
Políticas públicas de energia e ambiente: rumo a um país sustentável?

Energy and environment public policies: towards a sustainable country?

Politiques publiques de l'énergie et de l'environnement : vers un pays durable?

Políticas públicas de energía y ambiente: ¿Rumbo a un país sustentable?

Luísa Araújo and Maria João Coelho

**Electronic version**

URL: <http://spp.revues.org/1256>

ISSN: 2182-7907

Publisher

Mundos Sociais

Printed version

Date of publication: 20 abril 2013

Number of pages: 145-158

ISSN: 0873-6529

Electronic reference

Luísa Araújo e Maria João Coelho, « Políticas públicas de energia e ambiente: rumo a um país sustentável? », *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 72 | 2013, posto online no dia 22 Abril 2013, consultado no dia 30 Setembro 2016. URL : <http://spp.revues.org/1256>

The text is a facsimile of the print edition.

© CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENERGIA E AMBIENTE Rumo a um país sustentável?

Luísa Araújo

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL, Lisboa, Portugal

Maria João Coelho

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL, Lisboa, Portugal

Introdução

No contexto de crise em que Portugal se encontra, o debate em torno das políticas públicas de energia adquire particular acuidade.

A importância estratégica e económica das políticas de energia é inegável. Não foi por acaso que, na génese da União Europeia, estiveram duas organizações orientadas para a temática energética, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Comunidade Europeia de Energia Atómica.

Uma reflexão sobre as políticas de energia em Portugal não pode ser feita sem ter em atenção o contexto internacional e mais concretamente europeu. Mas igualmente importante é imprimir uma visão integrada e multidisciplinar à análise, associando outras áreas das políticas públicas, nomeadamente as relacionadas com ambiente e clima, que adquirem um peso crescente nos processos de desenho e concretização das políticas de energia.

Neste artigo, pretende-se traçar o percurso das políticas de energia e ambiente em Portugal nos últimos quarenta anos, identificar tendências de convergência entre as duas áreas de política, bem como os principais desafios que têm que ser enfrentados para transformar Portugal num país mais sustentável.

As políticas públicas de energia e ambiente em Portugal, no contexto europeu e internacional

Com a revolução industrial, os combustíveis fósseis tornaram-se o suporte principal das sociedades e das economias ocidentais. Portugal foi o último dos países da Europa ocidental a conhecer os efeitos da industrialização: só a partir de meados do século XX a produção industrial conseguiu suplantar o peso da agricultura na economia portuguesa (Lains, 1994).

A industrialização tardia é um fator essencial para compreender a evolução da matriz energética em Portugal: na primeira metade do século passado, o carvão era a principal fonte de energia, complementada, de forma crescente, pela hidroeletricidade, na sequência de um importante programa de investimentos em novas e maiores centrais hidroelétricas. Só a partir da década de 60, durante a fase de maior crescimento industrial nacional, se verificou um aumento significativo do uso do petróleo (Lains, 1994).

No entanto, é a partir de 1973, com o primeiro choque petrolífero e o aumento exponencial do preço do petróleo, que entra verdadeiramente no debate político o problema da dependência externa de combustíveis fósseis.

As principais fases que caracterizam as políticas energéticas e de ambiente em Portugal desde então são apresentadas de seguida.

1973-1986, o problema da dependência energética

O choque petrolífero de 1973 teve como consequência o aumento da perceção da dependência e das fragilidades do país, quer ao nível da segurança do abastecimento quer das flutuações dos preços dos combustíveis fósseis.

O embargo ao fornecimento de combustíveis afetou fortemente o país, o que fez emergir a consciência da necessidade estratégica de assegurar o acesso às fontes de energia.

Todo este contexto teve impactos significativos no desempenho das indústrias petroquímica e de refinaria nacionais, que, embora em expansão desde a década de 60, não tinham capacidade para enfrentar a concorrência internacional; como consequência, foi reforçada a legislação protecionista a este setor da atividade económica.

Após a mudança de regime político em 1974, Portugal registou um crescimento demográfico expressivo, resultado do decréscimo da emigração e do regresso maciço de população das ex-colónias, o que teve como consequência inevitável um acréscimo do consumo de energia no país.

As empresas do setor energético, consideradas de importância estratégica para a economia nacional, foram então nacionalizadas, passando a ser exploradas em regime de serviço público de titularidade pública (Silva, 2011).

