

## **Consumo sustentável e ambiente: o papel do Estado e das políticas públicas na inculcação de disposições ambientalistas**

**Isabel Silva Cruz**

Instituto de Sociologia da Universidade do Porto

### **Resumo**

Os efeitos nefastos do consumo sobre o ambiente trouxeram para a agenda política as questões do consumo sustentável. Neste artigo propomo-nos realizar uma análise retrospectiva da centralidade que as questões do consumo sustentável e do ambiente assumiram para os diversos governos portugueses, de 1976 até 2015. Acorados nas perspetivas teóricas do crescimento (“*growth*”) e do *decrescimento* (“*degrowth*”) e da sua relação com o conceito de consumo sustentável, e recorrendo à análise documental, discutiremos quer a relação entre o ambiente e a economia, quer a eficácia das estratégias privilegiadas pelos diferentes governos constitucionais com vista à inculcação de disposições ambientalistas.

Palavras-chave: consumo sustentável; ambiente; políticas públicas.

*Sustainable consumption and environment: The role of the state and public policies to inculcate environmental dispositions*

### **Abstract**

The harmful effects of consumption on the environment brought to the political agenda issues of sustainable consumption. In this article we propose to perform a retrospective analysis of the centrality that the issues of sustainable consumption and the environment assumed for the several Portuguese governments from 1976 to 2015. Grounded in the theoretical perspectives of ‘*growth*’ and ‘*degrowth*’ and its relationship with the concept of sustainable consumption using the documentary analysis, we discuss both the relationship between the environment and the economy, and likewise the effectiveness of strategies privileged by different constitutional governments in order to inculcate environmental dispositions.

Keywords: sustainable consumption; environment ; public policy.

*La consommation durable et l’environnement: Le rôle de l’État  
et des politiques publiques dans les dispositions inculquant de l’environnement*

**Résumé**

Les effets néfastes de la consommation sur l’environnement porte à l’ordre du jour les questions de la consommation durable. Dans cet article, nous proposons de mener une analyse rétrospective sur la centralité des questions de consommation durable et l’environnement pris pour les différents gouvernements portugais, dans les années 1976-2015. Ancré dans les perspectives de croissance théoriques (“*growth*”) et décroissance (“*degrowth*”) et ses liens avec le concept de consommation durable, et en utilisant l’analyse de documents, nous discuterons la relation entre l’environnement et l’économie, aussi bien que l’efficacité des stratégies à l’intérieur des différents gouvernements constitutionnels en vue d’inculquer des dispositions environnementales.

Mots-clés: consommation durable ; environnement ; politiques publiques.

*El consumo sostenible y medio ambiente: El papel del Estado  
y de las políticas públicas en la inculcación de disposiciones del medio ambiente*

**Resumen**

Los efectos adversos del consumo sobre el medio ambiente llevaron a la agenda política los temas de consumo sostenible. En este artículo propone llevar a cabo un análisis retrospectivo de la centralidad que las cuestiones de consumo sostenible y del medio ambiente asumieron para los distintos gobiernos portugueses, desde 1976 a 2015. Anclado en las perspectivas teóricas del crecimiento (“*growth*”) y de la disminución (“*degrowth*”) y su relación con el concepto de consumo sostenible, y recurriendo al análisis de documentos, se discutirá la relación entre el medio ambiente y la economía, así como la eficacia de las estrategias privilegiadas por los diferentes gobiernos constitucionales con el fin de inculcar disposiciones ambientales.

Palabras clave: Consumo sostenible, medio ambiente, políticas públicas.

## **Introdução**

O consumo sustentável e o seu impacto no ambiente adquiriram visibilidade nas modernas sociedades de consumo. Estas sociedades são caracterizadas pela crescente proximidade entre o centro comercial e a lixeira (Bauman, 2008), decorrente da insaciabilidade do desejo, visível através da procura constante de novos bens, os objetos de desejo (Slater, 2001; Barbosa, 2008) e fomentada pela curta duração de vida dos bens, a *obsolescência programada* (Latouche, 2011), que constitui um outro traço destas sociedades. A insaciabilidade resulta de um processo histórico que inclui

