



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2030 (ENAAC 2030)

(Aprovado na Reunião do Plenário do CES de 11/03/2026)

Relator: *Conselheiro Pedro Bingre do Amaral*

Lisboa 2026



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

1. Enquadramento geral, natureza do parecer e significado estrutural da adaptação climática	3
2. Apreciação global da ENAAC 2030 no contexto das transições estruturais	4
3. Governação integrada da adaptação, coordenação inter-estratégica e participação democrática	5
4. Ordenamento do território, estrutura fundiária e correção de vulnerabilidades estruturais	7
5. Agricultura, florestas, biodiversidade e adaptação dos sistemas produtivos ...	9
6. Questões operacionais.....	12
7. Financiamento da adaptação e gestão do risco climático	13
8. Mercado de trabalho, condições laborais e transição justa.....	14
9. Conclusões e recomendações finais.....	15



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. Enquadramento geral, natureza do parecer e significado estrutural da adaptação climática

O Conselho Económico e Social (CES), no exercício das competências que lhe são conferidas pela Constituição da República Portuguesa e pela respetiva lei orgânica, emite o presente parecer sobre a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas 2030 (ENAAC 2030), enquanto instrumento estruturante da política pública nacional no domínio da ação climática.

O CES entende que a adaptação às alterações climáticas constitui, no atual contexto económico, social e territorial, uma dimensão estruturante da ação pública, com implicações profundas e duradouras no modelo de desenvolvimento do país. A adaptação deixou de poder ser encarada como um domínio setorial ou acessório, assumindo-se como condição essencial da sustentabilidade económica, da coesão social, da organização do território e da estabilidade das finanças públicas, com impactos na saúde pública, no trabalho, na habitação e nos demais serviços públicos fundamentais. A adaptação climática assume igualmente relevância na proteção das condições de vida das famílias e na continuidade dos serviços essenciais, como os serviços de fornecimento de água e os serviços de fornecimento de energia elétrica, em contextos de maior exposição ao risco.

A intensificação e a recorrência de fenómenos climáticos extremos — designadamente secas prolongadas, ondas de calor, incêndios rurais, cheias, inundações, tempestades e invasões biológicas — têm vindo a evidenciar vulnerabilidades estruturais acumuladas ao longo de décadas, traduzindo-se em danos sociais e pessoais por vezes catastróficos, perdas económicas significativas, em perturbações do emprego e do rendimento,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

em pressão acrescida sobre os sistemas públicos e em desigualdades territoriais mais pronunciadas.

Neste enquadramento, o CES considera que a ENAAC 2030 deve ser analisada como parte integrante de um quadro estratégico nacional coerente, articulado com, entre outros, o Plano Nacional de Energia e Clima, o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC), a política de coesão, as políticas de ambiente, de emprego e proteção social e com os instrumentos de ordenamento do território. A adaptação climática constituirá, assim, um pilar essencial de um modelo de desenvolvimento economicamente sustentável e socialmente justo.

2. Apreciação global da ENAAC 2030 no contexto das transições estruturais

O CES considera que a ENAAC 2030 representa uma evolução positiva, necessária e oportuna da política pública nacional de adaptação às alterações climáticas. A Estratégia reconhece de forma clara o carácter sistémico, cumulativo e territorialmente diferenciado dos riscos climáticos, abandonando uma visão assente na excecionalidade dos eventos extremos e assumindo que estes passam a integrar, de forma estrutural, a nossa vida em sociedade.

É particularmente valorizada a opção por uma abordagem centrada na gestão preventiva e antecipatória do risco, orientada para a redução estrutural da vulnerabilidade dos sistemas económicos, sociais e territoriais. Esta orientação revela-se coerente com a experiência acumulada noutras transições estruturais analisadas pelo CES, designadamente nos domínios da transição energética, do emprego, da formação profissional e da



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

coesão territorial, onde a ausência de planeamento, previsibilidade e gradualismo tende a amplificar custos pessoais, sociais e económicos.

Todavia, o CES sublinha que a ambição estratégica da ENAAC 2030 apenas produzirá efeitos concretos se for acompanhada de uma tradução efetiva em instrumentos operacionais claros, previsíveis e financeiramente sustentáveis, sem prejuízo da sua eficácia e adequação aos fins a que se destinam. Uma estratégia de adaptação que permaneça excessivamente programática corre o risco de gerar incerteza regulatória, retração do investimento e resistência social, comprometendo os próprios objetivos de sustentabilidade, eficácia, resiliência e coesão que prossegue. Neste sentido, considera o CES ser oportuno incluir na ENAAC 2030 estimativas mais rigorosas dos montantes previstos para financiar cada um dos objetivos estratégicos, bem como os respetivos horizontes temporais de aplicação. Importa ainda garantir que os encargos da adaptação não sejam transferidos de forma desproporcionada para os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis.