A revisão constitucional de 1984 estabeleceu como prioridade para o país adotar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico, promovendo neste domínio a cooperação internacional.

Nesse mesmo ano, é aprovado o Plano Energético Nacional, que faz um diagnóstico da situação energética do país e fomenta o debate e a reflexão sobre o tema. O discurso político começou a evidenciar a preocupação com a dependência energética externa e com a necessidade de recorrer a fontes de energia alternativas. Veja-se o debate que, no âmbito deste plano, foi feito em torno da opção nuclear.

Ao nível comunitário, a política de ambiente teve início antes de qualquer política de energia. Com efeito, a atenção pública e política às preocupações ambientais surgiu após uma série de catástrofes ambientais no final da década de 60 do século XX (como o derrame do petroleiro *Torrey Canyon*) (McCormick, 2001). A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, e o Relatório Meadows do Clube de Roma, sobre os “limites do crescimento” asseguraram também essa atenção.

No entanto, as crises energéticas (e económicas, que se lhes seguiram) ocorridas não só com o choque petrolífero de 1973 mas também com o de 1979, condicionaram o desenvolvimento da política de ambiente, ao nível comunitário. Também os estados-membros, escudados no Tratado de Roma, que não continha uma

referência explícita ao ambiente e à sua preservação, resistiam à transposição das primeiras diretivas comunitárias neste âmbito e à implementação de medidas de proteção do ambiente, consideradas onerosas e por isso obstaculizadoras do crescimento económico e da competitividade.

A preocupação com questões energéticas, nomeadamente com a segurança do abastecimento e as suas implicações económicas, adquiriu uma expressão significativa e definitiva neste período.

Paralelamente, a Comunidade Europeia foi dando os primeiros passos em matéria de política ambiental, com uma abordagem essencialmente temática e setorial, através de algumas diretivas, e surgem os primeiros Programas de Ação das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente (Scheuer, 2005).

No que respeita a Portugal, neste período — caracterizado pela mudança do regime político, em 1974, pela crise do défice público e pelas intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1977 e 1983 — foi dada prioridade ao controlo dos défices orçamentais e à recuperação da economia portuguesa, pelo que as preocupações públicas e políticas com as questões ambientais eram ainda reduzidas.

1986-1999, a atenção política aos problemas ambientais e climáticos

Foi com o Ato Único Europeu, em 1986, que a Comunidade Europeia passou a ter competências específicas na área da política de ambiente, que passou a ter uma dimensão própria e uma atenção particular (McCormick, 2001). Foi introduzido o princípio do poluidor-pagador e implementada a diretiva de avaliação de impacte ambiental (AIA), relativa à avaliação dos efeitos de projetos públicos e privados no ambiente.

No mesmo ano, efetivou-se a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. O significativo crescimento económico que o país registou então refletiu-se na modernização da indústria nacional e no forte desenvolvimento dos setores das obras públicas e construção civil. Também o setor dos transportes conheceu uma forte expansão, fruto da aplicação de fundos comunitários em infraestruturas, em particular rodoviárias.

Como consequência do crescimento económico, o consumo de energia no país continuou a aumentar, com claro predomínio do uso do petróleo. O investimento na construção de novas centrais térmicas a carvão e gás permitiu diminuir o uso do petróleo na geração elétrica, mas essa diminuição não teve expressão devido, em especial, ao aumento do consumo de energia associado ao crescimento exponencial do parque automóvel, dada a clara opção pelo transporte rodoviário em detrimento do ferroviário.

Foi neste período que os problemas ambientais se começaram a evidenciar mais em Portugal. Em 1987, foi publicada a Lei de Bases do Ambiente e a Lei das Associações de Defesa do Ambiente, e o final da década de 80 foi marcado por uma grande produção de legislação de ambiente, sobretudo por “pressão” comunitária.

Em 1986, foi também aprovada legislação que estimula a diversificação das fontes de energia, incluindo recursos renováveis, nomeadamente através da criação de um sistema de estímulos à utilização racional e ao desenvolvimento de

novas formas de energia, sendo ainda estabelecido um regime de produção de energia elétrica por produtores independentes, desde que fossem utilizados recursos renováveis, combustíveis resultantes de resíduos industriais, agrícolas ou urbanos ou utilizadas instalações de cogeração.

O Programa do XI Governo Constitucional (1987-91) veio preconizar, pela primeira vez, o aproveitamento dos recursos naturais para produção de energia, referência que passou a ser matéria constante nos programas de governo que se lhe seguiram.