transformações que remontam ao séc. XVI e atingem o apogeu no séc. XVIII. Ela constitui a base conceptual do problema económico e corresponde ao pressuposto central da economia, designadamente a existência de recursos limitados face a aspirações ilimitadas. A insaciabilidade é interpretada quer como consequência da sofisticação e personalização dos desejos e necessidades e/ou da vontade individual de progresso económico e social, quer como exigência do sistema capitalista para a sua própria sobrevivência. O crescimento exponencial dos bens disponíveis para consumo e a obsolescência crescente dos mesmos correspondem a duas estratégias para alcançar este objetivo. Assim, a ideia que emerge deste pressuposto é que quanto mais o indivíduo consumir, em termos económicos, melhor. Contudo, a relação entre consumo e bem-estar para além de não explicar a complexidade das motivações do consumidor, ela não é linear. Vários autores defendem que a procura de bem-estar constitui uma tarefa difícil com repercussões nefastas ao nível do meio ambiente e do bem-estar psicológico e social dos indivíduos (Bauman, 2008; Kasser, 2002; Illich, 1977). Neste contexto, o conceito de consumo sustentável ganha força ao defender o desenvolvimento da habilidade de viver melhor consumindo menos e, simultaneamente, reduzindo o impacto no meio ambiente (Jackson, 2005).

A emergência de novas práticas de consumo caracterizadas por uma crescente preocupação com as questões ambientais, em particular com a pegada ecológica e a finitude dos recursos naturais, e pela ideia de que o bem-estar pessoal e social é possível consumindo menos, é uma realidade incontornável. Assim, analisar a relação entre estas novas práticas de consumo e a questão ambiental constitui um dos objetivos deste artigo. O vetor central da análise que iremos desenvolver, corresponde ao papel do Estado e das políticas públicas, em Portugal, na inculcação de ‘disposições ambientalistas’ (Cruz, 2013) e, conseqüentemente, na mudança das práticas de consumo em práticas de consumo sustentável, de 1976 a 2015.

A abordagem teórico-metodológica centra-se nas perspetivas teóricas do crescimento (“*growth*”) e do decrescimento (“*degrowth*”) e da sua relação com o conceito de consumo sustentável e baseia-se na análise documental. Assim, a partir do programa dos diversos Governos Constitucionais realizaremos uma análise da centralidade que as questões do consumo sustentável e do ambiente assumiram para os diversos governos portugueses, no período entre 1976 e 2015. As estratégias e as ações privilegiadas na inculcação de ‘disposições ambientalistas’ e, conseqüentemente, na mudança das práticas de consumo em práticas de consumo sustentável serão, também, objeto de análise.

O artigo está estruturado em quatro partes. O próximo ponto (2) é dedicado

ao consumo sustentável e ao ambiente. O ponto 3 aborda as perspetivas teóricas do crescimento (“*growth*”) e do decrescimento (“*degrowth*”) enfatizando as diferentes propostas em torno do consumo sustentável. No ponto 4 é apresentada uma breve retrospectiva histórica elaborada a partir da análise dos programas dos Governos Constitucionais, de 1976 a 2015, e centrada nas políticas e nas medidas de política dos diferentes Governos em torno do artigo 66º da Constituição da República Portuguesa – Ambiente e qualidade de vida. Finalmente, no ponto 5 são apresentadas as conclusões que enfatizam o papel do Estado e das políticas públicas em Portugal relativamente às questões do consumo sustentável e do ambiente.

## **2. Consumo sustentável e ambiente**

No conceito de consumo sustentável a relação entre consumo e bem-estar é central. Saber de que modo e em que medida o consumo é benéfico para o indivíduo constitui uma questão primordial na abordagem a este conceito. As respostas a esta questão focam-se no conceito de consumidor, nas inovações tecnológicas e no contexto cultural, social e político.

Nas diversas abordagens teóricas ao conceito de consumo sustentável, o modo como é conceptualizada a relação entre consumo e bem-estar influencia o conceito de consumidor. As abordagens que defendem que existe uma relação direta entre consumo e bem-estar perspetivam o consumidor como livre para fazer as suas escolhas de modo a alcançar o máximo de bem-estar através do consumo. Pelo contrário, as abordagens que enfatizam os efeitos nefastos do consumo quer ao nível do consumidor (bem-estar físico e psicológico) quer na área do ambiente reforçam a ideia de que é possível viver melhor consumindo menos (Slesser 1997; Trainer 1996) e, simultaneamente, diminuir o impacto no meio ambiente (Wachtell, 1989).