3. Governação integrada da adaptação, coordenação inter-estratégica e participação democrática

O CES acolhe favoravelmente o modelo de governação multinível consagrado na ENAAC 2030, reconhecendo que a transversalidade da adaptação climática exige uma articulação efetiva entre níveis de decisão — nacional, regional e local — e entre diferentes áreas governativas. A criação do Grupo de Coordenação da ENAAC 2030 (GCENAAC) constitui um passo relevante no sentido de integrar o risco climático nos processos de decisão pública.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Contudo, o CES entende que a governação da adaptação não pode esgotar-se na coordenação administrativa. A adaptação envolve escolhas com impactos económicos, sociais e territoriais significativos, incluindo redistribuições de custos, redefinições de usos do solo, condicionamentos à atividade económica e alterações nas condições de trabalho. Estas escolhas exigem racionalidade, transparência, previsibilidade e legitimação democrática. Por este motivo, o CES sublinha a importância de mobilizar redes territoriais já implantadas, com capilaridade e proximidade aos produtores e comunidades locais, enquanto veículos privilegiados de capacitação, sensibilização e disseminação de boas práticas de adaptação, potenciando eficiência na implementação e maior alcance territorial das políticas públicas.

Ainda no contexto da governança, o CES regista com atenção a criação do Fórum Nacional de Adaptação, considera que este poderá assumir-se como uma relevante instância permanente de diálogo e concertação. Para cumprir este papel, o Fórum deve dispor de composição equilibrada e representativa, de meios técnicos e administrativos adequados e de prerrogativas claras que lhe permitam acompanhar a implementação da Estratégia, emitir recomendações fundamentadas e contribuir para a avaliação dos seus impactos económicos, sociais e territoriais. O CES entende ainda que será fundamental que a criação deste órgão se traduza em ganhos de eficácia, devendo ser acauteladas redundâncias, nomeadamente mediante uma clara articulação e não sobreposição face a outros organismos, como a Agência Portuguesa de Ambiente, a Agência para o Clima e o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

4. Ordenamento do território, estrutura fundiária e correção de vulnerabilidades estruturais

O CES sublinha que uma parte significativa da exposição do país ao risco climático resulta de fragilidades estruturais do território, acumuladas ao longo de décadas de políticas públicas fragmentadas ou insuficientemente articuladas. Este diagnóstico torna-se tão mais reiteradamente evidente quanto mais frequentes são os fenómenos meteorológicos extremos e suas consequências imediatas, dos quais o são exemplos recentes as ondas de calor seguidas por mega-incêndios florestais em outubro de 2025, bem como as tempestades severas seguidas de extensas inundações em fevereiro de 2026.

A desertificação do interior do país, acompanhada do subaproveitamento extensivo de solos rústicos e urbanos, a ausência ou incompletude do cadastro geométrico da propriedade em grande parte do país a norte do rio Tejo, a irresolução prolongada de heranças jacentes, a fragmentação fundiária decorrente de heranças indivisas, uma fiscalidade patrimonial leniente perante o desinteresse na gestão e a recorrência de baixos rendimentos associada à atividade agrícola em parte considerável do território português contribuíram para a degradação dos solos, o abandono agrícola e florestal, o aumento do risco de incêndios e a ocupação de zonas de risco.

O CES recorda que estas fragilidades foram amplamente diagnosticadas, nomeadamente nos relatórios do Grupo de Trabalho para a Propriedade Rústica e no Plano de Intervenção para a Floresta – *Floresta 2050, Futuro + Verde*. Considera, por isso, que a ENAAC 2030 deve ser entendida como instrumento de consolidação e operacionalização dessas orientações, integrando explicitamente a adaptação climática nas políticas de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ordenamento do território, gestão fundiária, fiscalidade patrimonial e planeamento urbano e rural, com base em cenários climáticos futuros.