Em 1988, teve início o processo de reprivatização de uma parte substancial do capital das empresas de energia, nacionalizadas na década anterior (Silva, 2011).

Foi nesta fase que, a nível internacional, começou a ser dada maior atenção pública e política ao problema do aquecimento global e das alterações climáticas, tendo em 1988 sido constituído o Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC). A publicação do seu primeiro relatório, em 1990, foi determinante para a evidência da consciencialização da ameaça daquele fenómeno induzido pelo homem.

O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável e imprimiu uma abordagem transversal e integradora das várias temáticas ambientais, o que aliás a diretiva de AIA já preconizava. Foi este o sentido dado ao V Programa de Ação das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente (1992-2000) (Scheuer, 2005) e foi esta a perspetiva central da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (1992), onde é ressaltada a perspetiva global dos problemas ambientais, em particular das alterações climáticas.

Naquele âmbito, foi assinada, por mais de 150 países, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, que encorajava os países industrializados a estabilizar as suas emissões de gases com efeito de estufa. Com efeito, foram apresentadas evidências de que a temperatura média global da atmosfera estava a aumentar devido ao aumento assinalável dos gases com efeito de estufa, com origem antropogénica. Uma das principais fontes apontadas é a queima de combustíveis fósseis, identificando-se então a necessidade de fontes de energia alternativas. Refira-se, aliás, que o setor da energia foi um dos domínios cobertos pelo já mencionado V Programa de Ação, por ser considerado um dos mais suscetíveis de causar pressão sobre o ambiente.

Em 1992, Portugal exerceu a presidência do Conselho Europeu, tendo a Convenção-Quadro sido aprovada ao nível interno no ano seguinte. Trata-se do primeiro ato legislativo e político relacionado com alterações climáticas no país. Além do mais, a primeira referência a esta problemática num programa do governo surge no XII Governo Constitucional (1991-95), onde são evidenciados os impactes ambientais decorrentes do setor da energia, no âmbito desta política setorial.

Em 1997, foi assinado o Tratado de Amesterdão, que reforçou o objetivo de desenvolvimento sustentável e veio afirmar a necessidade de integração das preocupações ambientais e sua preservação no estabelecimento de todas as outras políticas da União Europeia.

Nesse mesmo ano, foi assinado o Protocolo de Quioto (que entrou em vigor apenas em 2005), marco fundamental na política internacional de combate às alterações climáticas, vinculando os países industrializados a diferentes metas de redução das emissões de gases com efeito de estufa, no período 2008-2012, relativamente ao ano base (1990).

Acresce que o período do final dos anos 90 observou uma produção legislativa de ambiente assinalável ao nível comunitário, tendo o desenho das políticas contado com uma participação crescente de organizações não governamentais de ambiente (ONGA), em comités, redes de peritos e processos de consulta. Simultaneamente, verificam-se as primeiras iniciativas europeias relacionadas com a investigação e promoção das energias renováveis.

Em Portugal, as preocupações ambientais, nomeadamente as relacionadas com as alterações climáticas, ganham relevo no debate político e público, e o país é confrontado com a necessidade de reduzir a emissão de gases com efeito de estufa, em resultado das conclusões e da Convenção-Quadro da Conferência do Rio e do Protocolo de Quioto.

Neste sentido, os anos 90 foram marcados por uma maior perceção pública dos problemas ambientais e pelo desenvolvimento da estrutura do estado para o exercício da política de ambiente, em grande medida para dar resposta às exigências comunitárias, mas também para utilização dos financiamentos comunitários canalizados para estas matérias. De destacar a criação do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, em 1990, e do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), o primeiro órgão governamental direcionado para as questões de sustentabilidade (Queirós, 2002).

Assim, em 1998, e tendo Portugal — para o período 2008-2012 — a meta de um aumento máximo de 27% das suas emissões de gases com efeito de estufa relativamente a 1990, foi criada uma entidade pública interministerial dedicada a esta temática — a Comissão para as Alterações Climáticas — coordenada pelo Ministério do Ambiente, no sentido de mobilizar todos os setores da economia para este objetivo. Neste contexto, teve especial importância o programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002) que, no âmbito da política energética, estabelece a promoção das energias renováveis e a redução das emissões de dióxido de carbono e do efeito de estufa.

Foi ainda na sequência do Tratado de Maastricht e de posteriores diretivas europeias, que visavam a constituição do mercado energético europeu, que tiveram lugar em Portugal as primeiras iniciativas legislativas visando a abertura do setor elétrico nacional ao mercado (Silva, 2011).