O consumidor que se encontra associado ao consumo sustentável é caracterizado por uma racionalidade que não é puramente económica mas antes fundada em princípios éticos focados nas dimensões social e ambiental. Este consumidor procura ter mais e melhor informação relativa ao processo de produção e de distribuição dos bens e serviços e na decisão de consumo tem em conta a pegada ecológica resultante destas suas práticas. Com base em toda esta informação, o consumidor avalia e reflete sobre os custos sociais e os impactos ambientais recusando continuar a ser um elo passivo em todo este processo. A manifestação desta recusa é visível através de um papel mais ativo e interventivo nas redes sociais e em associações de defesa do consumidor. No início as reivindicações focam-se na higiene e qualidade dos produtos,

na obrigatoriedade de rótulos, na informação a ser disponibilizada nestes e no direito à reclamação. Rapidamente o foco recai nas repercussões sociais e ambientais decorrentes do processo de produção, distribuição e consumo baseado no crescimento económico e no consumo enquanto imperativo (Jackson, 2009; Bauman, 2008). Os consumidores, entre outras ações, denunciam situações de injustiça (ex: exploração laboral, trabalho infantil, desigualdades na relação Norte/Sul), boicotam produtos e marcas, pressionam os governos para legislarem nas áreas do consumo e do ambiente. A mudança ao nível do consumo torna-se imperiosa e é reforçada pela ideia de que o crescimento gera desigualdades e injustiças sociais, pela crescente consciencialização de que os recursos naturais são escassos e finitos e que os atuais padrões de consumo colocam em risco o planeta e os ecossistemas que o povoam comprometendo o futuro das novas gerações. Um novo tipo de consumo emerge e afirma-se, o ‘consumo responsável’, característico de um ‘consumidor-cidadão’ que exerce os seus direitos e deveres. Este consumo encontra-se associado ao conhecimento de novos produtos (amigos do ambiente - ‘Bio’), de circuitos alternativos de comercialização (Comércio Justo), à ideia de que é importante fazer coincidir as necessidades de produção e consumo com a utilização responsável dos bens e recursos rumo à sustentabilidade social e ambiental. Contudo, estudos revelam que as estratégias baseadas na mudança de comportamentos individuais e coletivos, e ancoradas no conceito de ‘consumidor-cidadão’, são ineficazes (Warde, 2013). Os fatores que explicam o fracasso destas estratégias decorrem das especificidades das práticas de consumo. As práticas de consumo são indissociáveis dos contextos (físicos, culturais, sociais) e dos rituais em que têm lugar. Consequentemente, a sua análise pressupõe que se contemple a relação das práticas quotidianas (micro) com os contextos de socialização e de interação, as subcultura (nível meso) e as instituições sociais, ordens económica, política, cultural (nível macro) para que se possam compreender os grandes constrangimentos estruturais que as (de)limitam. Importa também atender às relações de condicionamento exercidas pelas variáveis socioeconómicas (género, idade, nível de instrução, rendimento) sobre as escolhas e os desejos dos consumidores (Cruz, 2013). Outro fator a ter em conta nesta análise é que os consumidores são seres plurais caracterizados pela diversidade de crenças, de valores e de disposições incorporadas. As disposições incorporadas, o hábito, são construídas socialmente através da repetição e do treino (formal e informal) (Lahire, 1998), e na incorporação dos esquemas de ação, dos modos de fazer, de pensar, de sentir e de dizer são determinantes as relações sociais de interdependência, os contextos sociais e de interação, o *meio social*, e as trajetórias de vida (Costa, 1999). Em suma, não basta agir sobre o indivíduo nem depositar nele todo o poder

para mudar os seus comportamentos. É necessário mudar os diversos contextos, do nível micro ao macrossocial, para que as políticas públicas sejam bem sucedidas.

As inovações tecnológicas são, como referimos anteriormente, outro fator relevante na análise da relação entre consumo e bem-estar. As alterações introduzidas ao longo do processo de produção-distribuição-consumo de bens e serviços pelo recurso às mais diversas inovações tecnológicas contribuíram para a mudança ao nível das práticas de consumo e para novos estilos de vida centrados nas questões ambientais (Cruz e Katz-Gerro, 2016). A título de exemplo podemos referir que graças às inovações tecnológicas hoje é possível deslocarmo-nos em veículos, privados e públicos, menos poluentes (elétricos, gás natural); ter outras fontes de energia para aquecermos e iluminarmos as nossas casas, fábricas e cidades (painéis solares, energia eólica); utilizar um sem número de materiais mais amigos do ambiente e mais eficientes (ex: novas utilizações da cortiça) nas mais diversas áreas (produção/fabrico, construção, entre outras); trabalhar e fazer compras sem sair de casa (novas tecnologias de informação e comunicação, web); aceder a toda uma panóplia de bens e serviços disponibilizados nos mercados e através das redes sociais que nos permitem satisfazer necessidades e desejos e ao mesmo tempo reduzir o impacto ambiental decorrente de altos níveis de consumo que caracterizam as sociedades contemporâneas.