O CES considera igualmente que a construção dispersa e desordenada, em particular nas interfaces urbano-rurais, urbano-florestais e em áreas ecologicamente sensíveis, constitui um fator estrutural de agravamento da vulnerabilidade climática. A proliferação de edificado fora de malhas urbanas consolidadas aumenta a exposição de pessoas e bens a incêndios, inundações rápidas e movimentos de vertente, dificulta a ação da proteção civil e eleva os custos públicos de prevenção e resposta. Acresce que a fraca eficiência térmica de uma parte significativa do parque edificado agrava os impactos das ondas de calor e de frio, com efeitos negativos na saúde pública e nos custos energéticos das famílias, reforçando situações de pobreza energética. Neste domínio, torna-se particularmente relevante assegurar que os programas de reabilitação e adaptação do edificado sejam financeiramente acessíveis às famílias de menores rendimentos, prevenindo o agravamento das desigualdades no conforto térmico, nos encargos energéticos e na exposição a riscos climáticos. O CES recomenda a prioridade às medidas de melhoria dos isolamentos térmicos dos edifícios, meio mais eficaz e verdadeiramente redutor dos consumos de energia para aumento dos níveis de conforto, com reflexos evidentes na saúde pública devido ao controlo da qualidade do ar interior, crítico para a prevenção de doenças respiratórias.

O CES entende, assim, que a adaptação climática deve ser integrada de forma explícita nas políticas de ordenamento urbano, licenciamento da construção e reabilitação do edificado, enquanto componente essencial da resiliência territorial e justiça social; mais propriamente, os indicadores do objetivo estratégico C (Acelerar a implementação de medidas de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

adaptação) devem incluir o *Plano de Intervenção para a Floresta 2050* e uma atualização reforçada da *Estratégia Cidades Sustentáveis 2020*.

5. Agricultura, florestas, biodiversidade e adaptação dos sistemas produtivos

O CES considera que a agricultura e as florestas ocupam uma posição absolutamente central na adaptação às alterações climáticas, não apenas enquanto setores produtivos, mas enquanto pilares da segurança alimentar, da gestão ativa do território, da conservação da biodiversidade e da coesão territorial. Estes setores concentram riscos climáticos elevados, sendo vítimas de desinvestimento e ausência de uma estratégia governamental coerente para o mundo rural e para o interior, operam frequentemente com margens económicas reduzidas e enfrentam exigências crescentes em matéria de sustentabilidade ambiental e de prestação de serviços de ecossistema, assumindo simultaneamente um papel determinante na estabilidade ecológica e socioeconómica dos espaços rurais.

As alterações climáticas afetam de forma simultânea e interdependente os volumes de produção, a qualidade dos produtos, a previsibilidade do rendimento dos agricultores e produtores florestais e a resiliência dos ecossistemas rurais. O CES sublinha que a adaptação nestes setores não pode ser tratada como uma responsabilidade individual dos produtores, devendo antes ser assumida como prioridade estratégica de política pública, sob pena de agravamento do abandono produtivo e desaproveitamento das potencialidades endógenas à disposição do país, da degradação da paisagem e da perda de capacidade de gestão do



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

território, com impactos diretos na segurança alimentar, no emprego rural e na coesão territorial.

Neste contexto, o CES atribui especial relevância ao Programa LIFE, enquanto instrumento europeu fundamental para o desenvolvimento, experimentação e demonstração de soluções inovadoras de adaptação às alterações climáticas, com particular incidência nos domínios da conservação da natureza, da gestão sustentável dos recursos naturais e da resiliência dos ecossistemas. Os projetos desenvolvidos no âmbito do LIFE têm desempenhado um papel decisivo na produção de conhecimento aplicado, na testagem de abordagens integradas de gestão da paisagem e na disseminação de boas práticas, devendo os seus resultados ser sistematicamente valorizados, escalados e integrados nas políticas públicas nacionais, em articulação com os instrumentos estruturais de financiamento e planeamento, bem como com outras medidas de política pública que possam atuar em complementaridade.

Por se tratar de uma questão transversal e intrínseca à sociedade portuguesa e aos territórios, é absolutamente crucial que sejam diversificadas as fontes de financiamento para as medidas de adaptação, nomeadamente, a mobilização do Fundo Ambiental para este fim, atendendo aliás aos fins para os quais foi concebido.