A meio da década de 90, foi iniciado o processo de liberalização do mercado de energia e, em 1995, foram instituídos os contratos de aquisição de energia (CAE), que garantiam aos produtores de eletricidade das centrais a carvão e gás um rendimento (por períodos variáveis, mas nunca inferiores a 15 anos), que lhes permitia manter uma rentabilidade idêntica à do período anterior à liberalização, e cujo cálculo incluía os custos fixos associados à operação e à manutenção, as amortizações e remunerações do capital investido e ainda os custos variáveis com a produção de energia (Silva, 2011).

Neste período, foi regulada a utilização do gás natural e deu-se início à sua introdução em Portugal, decisão que se revestiu de uma importância crucial, não só porque o gás é, de entre os combustíveis fósseis, o menos poluente, mas também porque constituiu o primeiro grande passo para a estratégia de diversificação da matriz energética portuguesa.

2000-2010, as preocupações ambientais e o desenho das políticas de energia

Ao nível europeu, esta década foi dominada pela associação das políticas de energia e das políticas climáticas, nomeadamente ao nível da promoção de energias renováveis, da eficiência energética e da promoção do uso de biocombustíveis. É ainda estabelecido o regime de comércio europeu de licenças de emissão (CELE) e entra em vigor o Protocolo de Quioto.

A imensa maré negra que se seguiu ao afundamento do petroleiro *Prestige* ao largo da Galiza em 2002, provocando uma catástrofe ambiental que afetou uma vasta área, desde a costa norte de Portugal até França, contribuiu também significativamente para o aumento da consciência ambiental na Europa, mas também em Portugal.

Neste período, assiste-se a uma disseminação alargada de conhecimento sobre as alterações climáticas, através nomeadamente do Relatório Stern de 2006, sobre os impactos económicos das alterações climáticas e os custos da inação. Igualmente importantes foram os relatórios do IPCC e a intervenção pública de Al Gore sobre esta temática, a quem foi atribuído, *ex-aequo*, o Prémio Nobel da Paz em 2007.

É ainda desenhado e aprovado o Pacote Europeu Energia/Clima 20-20-20, que define as seguintes metas, a atingir em 2020, por todos os estados-membros da União Europeia (UE): (i) redução de 20% de emissão de gases com efeito de estufa, face aos volumes emitidos em 1990, (ii) aumento em 20% de energias renováveis no *mix* energético, e (iii) menos 20% de consumo energético, em resultado do aumento da eficiência, ao que acrescia a utilização de pelo menos 10% de biocombustíveis nos transportes.

Em 2007, o Tratado de Lisboa reafirma os objetivos de desenvolvimento sustentável e de resolução de problemas ambientais globais, como as alterações climáticas, dando especial relevância aos compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto.

A política europeia de energia adquire então uma base jurídica própria, com enfoque não só no funcionamento do mercado energético, mas também na eficiência energética e no recurso às energias renováveis, na linha de uma política europeia comum em matéria de energia sustentável.

A preocupação europeia com o ambiente e com as alterações climáticas em particular teve, naturalmente, reflexo não só na política nacional de ambiente, mas também no desenho e implementação das políticas públicas de energia em Portugal.

Com efeito, surgiram novos instrumentos de política de ambiente, mais integradores e de cariz procedimental (como sejam o licenciamento ambiental, a avaliação ambiental estratégica ou a responsabilidade ambiental), para além do desenvolvimento de legislação temática associada nomeadamente ao ar, água, resíduos, ruído, entre

outros. De assinalar, também, a publicação, em 2007, da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS).

Adicionalmente, esta década foi marcada pelo estabelecimento de instrumentos legais, de estruturas institucionais e de ferramentas operacionais que suportaram a política climática nacional, muito alicerçada na política europeia. Com efeito, em 2001, foi aprovada a Estratégia para as Alterações Climáticas, em 2004, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) e em 2005 o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE), associado à transposição do regime de comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (MAOTDR, 2009). Em 2006, foi criado o Fundo Português de Carbono (FPC) e em 2010, foi aprovada a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas.

Ao nível da política pública de energia, em 2001, foi aprovado o Programa E4, Eficiência Energética e Energias Endógenas, que visava a redução da intensidade energética do PIB, a diminuição da dependência externa em energia primária, a melhoria da segurança do aprovisionamento, a redução da fatura energética e a proteção do ambiente. Uma das medidas então adotadas foi o aumento da remuneração da eletricidade produzida com base em energias renováveis, diferenciada por tecnologia e regime de produção.

