância de uma Lei de Bases do Clima

Uma Lei de Bases do Clima é uma oportunidade rara para estimular o debate que assegure um verdadeiro compromisso político entre gerações, em linha com o objetivo de Portugal atingir a neutralidade carbónica em 2050, e ser assim consistente com o esforço mundial necessário para mitigar os impactos das alterações climáticas.

A ANP|WWF considera positivo que a maioria dos partidos com assento parlamentar já se tenha manifestado a favor da criação de uma Lei de Bases do Clima em Portugal ainda nesta legislatura. Nesse sentido, a ANP|WWF felicita, por ordem de submissão das respetivas propostas, o PAN, o PCP, o PEV, o BE, o PS, o PSD e as deputadas não-inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar-Moreira pelos contributos que dão para o debate da Lei do Clima nacional. Instamos ainda as demais forças políticas com assento parlamentar a se envolverem neste debate e processo de decisão.

A ANP|WWF espera que a Lei de Bases do Clima que está a ser debatida na Assembleia da República crie a força vinculativa há muito esperada para a política nacional de proteção do clima.

Em linha com o que a WWF defende aquando da elaboração do Pacto Ecológico Europeu, a ANP|WWF considera fundamental que a Lei de Bases do Clima a ser aprovada na Assembleia da República contenha os seguintes temas:

1. Declaração de uma emergência climática

A Lei de Bases do Clima deve incluir no preâmbulo e no artigo 1 ("assunto e âmbito de aplicação") uma declaração clara de que Portugal enfrenta agora uma emergência climática e que todas as instituições nacionais devem agir em conformidade. Esta declaração é coerente e consistente com a [recomendação feita pelo Parlamento ao Governo para que declare uma emergência climática](#).

2. Neutralidade Climática em 2040

Considerando a responsabilidade de Portugal e da UE pelas emissões históricas, deverá estar instituído no seu objetivo contribuir para que a UE atinja o nível zero de emissões

líquidas em toda a economia até 2040, e não 2050, e passar a emissões líquidas negativas a partir daí.

3. Uma redução de 65% das emissões até 2030, face a 1990

O atual objetivo da UE para 2030, em cujo esforço Portugal participará, não é consistente com a manutenção do aumento da temperatura global abaixo de 1,5°C ou com qualquer trajetória para a neutralidade climática - seja em 2040 ou 2050. O objetivo da UE deverá ser aumentado de 40% para 65%. Para o cumprimento deste objetivo devem ainda ser definidas metas anuais de emissões sob a forma de níveis máximos de emissões para os sectores individuais da energia, indústria, transportes, edifícios, agricultura e gestão de resíduos. A Lei nacional tem que especificar assim até que ponto as emissões nos vários sectores devem ser reduzidas até 2030, ou seja, para além da meta nacional de redução de emissões, deverá haver também metas setoriais. Estas metas setoriais deverão abranger todos os setores da economia nacional, incluindo nos transportes todas as viagens internacionais com partida a partir de Portugal.

4. Uma duplicação dos Sumidouros até 2030

Paralelamente à rápida redução das emissões, Portugal deve procurar duplicar o atual nível de remoção de dióxido de carbono pelos sumidouros até 2030, inclusive através de legislação que estabeleça um programa adequadamente financiado de soluções baseadas na natureza (*Nature-Based Solutions*). Isto deve basear-se em abordagens tais como a restauração de ecossistemas, que criam resiliência climática e ajudam a enfrentar a crise da biodiversidade, e em maior investimento para reverter a perda de biodiversidade.

5. Metas separadas

As metas dos dois pontos anteriores deverão ser separadas, isto é, não devem ser misturadas numa meta única “líquida”. As remoções por sumidouros são [incertas e temporárias](#). São incertas porque a capacidade de um ecossistema ou povoamento vegetal para remover emissões da atmosfera varia muito face a outros ecossistemas; além disso, povoamentos semelhantes em locais diferentes também apresentam diferenças significativas. Podem ser temporárias se, por exemplo, houver grandes incêndios que libertem novamente para a atmosfera o carbono que estava retido nas plantas e nos solos.

O argumento, falacioso, de que ter uma meta “líquida” (isto é, que combina redução de emissões e remoção por sumidouros num único objetivo) está em linha com o Acordo de Paris nega o facto de este ser a melhor aposta *globalmente concertada* que temos para mitigar as alterações climáticas. Isto é, nada impede cada país (ou grupo de países como a UE) de ser mais ambicioso, com claras [vantagens económicas para os pioneiros](#).