Nem tudo é positivo na avaliação do impacto das inovações tecnológicas quer no que se refere ao consumo, quer à sustentabilidade. De facto, os efeitos da indústria ecológica são considerados por si só insuficientes para alcançar o desenvolvimento sustentável e a mudança de comportamentos induzida pelas inovações tecnológicas não pressupõe necessariamente uma diminuição do consumo (United Nations Development Programme – UNDP, 1998). Neste domínio, o movimento em torno do consumo colaborativo constitui um exemplo paradigmático. São cada vez mais os consumidores que recorrem a mercados de 2ª mão e às redes sociais para trocar e partilhar bens e serviços (Cruz, 2015). Contudo, esta procura não significa sempre uma diminuição do consumo ou uma mudança de comportamentos em favor da sustentabilidade social e ambiental. Vejamos, a título de exemplo o caso das plataformas de partilha de carro e de trocas de bens. Quando partilhamos o carro nos trajetos quotidianos ou de longo curso (férias, deslocações esporádicas) estamos sem qualquer dúvida a contribuir para a diminuição das emissões de CO2 mas continuamos a privilegiar o transporte privado em detrimento do transporte público. Do mesmo modo quando trocamos bens em mercados de 2ª mão ou em redes sociais (ex: OLX) e utilizamos o dinheiro daí resultante para adquirirmos outros bens e serviços não estamos a reduzir o nível de consumo mas a consumir outro tipo de bens (‘amigos do

ambiente’/’rótulo verde’, ‘Bio’).

O terceiro fator que identificamos como relevante para a análise da relação entre consumo e bem-estar é o contexto cultural, social e político, dados os condicionalismos que os mesmos exercem sobre a escolha individual. Esta escolha é influenciada pelo significado simbólico associado aos bens de consumo, pelo *status* que os mesmos conferem aos indivíduos e pelo papel que estes desempenham em termos da pertença social. O papel que a intervenção política assume no fomento e no apoio de comportamentos morais e sociais (Dawkins, 2001), constitui outro elemento condicionador destas mesmas escolhas. Neste sentido é fundamental que as políticas públicas tenham em consideração o contexto cultural e social para que o seu impacto ao nível da mudança de comportamentos seja efetivo. Aprofundaremos esta análise no ponto 4.

Finalmente, consideramos que a relação entre consumo e bem-estar deve ser analisada tendo em conta o questionamento das perspetivas do crescimento, as novas propostas do decrescimento e a sua relação com o conceito de consumo sustentável. Dada a relevância desta problemática para o tema em análise, a mesma será desenvolvida no ponto seguinte.

### **3. Crescimento *versus* decrescimento: novas propostas em torno do desenvolvimento e consumo sustentáveis**

São diversas as evidências que confirmam que o crescimento económico agrava as desigualdades sociais e não é sinónimo de aumento de qualidade de vida, nem de prosperidade. O questionamento da forma convencional de alcançar o progresso e o aumento do nível de vida assente no crescimento económico, no crescimento do consumo enquanto elemento dinamizador da economia e no Produto Interno Bruto – PIB, enquanto indicador do bem-estar, tornou urgente o desenvolvimento de uma macroeconomia que não se baseie no crescimento do consumo (Jackson, 2009). A discussão em torno dos efeitos nefastos do crescimento económico e da moderna sociedade de consumo visíveis através das mudanças climáticas decorrentes da crescente emissão de Gases com Efeitos de Estufa (GEE), do aumento dos resíduos tóxicos e da deterioração dos ecossistemas, entre outras consequências, trouxeram para a agenda económica e política as questões do desenvolvimento sustentável. Neste conceito é central a repartição da riqueza mundial e a utilização dos recursos existentes de modo a não comprometer as gerações futuras. O desenvolvimento sustentável baseia-se em práticas que fomentam o bem-estar ao mesmo tempo que

preservam o meio ambiente (WCED, 1987).