Em 2004, foi assinado um acordo entre Portugal e Espanha, para constituição do Mercado Ibérico de Energia Elétrica (Mibel). Consequentemente, foram adotadas regras comuns para o funcionamento dos mercados da eletricidade e foi antecipada a cessação dos CAE, cuja manutenção se tornou insustentável; foram criados novos instrumentos compensatórios para os produtores de energia — os custos para a manutenção do equilíbrio contratual (CMEC) — que, embora fossem baseados em pressupostos distintos dos adotados para os CAE, continuavam a garantir aos produtores de eletricidade com base em combustíveis fósseis a remuneração contratualizada para o período de vigência dos contratos (Silva, 2011).

Em 2005, foi estabelecida a primeira Estratégia Nacional para a Energia, com as primeiras grandes diretrizes da política energética portuguesa no quadro do mercado único europeu.

Em 2007, teve início o processo de preparação do mercado ibérico do gás natural (Mibgas).

Foi aprovado, em 2008, o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), com o objetivo de criar as condições necessárias ao cumprimento, por Portugal, da diretiva comunitária 2006/32/CE, que fixava objetivos de eficiência para a utilização final de energia e para os serviços energéticos.

Em 2010, foi aprovada a Estratégia Nacional para a Energia 2020, que integrava os compromissos assumidos no âmbito do Pacote Europeu Energia/Clima para Portugal (em 2020, 60% da eletricidade produzida, 31% do consumo de energia final deverá ter como base fontes renováveis e o consumo de energia final deverá ser deduzido em 20%) e foi lançado o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER), que fixa os objetivos do país, no que respeita à percentagem no consumo final de energia proveniente de fontes renováveis.

Paralelamente, foram implementadas medidas com o objetivo de induzir uma mudança no comportamento dos consumidores de energia, nomeadamente:

campanhas de substituição de lâmpadas incandescentes por lâmpadas eficientes e adoção de regras e requisitos de construção visando o aumento da eficiência energética dos edifícios e a obrigatoriedade de informar o consumidor sobre a eficiência energética dos aparelhos elétricos.

Em 2010, a União Europeia lançou a Estratégia Europa 2020, para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo que, no que respeita às políticas energéticas e ambientais, confirma as metas e objetivos definidos no âmbito do Pacote Europeu Energia/Clima, o que reforça a necessidade de os países estabelecerem políticas que lhes permitam atingir os compromissos assumidos.

2011-2012, a crise económica e financeira

Na sequência da crise económica e financeira internacional que eclodiu em finais de 2008 e da posterior crise das dívidas soberanas, que se agravaram substancialmente a partir de 2010, Portugal viu-se obrigado a recorrer à ajuda internacional, tendo assinado, em maio de 2011, o Memorando de Entendimento no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, que, no que às políticas de energia diz respeito, incluía as seguintes medidas que o país se obrigava a respeitar: (1) concluir a liberalização dos mercados da eletricidade e do gás; (2) reduzir a dependência energética do exterior; (3) limitar os sobrecustos associados à produção de eletricidade; (4) garantir a consistência da política energética nacional, através da revisão dos instrumentos existentes, nomeadamente os incentivos fiscais; e (5) tornar efetiva a integração no Mibex e Mibgas e promover a concorrência nos mercados energéticos.

O cumprimento destas medidas e a crise financeira e económica do país têm intensificado o debate em torno da política energética nacional.

Neste contexto, têm sido alvo de contestação as opções estratégicas que caracterizaram as políticas de energia nos últimos anos, designadamente aquelas que se relacionam com o incentivo à utilização de recursos endógenos e renováveis na produção de energia. O decreto-lei n.º 25/2012, de 6 de fevereiro, veio, designadamente, suspender novas licenças de energias renováveis.

Já as preocupações ambientais parecem não estar atualmente nas prioridades políticas.

Políticas públicas de energia e ambiente em Portugal: que resultados?

A análise da evolução das políticas públicas de energia e ambiente desde a década de 70 do século passado mostra bem a crescente atenção que estas temáticas têm merecido por parte dos decisores políticos em Portugal.

No entanto, a matriz energética portuguesa continua fortemente assente nos combustíveis fósseis (petróleo, carvão e gás), o que não permitiu ainda reduzir substancialmente a forte dependência externa do país e a associada instabilidade causada pelas oscilações do preço do petróleo.