O CES entende que a adaptação eficaz dos espaços rústicos exige uma articulação estreita entre agricultura, floresta e conservação da biodiversidade, superando abordagens setoriais ou compartimentadas. É importante não perder de vista que a agricultura e a produção florestal são atividades que, além de constituírem uma fonte de rendimento, desempenham uma função social e económica ímpar, por fornecerem alimentos e matérias-primas essenciais para a soberania nacional, para o



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

equilíbrio da balança comercial e para a segurança alimentar. Neste pressuposto, a biodiversidade tanto animal como vegetal deve ser encarada não como um constrangimento à atividade produtiva, mas como componente essencial da resiliência dos sistemas agrícolas e florestais — incluídas as suas valências pecuárias e silvopastoris, por meio do aproveitamento de raças autóctones de gado — contribuindo para a estabilidade ecológica, a regulação do ciclo hidrológico, a fertilidade dos solos, o controlo biológico de pragas e doenças, a redução da severidade de incêndios e a mitigação dos efeitos de fenómenos climáticos extremos.

Neste quadro, o CES considera particularmente relevante a Lei do Restauro da Natureza, enquanto novo enquadramento jurídico europeu orientado para a recuperação funcional dos ecossistemas degradados. O CES sublinha que a aplicação desta lei, se devidamente coordenada com o setor agrícola e florestal, poderá acrescentar simultaneamente sentido económico e valor ecológico à gestão da paisagem, promovendo soluções baseadas na natureza que reforcem a produtividade, a estabilidade e a sustentabilidade dos sistemas rurais. O restauro de ecossistemas não deve ser encarado como processo de exclusão da atividade humana, mas como oportunidade para reconfigurar práticas produtivas, compatibilizando produção, conservação e adaptação climática.

O CES relembra ainda que as alterações climáticas irão, de forma comprovada, alterar o zonamento ecológico, condicionando progressivamente a distribuição geográfica potencial de culturas agrícolas, espécies florestais e de fauna e flora silvestres. Estas transformações terão implicações profundas nos modelos produtivos e nos sistemas de uso do solo, exigindo reconversão de culturas, reconfiguração de sistemas de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

produção, nomeadamente no que se refere à gestão da água e dos riscos (pragas, doenças, ...), seleção de espécies e variedades mais resilientes, adaptação das práticas silvícolas e planeamento territorial que tenha em conta os cenários climáticos futuros, como, por exemplo, a introdução de cortinas naturais de proteção contra o vento.

Neste contexto, o CES considera indispensável que os instrumentos da Política Agrícola Comum, designadamente o Plano Estratégico da PAC (PEPAC), contemplem medidas de adaptação das explorações agrícolas e florestais e sejam estrategicamente articulados com outras fontes de financiamento, de que o Programa LIFE será um exemplo incontornável, com a Lei do Restauro da Natureza e com a ENAAC 2030. Esta articulação deverá assegurar apoio efetivo à adaptação produtiva, à gestão ativa e multifuncional da paisagem e à conservação da biodiversidade, garantindo que a transformação dos espaços rurais em resposta às alterações climáticas seja economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justa, protegendo o rendimento dos produtores, o emprego rural e a coesão territorial.

6. Questões operacionais

O excesso de burocracia e as dificuldades injustificadas que, em Portugal, se colocam ao investimento e à adoção de medidas de adaptação, conduzem necessariamente ao imobilismo, ao desinvestimento e, a prazo, à inviabilização da produção agrícola e florestal, por constituírem entraves ao seu reajustamento a um clima em evolução. Pelo contrário, a melhoria da articulação institucional e a simplificação de procedimentos, são condição essencial para a efetividade de uma estratégia de adaptação



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

nacional, em linha com o esforço que, nesse mesmo sentido, está atualmente a ser ensaiado no âmbito de diferentes políticas Europeias.

7. Financiamento da adaptação e gestão do risco climático

O CES entende que a adaptação climática deve ser tratada como investimento estruturante, essencial para preservar o valor económico dos ativos, assegurar a continuidade das atividades produtivas e reduzir custos futuros associados a emergências e reconstrução. A prevenção e a antecipação do risco revelam-se, a médio e longo prazo, economicamente mais eficientes e socialmente mais justas do que respostas *ex post*.

O CES valoriza o desenvolvimento de instrumentos financeiros específicos para projetos agroflorestais e conservacionistas com resultados comprovados na mitigação e adaptação climática, bem como o papel do subprograma LIFE para a Ação Climática enquanto espaço de experimentação e demonstração. Sublinha, contudo, que a eficácia destes instrumentos depende da sua articulação com políticas estruturais, designadamente com o PEPAC e com instrumentos nacionais de financiamento. Adicionalmente, o CES considera indispensável o desenvolvimento de instrumentos robustos de gestão do risco financeiro, capazes de proteger investimentos de longo prazo face à crescente exposição a eventos climáticos extremos — como por exemplo reforçando-se a cobertura, acessibilidade e adequação dos seguros agrícolas e florestais. A ausência desses instrumentos tende a traduzir-se em retração do investimento, aumento do custo do capital e transferência implícita do



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

risco para produtores, trabalhadores e comunidades, com impactos negativos na coesão económica e territorial.