As perspetivas do decrescimento, “*degrowth*”, desenvolveram-se em torno da ideia de que é necessário impor limites ao crescimento económico e da necessidade de pôr fim ao crescimento enquanto imperativo. Assim, o decrescimento responde a uma necessidade financeira e ecológica resultante do fracasso do modelo de sucesso económico (Kallis, 2011; Martínez-Alier *et al*, 2010; Jackson, 2009). Na sua origem está o despertar para a crise ecológica e as críticas à tecnologia e ao desenvolvimento (Meadows *et al.*, 1972; Latouche, 2010).

A emergência destes novos modelos de pensamento decorrem quer da consciência dos limites ambientais e das trágicas consequências da exploração irracional dos recursos, quer da necessidade de pensar a eficácia das estratégias face às características comportamentais e aos limites dos indivíduos e das organizações. O objetivo é promover a mudança no comportamento dos indivíduos e na estrutura da sociedade (Van den Bergh, 2011; Latouche, 2010; Meadows *et al.*, 1972). Esta mudança rumo à sociedade de decrescimento centra-se no modo como a produção está organizada, no questionamento do PIB enquanto indicador de bem-estar e nas estratégias para alcançar esse mesmo bem-estar.

Na sociedade de decrescimento a produção está organizada para a subsistência, o que pressupõe uma utilização e consumo moderado e consciente dos recursos (Latouche, 2010), e para uma redução socialmente sustentável e equitativa da produtividade da sociedade da qual resulta uma diminuição do PIB (Kallis, 2011). Apesar de ser consensual que as correlações entre progresso e bem-estar ou entre o PIB e o impacto ambiental não são constantes nem estáveis, ao longo do tempo – ‘paradoxo do PIB’, muitos economistas persistem na utilização do PIB como indicador de bem-estar. Deste modo, o PIB continua a influenciar as decisões em vários níveis da economia e constitui um obstáculo à implementação de boas políticas na esfera do meio ambiente, dos mercados de trabalho, da pobreza, da saúde e do lazer. A indiferença ao crescimento do PIB – ‘a-growth’, e o foco em políticas sectoriais (ex: acordos ambientais globais, redução das horas de trabalho, políticas de educação e tecnologia, regulação da publicidade) são consideradas estratégias mais concretas para alcançar o desenvolvimento sustentável (Van den Bergh, 2011). Uma outra estratégia para alcançar o bem-estar e, simultaneamente, preservar o ambiente baseia-se na aplicação do programa dos oito Rs: reciclar; reutilizar; reduzir; revalorizar; reconceitualizar; reestruturar; redistribuir; re-localizar (Latouche, 2010).

Em suma, para alcançarmos o desenvolvimento sustentável é necessário sensibilizar a sociedade para a relevância das políticas públicas e das estratégias com



impacto no bem-estar ou na felicidade e não nos rendimentos. Reforçar a ideia de que é possível alcançar o desenvolvimento sustentável com rendimentos menores mas maior bem-estar. Finalmente, é central acreditar na capacidade coletiva para promover a mudança social.

#### **4. O papel do Estado e das políticas públicas na área do consumo e do ambiente**

A Constituição da República Portuguesa consagra como Direitos e deveres económicos, sociais e culturais o Ambiente e qualidade de vida. Na sua primeira versão, de 1976, o artigo 66º da Constituição da República Portuguesa consagra o ‘direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender’. Este direito é assegurado pelo Estado através de organismos próprios e pressupõe, desde logo, ‘o envolvimento e a participação dos cidadãos’. De referir, contudo, que as primeiras políticas públicas de ambiente em Portugal datam de 1970 (Lei nº 9/70) e referem-se ao regime jurídico dos parques e reservas para a conservação da natureza.

Tendo como referência os Direitos consagrados pela Constituição da República no artigo 66º propomo-nos analisar o papel do Estado e das políticas públicas em Portugal, entre 1976 e 2015, a partir da análise dos programas dos Governos Constitucionais, desde I Governo Constitucional até ao XIX Governo Constitucional. A leitura dos programas dos Governos permitiu identificar duas grandes categorias de análise que constituem sectores chave da governação: a ‘Energia’ e o ‘Ambiente’. Em cada uma destas categorias analisamos as políticas públicas e as medidas de política que marcaram o programa dos diversos Governos Constitucionais, no período em análise.