6. Um mecanismo de revisão de cinco anos

Para evitar o retrocesso e para ter em conta os desenvolvimentos na ciência e tecnologia climática, os objetivos e a estratégia a longo prazo de Portugal devem ser sujeitos a uma revisão quinquenal consistente com a meta de redução de emissões até 2030, e a um processo de *reporting* anual. O *reporting* anual deve detalhar as emissões por setor de atividade para o ano transacto, desvios face aos compromissos assumidos, as medidas implementadas e recomendações para os ministérios respetivos de medidas adicionais (ou reforço das existentes) para assegurar que a redução de emissões dos setores que

cada um tutela está em linha ou acima das metas estabelecidas. As revisões quinquenais devem incluir, para além dos detalhes dos relatórios anuais, uma avaliação de impacto das medidas implementadas na redução de emissões e na remoção por sumidouros. Cada revisão quinquenal é sujeita a consulta pública e a avaliação por parte do organismo independente.

A revisão quinquenal e os relatórios anuais são preparados pelo Ministério do Ambiente e Ação Climática, com contributos dos demais Ministérios de acordo com as áreas governativas tuteladas.

7. Um organismo científico independente

O controlo e aconselhamento independentes são essenciais para que as políticas se baseiam na ciência. A Lei de Bases do Clima deve estabelecer um organismo independente, que responda ao Governo e ao Parlamento, encarregado de aconselhar sobre os objetivos climáticos nacionais, as reduções e remoções alcançadas, e de escrutinar os planos, políticas e medidas do Governo para o cumprimento dos primeiros, garantindo ainda que os *trade-offs* com outras vertentes ambientais são minimizados.¹

Este organismo deve incluir 5 ou 7 especialistas de diversas áreas, incluindo ciências sociais e humanas.

O organismo independente deve ser apoiado por um secretariado técnico competente, especializado em políticas climáticas e no aconselhamento científico para a tomada de decisão. Deverá assim ter orçamento próprio, proveniente do Orçamento de Estado, devendo remunerar de forma adequada os seus membros, para além do secretariado técnico.

8. Tornar coerente a legislação nacional

A lei climática nacional deve exigir que a Assembleia da República e o Governo proponham legislação para alinhar toda a legislação sectorial - por exemplo, sobre comércio de emissões, ação climática, uso do solo, eficiência energética, energias renováveis, agricultura, florestas, oceanos e pescas, comércio e transportes - com os objetivos climáticos, acautelando e minimizando os possíveis *trade-offs* com outras vertentes ambientais como a biodiversidade.

9. Acabar com a era dos combustíveis fósseis, travar o nuclear

A maior ameaça para o clima é a extração e queima de combustíveis fósseis. A lei climática portuguesa deve pôr fim a esta situação, estabelecendo prazos para a sua eliminação até final de 2022, eliminando todos os subsídios e financiamento público (incluindo para projetos de interesse comum) e - como tem sido feito com a indústria do tabaco - proibindo o uso de publicidade e patrocínio.

Portugal não é um país com produção de eletricidade com base em energia nuclear, e ainda bem. Este tipo de energia, considerada “limpa” por alguns por não produzir emissões de gás de estufa durante a sua operação, coloca gravíssimos problemas ambientais tanto a montante (mineração de urânio) como a jusante (o que fazer com os

¹ Por exemplo, a aposta no solar fotovoltaico, desejável do ponto de vista climático, está a ter efeitos perniciosos sobre a biodiversidade, não havendo critérios estratégicos claros para definir a localização das centrais, nem para orientar o solar fotovoltaico para aproveitamento de áreas não naturais (por ex., topo dos edifícios de serviços e habitação).

resíduos nucleares altamente radioativos). Colocando isto a par com a aposta pioneira de Portugal nas energias renováveis, o nosso país está numa posição absolutamente confortável para tornar clara a sua recusa da energia nuclear.

Ressalvamos que a ANP|WWF não defende que a Lei do Clima deva especificar medidas e instrumentos de política para a prossecução dos seus objetivos. No entanto, dado o papel primordial dos combustíveis fósseis nas alterações climáticas, e os gravíssimos problemas associados à energia nuclear, que estas duas medidas (eliminação de subsídios aos primeiros, e recusa absoluta da segunda) devem ser incluídas na Lei do Clima nacional.