Em todo o caso, como é possível observar na figura 1, verifica-se uma diminuição do consumo de combustíveis de origem fóssil desde 2005, acompanhada de

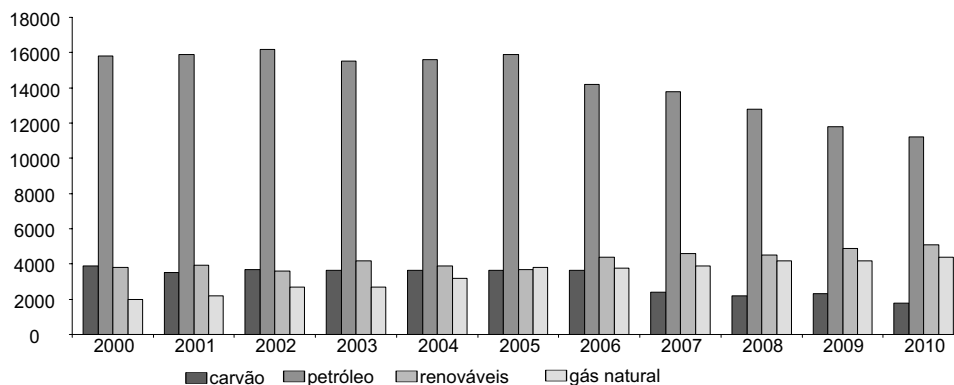


Figura 1 Evolução do consumo de energia, entre 2000-2010, por fonte de energia

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

uma crescente utilização de energias renováveis (hídrica, eólica, solar, geotérmica e biomassa) na produção de energia.

Com efeito, entre 2005 e 2010, registou-se um decréscimo acentuado da taxa de dependência energética, como evidencia a figura 2, o que poderá ser atribuído em grande medida às políticas de promoção e apoio ao uso de energias renováveis na produção de eletricidade, concretizadas nesse período, mas também à diminuição do uso de combustíveis fósseis, provocado pelas sucessivas crises e pelos elevados preços do petróleo.

No entanto, é importante ter em conta que o contributo das energias renováveis para a produção de energia está praticamente limitado ao setor da eletricidade.

E se é um facto que o setor elétrico tem sido alvo de intenso debate e atenção política na última década, importa realçar que o preço da eletricidade em Portugal é, desde 2007, inferior ao da média da União Europeia, quer para os consumidores domésticos, quer para o segmento industrial. Em 2011, Portugal era o décimo segundo país com preços mais baixos ao nível do consumidor doméstico e o décimo terceiro no segmento industrial, posicionando-se abaixo da média da UE27 (dados do Eurostat). É previsível que o recente aumento do IVA da eletricidade venha a alterar esta realidade, mas não há ainda dados que o confirmem.

As políticas públicas direcionadas ao setor da eletricidade tiveram resultados positivos. No entanto, e apesar de ainda haver muito a fazer, sobretudo ao nível da regulação do mercado (que é liberalizado no início de 2013), não parece ser neste setor que residem os maiores problemas energéticos e ambientais do país.

Com efeito, enquanto a eletricidade constitui 21% da matriz energética portuguesa, o setor dos transportes representa cerca de 40% do consumo final total de energia, sendo uma parte significativa associada ao modo rodoviário. Este é, assim, um dos setores que mais contribui para a dependência energética

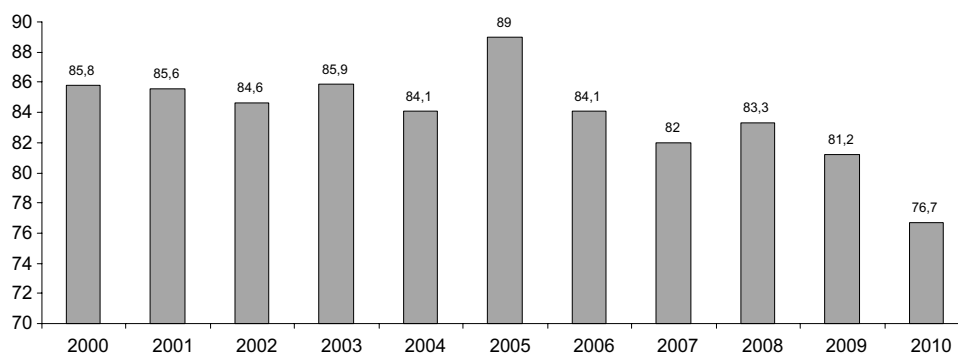


Figura 2 Evolução da taxa de dependência energética em Portugal 2000-2010 (%)

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

externa que, apesar de estar em decréscimo, em 2010 ainda se situava nos 76,7%. De notar que, em 2009, o rácio entre o consumo de energia no setor dos transportes e o PIB se encontrava acima da média da UE27 e era o sexto maior entre os estados-membros.