##### **4.1 O papel do Estado e das políticas públicas para a ‘Energia’**

A primeira categoria analisada é a ‘Energia’ dado o seu contributo para o desenvolvimento do País e do bem-estar das populações. No caso português, é mesmo possível estabelecer um paralelismo entre o desenvolvimento energético e o desenvolvimento do sector industrial. Este sector é o de motor do desenvolvimento económico e social. Contudo, importa salientar que a dependência externa no sector energético é elevada repercutindo-se negativamente na economia e no desenvolvimento de Portugal. Para além de todas estas razões que justificam a pertinência da análise desta categoria não podemos deixar de referir o impacto que o sector da energia,

e também o sector industrial, têm ao nível do ambiente. Não sendo possível, neste artigo, aprofundar todos estes aspetos, a análise desta categoria centra-se nas políticas e nas medidas de política dos diversos Governos Constitucionais na área da ‘Energia’ e no contributo das mesmas quer em favor da preservação do ambiente (investimento em ‘energias limpas’), quer na alteração de comportamentos individuais e coletivos em favor de ‘produtos limpos’.

A defesa de uma política democrática na área do ambiente através da disponibilização de fatores ecológicos (a terra) e de formas mais estáveis de energia, mais acessíveis à comunidade, menos poluidoras e disponíveis em todo o território (sol, vento), constitui um objetivo da Secretaria de Estado do Ambiente, no I Governo Constitucional (1976-1978). Com vista a alcançar este objetivo são incentivados estudos e ensaios de modos alternativos para produção de energia (prospecção de petróleo e energia solar). A aposta na energia solar (aquecimento de água), com vista à diminuição da dependência externa, é também preconizada pelo II Governo Constitucional (1978-1978). Outras fontes de energia privilegiadas por este governo são os recursos hidroelétricos e as centrais térmicas (a fuel, carvão ou energia nuclear), para além de prosseguir com a prospecção de petróleo (on-shore). Este governo propõe apresentar à Assembleia da República o Livro Branco sobre a energia nuclear e prevê iniciar a construção do primeiro grupo nuclear. Considerando que a energia constitui uma infraestrutura básica para o desenvolvimento e a melhoria do bem-estar das populações, o II Governo Constitucional dá continuidade à reorganização do setor elétrico nacional através da integração das redes de distribuição das autarquias e das pequenas concessionárias na Eletricidade de Portugal – EDP. O III Governo Constitucional (1978-1978) continua a promover a expansão do sistema nacional de produção de energia e implementa esquemas de poupança de energia e de aproveitamento de formas energéticas com custos mais baixos (energias limpas). Este governo define o Plano Nacional de Recursos Hídricos que inclui o estudo e inventário das necessidades de água (disponibilidade e projeção) e que será a base da política nacional para o setor. Neste governo o planeamento integrado é reforçado nos sectores industrial e energético de modo a reduzir a dependência da indústria portuguesa face ao exterior e a preparar este setor para a adesão à Comunidade Económica Europeia – CEE. O desenvolvimento do sistema nacional de produção de energia, centrado em energias com custos mais reduzidos, continua a ser uma prioridade no IV Governo Constitucional (1978-1979). Na sequência da conjuntura energética mundial, que impõe restrições, são tomadas pelo V governo (1979-1980) medidas com vista a uma utilização racional e eficiente da energia. Conciliar o apoio