10. A pegada ecológica e de carbono em Portugal

O consumo em Portugal leva a emissões significativas e à degradação ambiental noutras partes do mundo. A nova lei climática deverá encarregar o Governo de intensificar a ação para reduzir drasticamente a pegada de carbono e ecológica do nosso País, com ênfase em novas medidas políticas e legislação para reduzir a pegada decorrente dos nossos hábitos alimentares.

11. Uma transição justa para todos

A rápida transição para uma economia neutra para o clima só será bem-sucedida com o total apoio e envolvimento de todos os cidadãos, não deixando ninguém para trás. A nova lei deverá fazer da justiça climática um princípio básico da política nacional e facilitar o desenvolvimento de estratégias regionais concebidas à medida, com a participação das próprias comunidades. Deve também assegurar que qualquer apoio estrutural ou financeiro nacional ou proveniente de fundos europeus estejam ligados a tais estratégias e seja coerente com os objetivos climáticos.

12. Finanças públicas e privadas

A lei climática deve prever alterações à legislação para que o orçamento de Estado e as operações das instituições financeiras públicas e privadas sejam rapidamente alinhadas com a meta de redução de emissões e com a meta de remoção por sumidouros. Especialmente, deverá ser contemplada na avaliação de risco de crédito o contributo para a redução de emissões de gases com efeito de estufa.

13. Envolver os cidadãos

Dada a escala e o ritmo da ação climática necessária em toda a sociedade, as consultas online habituais sobre legislação e políticas são inadequadas, e Portugal deveria estabelecer processos de democracia deliberativa ou participativa. Quer sejam coordenados pelo organismo científico independente, quer sejam conduzidos de outra forma, estes processos devem permitir aos cidadãos considerar políticas relacionadas com o clima na ronda, e não caso a caso.

O envolvimento dos cidadãos pode configurar várias modalidades, nenhuma delas mutuamente exclusiva:

a. Consultas públicas

Se se optar por um modelo de consultas públicas, já institucionalizado em Portugal em várias áreas mas principalmente na ambiental, recomendamos que estas estejam alinhadas com os seguintes princípios: 1) as consultas públicas são previsíveis, ou seja,

o período de consulta pública é anunciado publicamente pelo menos 1 mês antes do seu início; 2) as consultas públicas são estruturadas, ou seja, será pedido aos participantes que respondam a perguntas concretas destinadas a informar o processo de decisão, tornando a informação mais útil para quem tem de a analisar, e facilitando o processo de análise dos documentos por parte de quem tem de os analisar; 3) a duração das consultas públicas é adequada face à dimensão e complexidade da informação em consulta; 4) as consultas públicas ocorrem em diferentes fases do processo de decisão, ou seja, não são apenas feitas no final como se de um referendo se tratasse a uma versão final de um relatório/proposta legislativa/análise/etc.; 5) as consultas públicas precedem a decisão; 6) todas as consultas públicas são alvo de relatório (público) da consulta pública onde se detalha como os diferentes contributos foram tidos em conta, e só após a sua publicação será tomada a decisão respetiva.

b. Assembleia de Cidadãos

Pode ser constituída uma Assembleia de Cidadãos, a ser também consultada anualmente sobre o *reporting* anual e quinquenalmente sobre a revisão das metas. Esta é um mecanismo inovador de participação pública, que se adequa à natureza dos desafios que o nosso país enfrenta em termos de alterações climáticas: afeta todos de forma desigual, e tem implicações intergeracionais. Uma assembleia de 100 cidadãos absolutamente representativos da população do nosso país pode oferecer uma visão muito enriquecedora de como o país deve reduzir as suas emissões nas próximas décadas.

c. Reuniões públicas

Deverão ser promovidas apresentações públicas do reporting anual e da revisão quinquenal, como forma de envolver os cidadãos na problemática das alterações climáticas, e de melhorar a forma como o assunto é comunicado pelo Estado e pelo organismo científico independente.

Conclusões:

A ANP|WWF considera muito positivo que a maior parte das forças políticas tenham desenvolvido propostas legislativas para uma Lei do Clima nacional, e que a Comissão Parlamentar tenha realizado esta consulta pública.

Apelamos a todos que sejam promotores de uma discussão saudável e verdadeiramente contributiva que enobreça o papel do Parlamento na definição daquela que será a base da Política Climática do Estado Português para as próximas décadas.

Para mais informações:

Catarina Grilo (cgrilo@natureza-portugal.org), Diretora de Conservação e Políticas
João Reis (jreis@natureza-portugal.org), Técnico de Políticas