Acresce que o setor dos transportes é um dos principais emissores de gases com efeito de estufa, carecendo de medidas de política que promovam, designadamente, a utilização de fontes de energia menos intensivas, a maior utilização de transportes públicos e um maior investimento no setor ferroviário. De facto, enquanto para a indústria, nomeadamente, foi criado o CELE, como instrumento para promover a eficiência económica, tendo em vista a redução de emissões de gases com efeito de estufa, para o setor dos transportes não existe um instrumento de mercado que promova a eficiência.

Que estratégia para Portugal?

A extrema volatilidade do preço do petróleo e a instabilidade geopolítica e económica que caracteriza alguns dos principais países produtores e exportadores de petróleo deixam Portugal numa situação de grande vulnerabilidade, dada a enorme dependência que o país tem do exterior. O caso do gás, nomeadamente, é preocupante: apenas dois países — Argélia e Nigéria — abastecem Portugal, pelo que eventuais problemas nestes países podem deixar Portugal numa situação muito complicada.

No entanto, e contrariamente ao que acontece com os recursos energéticos de origem fóssil, Portugal é rico em recursos naturais: o sol, o vento, o mar, as florestas e a biomassa representam um enorme potencial que pode e deve ser explorado, com base em mecanismos que assegurem a competitividade económica do *mix* energético nacional.

Os primeiros passos neste sentido já foram dados. Desde 2005, o país regista uma persistente tendência de redução da utilização de energia de origem fóssil, fruto da aposta na diversificação das fontes de energia, incorporando recursos endógenos e renováveis.

Com efeito, a tendência de diminuição da taxa de dependência energética externa observada desde 2005, o aumento da produção de energia a partir de fontes de energias renováveis, que representavam em 2010 cerca de 23,1% do consumo total de energia (dados da DGEG) e, ainda, a redução consistente das emissões de gases com efeito de estufa desde 2005, encontrando-se pela primeira vez em 2009 abaixo da meta do Protocolo de Quioto (dados da APA/CECAC), parecem confirmar a relevância da aposta que a União Europeia e Portugal, em concreto, fizeram na interligação entre as políticas de energia e de ambiente.

No entanto, as medidas de política já implementadas não parecem ser suficientes para reduzir significativamente a importação de combustíveis fósseis e, deste modo, a dependência externa.

A atual crise económica e financeira internacional, que culminou com uma nova intervenção do FMI em Portugal, não pode deixar de suscitar apreensão quanto ao desenvolvimento futuro das referidas políticas. Com efeito, questionamo-nos se o contexto de austeridade poderá ser condicionador de políticas de energia sustentável, como preconiza o Tratado de Lisboa, nomeadamente de diversificação de fontes de energia.

É necessário, portanto, persistir e reforçar o caminho já iniciado, porque políticas eficientes de energia e ambiente não são uma ameaça à economia, pelo contrário, podem contribuir para aumentar a competitividade económica do país, para o desenvolvimento dos recursos endógenos, para criar valor acrescentado, gerar emprego e preparar o futuro.

É necessário construir plataformas de consenso, que permitam ultrapassar ruturas e discontinuidades nas políticas.

É necessário definir uma matriz energética mais flexível, que combine de forma eficaz e eficiente as diferentes fontes de energia.

É necessário induzir comportamentos mais racionais do consumo de energia.

É necessário definir uma estratégia consistente, continuada e de longo prazo para a política energética.

É necessário encarar as políticas de energia, de ambiente, de transportes, de ordenamento do território de forma integrada e não como caixas estanques, com metas e objetivos próprios e desconexos.

E é urgente não permitir que a crise seja um pretexto para travar passos já dados e para adiar decisões que permitam ao país ultrapassar a sua situação de dependência energética.

Em todo o caso, importa ter presente que a política de ambiente na UE e também em Portugal tem assistido desde a sua génese a um crescimento assinalável, quer em termos institucionais quer de ferramentas legais e procedimentais, e ainda ao nível das matérias abrangidas, apesar das crises económicas, financeiras e políticas que, de forma cíclica, se têm vindo a sentir.