à consolidação do parque industrial e da produção de energia com os fundamentos da política energética e da estrutura industrial com vista ao desenvolvimento económico e social do País e à integração na CEE, é uma das prioridades do VI Governo Constitucional (1980-1980). Para o VII Governo Constitucional (1981-1981) a prioridade é também garantir o abastecimento energético indispensável ao desenvolvimento socioeconómico e, simultaneamente, retardar o agravamento do défice cambial através da diversificação da natureza e origem das fontes; incentivar a poupança e a racionalização dos consumos energéticos; incentivar a utilização da energia solar, a eficiência energética dos edifícios e o aproveitamento de desperdícios industriais e urbanos com valor energético. Neste governo são definidas as grandes linhas de política industrial, energética e tecnológica. A proposta de elaboração de um Plano Energético Nacional surge no VIII Governo Constitucional (1981-1983). Este Governo incentiva as energias renováveis (biomassa e solar), aproveitando os desperdícios industriais e urbanos com valor energético. A previsão de duplicação do consumo energético nacional, até ao final do século, fundamenta a intervenção do IX Governo Constitucional (1983-1985) no setor energético, de modo a não condicionar o desenvolvimento económico e social. Neste sentido é importante diversificar as fontes de energia (levantamento e utilização dos recursos naturais) de modo a diminuir a dependência face ao petróleo (crise petrolífera de 1979) e potenciar uma utilização racional e eficiente da energia disponível. Para alcançar este objetivo são definidas medidas com vista à intensificação de campanhas de poupança energética em diversos setores (indústria, transportes, habitação), da prospeção e caracterização dos recursos energéticos nacionais (culturas florestais, carvão, minérios de urânio e energias renováveis), da utilização de novas tecnologias energéticas (coletores e células fotovoltaicas) que potenciem o aproveitamento das energias solar, eólica e biomassa, do apoio a indústrias de novas tecnologias energéticas e de economia de energia. Preconiza-se a intensificação do carvão na produção de energia elétrica e na indústria (em alternativa ao petróleo) e a adaptação do País ao gás natural. As medidas visam ainda promover a participação das empresas do setor e os órgãos do poder local na elaboração e implementação da política energética; apoiar campanhas de informação e de educação nas áreas da produção e utilização racional de energia, o aproveitamento de desperdícios e da proteção e defesa do homem e do ambiente; tomar uma decisão sobre o Plano Energético (projeto hidroelétrico e hidroagrícola do Alqueva), promovendo o esclarecimento da opinião pública relativamente às opções incluídas no mesmo (opção pelo nuclear), e apresenta-lo à Assembleia da República.

Com o X, o XI e o XII Governos Constitucionais (1985-1987, 1987-1991,

1991-1995) assiste-se a uma mudança do papel do Estado na Indústria e Energia. O Governo define como tarefa prioritária a redução da ‘sua intervenção a um papel predominantemente regulador, fiscalizador e incentivador, apostando na criatividade e iniciativa privada dos portugueses’. Neste sentido, as atribuições do Estado centram-se no fomento da criação de centros de modernização da economia (cooperação entre empresas, universidades e centros de investigação); no elencar e otimizar a utilização dos recursos naturais e em definir a concretização da política energética nacional. No setor energético salientamos, ainda, a revisão do Plano Energético Nacional de 1984, o fomento do uso do carvão (fonte primária de energia), a continuidade dos projetos de prospeção e pesquisa de matérias-primas energéticas (petróleo e gás natural), uma política de preços que direcione os consumidores para as ‘escolhas mais favoráveis para o País’ e em que os custos de acesso às diversas formas de energia sejam imputados ao consumo, um maior acompanhamento e participação ao nível dos programas comunitários (política energética da CEE), a publicação de legislação relativa à produção independente de energia elétrica (potência a instalar) e a redução dos impactes ambientais gerados pela atividade energética. Entre as medidas definidas para alcançar estes objetivos destacamos o apoio às tecnologias energéticas e às energias renováveis (‘mini-hídricas’, biomassa e recursos geotérmicos), o controlo das emissões poluentes provenientes das centrais elétricas, a liberalização do setor dos produtos derivados do petróleo (gasolina sem chumbo, gás de petróleo), legislação que possibilite a flexibilização do setor energético (apoio à constituição de empresas privadas de serviço de energia), a dinamização de centros tecnológicos (Centro da Biomassa para a Energia e o Centro para a Conservação da Energia) e o apoio à utilização racional das energias renováveis através de programas de informação e formação (público e agentes económicos).

No XIII e o XIV Governo Constitucional (1995-1999, 1999-2002) assistimos a uma desgovernamentalização da regulação de preços da energia elétrica (mesmo sistema tarifário), à revisão do quadro legal relativo às condições de distribuição de energia elétrica (baixa tensão), ao aperfeiçoamento dos sistemas de incentivos à utilização de energias renováveis, à execução de programas de informação e formação centrados na utilização racional de energia em escolas e em empresas, entre outras medidas de política energética. A política de energia tem como objetivo melhorar o desempenho ambiental (redução das emissões de CO<sub>2</sub>) e concluir a modernização do sistema energético nacional através da utilização de fontes primárias mais limpas (gás natural), da promoção das energias renováveis (‘tarifa verde’) e das políticas de utilização racional da energia (Agência Nacional de Energia). A qualidade ambiental corresponde