O CES considera fundamental o aprofundamento e a criação de instrumentos mais ambiciosos e transversais de apoio à reconversão do edificado existente, tornando o parque habitacional e empresarial mais adaptado às novas condições climáticas (em especial no que concerne ao isolamento térmico), bem como a integração, nomeadamente no quadro das medidas essenciais para combater a crise profunda do sector habitacional, de incentivos à construção mais resistente a fenómenos climáticos extremos como ondas de calor, tempestades e inundações. A necessidade de prover novos fogos habitacionais para saciar a imensa carência de oferta não impede, antes reforça, o imperativo de fomentar a eficiência energética do edificado tanto existente como a construir.

O CES destaca ainda a relevância que deverá dada à proteção financeira das famílias e empresas afetadas por fenómenos climáticos extremos, nomeadamente no domínio dos seguros — proteção essa cujo papel foi sobremaneira ilustrado pelas severas intempéries que assolaram o país em janeiro e fevereiro de 2026.

8. Mercado de trabalho, condições laborais e transição justa

O CES destaca que a adaptação climática tem implicações profundas no mercado de trabalho e nas condições laborais, incidindo de forma particularmente intensa sobre setores expostos a fenómenos climáticos extremos, como a agricultura, as florestas, a construção, os transportes, o turismo e os serviços de emergência.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O agravamento das ondas de calor, das secas e de outros eventos extremos aumenta o risco de stress térmico, sinistralidade laboral, perda de produtividade e instabilidade do rendimento, afetando de forma desproporcionada trabalhadores com menor proteção contratual. O CES considera que a adaptação recomenda uma avaliação à garantia da proteção das condições laborais, incluindo a organização do tempo de trabalho, o reforço da saúde e segurança ocupacional, a criação de mecanismos de proteção do rendimento em situações de interrupção da atividade e o investimento na formação e requalificação profissional, válida para situações de calamidade ou estados de emergência.

Decorre do anterior o entendimento do CES segundo o qual a adaptação climática exige uma aposta estruturada na qualificação e requalificação de competências técnicas e de gestão, devendo ser mobilizados instrumentos europeus de formação e cooperação, designadamente o Erasmus+ e outras linhas de financiamento orientadas para capacitação, transferência de conhecimento e cooperação transnacional, contribuindo para que os agentes económicos disponham das competências necessárias à implementação eficaz das medidas de adaptação.

O CES reafirma que não existe adaptação climática socialmente sustentável sem proteção do trabalho, devendo a ENAAC 2030 ser articulada com políticas de emprego, proteção social e diálogo social, assegurando uma transição justa e socialmente equilibrada.

9. Conclusões e recomendações finais

Face à análise desenvolvida, o Conselho Económico e Social emite parecer positivo à orientação estratégica geral da ENAAC 2030, considerando-a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

adequada à natureza e à escala dos desafios climáticos enfrentados por Portugal. O CES sublinha, contudo, a necessidade de reforçar a sua operacionalização, assegurando uma tradução efetiva em instrumentos normativos, financeiros e territoriais vinculativos. Destaca, também, a importância da simplificação legislativa e operacional, de modo a proporcionar os meios necessários para que os agentes económicos possam desencadear as medidas necessárias à adaptação das suas atividades aos cenários climáticos.

O Conselho defende a correção das vulnerabilidades estruturais do ordenamento do território como condição indispensável da adaptação climática, recomenda o reforço do papel do PEPAC enquanto pilar central da adaptação agrícola e florestal, sublinha a importância estratégica do Programa LIFE na articulação entre adaptação climática e conservação da biodiversidade, defende o desenvolvimento de instrumentos robustos de financiamento e gestão do risco climático e reafirma a importância da dimensão laboral e social da adaptação, na transição justa, a qual só se realiza através da resiliência e reforço do tecido económico gerador de emprego. A implementação da ENAAC 2030 deve integrar de forma transversal a proteção dos consumidores, em particular dos mais vulneráveis. Recomenda, por fim, à Assembleia da República e ao Governo um acompanhamento sistemático, transparente e participado da implementação da ENAAC 2030.