Deste modo, e dado o caminho consistente que as políticas de energia e de ambiente têm vindo a percorrer no sentido da integração de todos os componentes — energia, ambiente, eficiência, economia e sociedade — com resultados mutuamente positivos, a persistência nessas políticas pode contribuir, de forma decisiva, para a transição para a sustentabilidade económica, social e ambiental do país.

Referências bibliográficas

- Lains, Pedro (1994), “O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990”, *Análise Social*, XXIX (128), pp. 923-958.
- MAOTDR — Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2009), *Políticas para as Alterações Climáticas*, Lisboa, MAOTDR.
- McCormick, John (2001), *Environmental Policy in the European Union*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Queirós, Margarida (2002), “O ambiente nas políticas públicas em Portugal”, *Finisterra*, XXXVII (73), pp. 33-59.
- Rodrigues, Valdemar (2009), *Desenvolvimento Sustentável. Uma Introdução Crítica*, Cascais, Príncípa Editora.
- Scheuer, Stefan (2005), *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Bruxelas, European Environmental Bureau (EEB).
- Silva, Susana Tavares (2011), *Direito da Energia*, Coimbra, Coimbra Editora.

Sites consultados

- Adene — Agência para a Energia, <http://www.adene.pt/>
- APA — Agência Portuguesa do Ambiente, <http://www.apambiente.pt/>
- Portal Clima.pt, <http://www.clima.pt/>
- Direção-Geral de Energia e Geologia, <http://www.dgeg.pt/>
- Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, <http://www.erse.pt/>
- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

Luísa Araújo. CIES-IUL. Estudante de doutoramento em políticas públicas, no ISCTE-IUL. E-mail: mlluisa.araujo@gmail.com

Maria João Coelho. CIES-IUL. Estudante de doutoramento em políticas públicas, no ISCTE-IUL. E-mail: mariajjcoelho@gmail.com

Resumo/abstract/résumé/resumen*Políticas públicas de energia e ambiente: rumo a um país sustentável?*

As políticas públicas de energia e ambiente adquiriram, nas últimas décadas, uma incontestada importância estratégica e económica. Neste artigo, traça-se o percurso destas políticas em Portugal nos últimos 40 anos, ancorando a análise no contexto internacional, em particular o da União Europeia, e apresentam-se os principais resultados obtidos. Por fim, faz-se uma breve reflexão sobre a estratégia para Portugal, no contexto da crise económica e financeira em que o país se encontra.

Palavras-chave políticas públicas, energia, ambiente, dependência energética, alterações climáticas.

Energy and environment public policies: towards a sustainable country?

In recent decades, energy and environment public policies have acquired an unquestioned strategic and economic importance. In this article, we draw the path of these policies in Portugal over the last 40 years, anchoring the analysis in the international context, particularly in the context of the European Union. The main results of the public policies are displayed and a brief analysis of the strategy to be undertaken by Portugal within its context of economic and financial crisis is presented.

Key-words public policies, energy, environment, energy dependence, climate changes.

Politiques publiques de l'énergie et de l'environnement : vers un pays durable ?

Au cours des dernières décennies, les politiques publiques de l'énergie et de l'environnement ont pris une importance stratégique et économique indéniable. Cet article retrace le parcours de ces politiques au Portugal sur les 40 dernières années. Il situe l'analyse dans le contexte international, en particulier celui de l'Union européenne, et présente les principaux résultats obtenus. Enfin, il fait une brève réflexion sur la stratégie pour le Portugal, dans le contexte de la crise économique et financière que traverse le pays.

Mots-clés politiques publiques, énergie, environnement, dépendance énergétique, changements climatiques.

Políticas públicas de energía y ambiente: ¿Rumbo a un país sustentable?

Las políticas públicas de energía y ambiente adquirieron, en las últimas décadas, una incontestada importancia estratégica y económica. En este artículo, se traza el

recorrido de éstas políticas en Portugal en los últimos 40 años, anclando el análisis en el contexto internacional, particularmente el de la Unión Europea, y se presentan los principales resultados obtenidos. Finalmente, se lleva a cabo una breve reflexión sobre la estrategia para Portugal, en el contexto de la crisis económica y financiera en que el país se encuentra.

Palabras-clave políticas públicas, energía, ambiente, dependencia energética, alteraciones climáticas.