a um dos objetivos a alcançar por este Governo. As medidas a concretizar para alcançar estes objetivos visam a consolidação do gás natural enquanto elemento estruturante do sistema energético; a diversificação das fontes de fornecimento (terminal de gás natural liquefeito, nova central electroprodutora de ciclo combinado); a promoção da reorganização empresarial dos operadores energéticos (EDP, Galp-Petrolgal/GDP/Transgás) através da liberalização dos mercados e da regulação independente (Entidade Reguladora do Setor Elétrico, Entidade Reguladora do Gás Natural) e dos processos de privatização em curso; e o incremento das energias renováveis e da utilização racional de energia com recurso a incentivos financeiros e fiscais.

A liberalização e a abertura dos mercados energéticos constituem um dos objetivos da política de energia para o XV Governo Constitucional (2002-2004). Os eixos estratégicos da atuação do governo centram-se na alteração do quadro estrutural do setor; na reorganização da oferta energética; na promoção dos recursos endógenos para a diminuição da dependência externa no setor e na minimização do impacto no ambiente. Entre as medidas prioritárias para alcançar estes objetivos salientamos a regulação dos setores do gás e dos combustíveis no que se refere aos preços, à concorrência, à qualidade e à segurança; concretização do Mercado Ibérico da Eletricidade sem colocar em causa os interesses nacionais; reapreciação da ideia de concentração energética no petróleo, no gás natural e na eletricidade; estimular o desenvolvimento das energias renováveis (eólica, solar, mini-hídricas e das marés); incentivar as políticas de diminuição da intensidade energética do produto rumo ao desenvolvimento sustentável e estimular o consumo de energias mais eficientes em termos ambientais. O XVI Governo Constitucional (2004-2005) dá continuidade à política de liberalização do setor energético desenvolvida pelo anterior governo, em torno dos mesmos eixos e através das mesmas medidas.

A abertura do setor da energia é considerada fundamental pelo XVII Governo Constitucional (2005-2009) para aumentar a capacidade competitiva dos operadores no setor e para responder às conveniências dos consumidores (individuais e coletivos). Contudo, o papel do Estado não deve substituir-se ao mercado nem agir no domínio dos agentes empresariais mas antes garantir direitos no acesso (segurança, regulação do mercado), na utilização dos recursos (licenciamentos) e na diversificação das fontes energéticas (energias renováveis) com vista a reduzir a fatura energética e a dependência face ao exterior e, simultaneamente, ‘salvaguardar o património ambiental para as gerações futuras’, honrando os compromissos assumidos internacionalmente (protocolo de Quioto). Para este governo a política de ambiente e ordenamento do território ocupa um lugar central na estratégia para o desenvolvimento do País.

Assim, as preocupações ambientais e territoriais dominam as diferentes políticas setoriais (indústria, energia, agricultura, obras públicas, cultura). Dando continuidade às políticas para o setor energético, o XVIII Governo Constitucional (2009-2011), propõem-se garantir para Portugal um lugar cimeiro (nos 5 líderes europeus), na área das energias renováveis, em 2020. Neste sentido, pretende-se aumentar a produção de energia elétrica com vista a eliminar as importações (representam 20% do consumo); desativar as centrais mais poluentes; afirmar a liderança na indústria das energias renováveis (tecnologia, eficiência energética, capacidade exportadora); intensificar a Investigação e Desenvolvimento (I&D) no setor energético em relação estreita com o sistema económico; reforçar o investimento nas energias renováveis (eólica, hídrica, solar, geotérmica); implementar o Plano Nacional de Barragens (mini-hídricas, barragens reversíveis, exploração em articulação com a energia eólica); desenvolver uma política integrada para as tecnologias solares (fotovoltaico, solar térmico); estimular a mudança de comportamentos individuais e coletivos na área da energia (comercialização de lâmpadas de baixo consumo, certificação energética dos edifícios, programa de microgeração, rede de mobilidade elétrica).

O XIX Governo Constitucional (2011-2015) defende uma mudança de paradigma baseada numa perspetiva integrada do território e dos recursos naturais e no desenvolvimento sustentável assente no potencial agrícola e do mar, em que a proteção e a valorização do meio ambiente correspondem aos pilares para o crescimento. Entre os objetivos da nova política energética destacamos a liberalização dos mercados energéticos (eletricidade, gás natural, combustíveis e outros derivados do petróleo); a orientação dos consumos para fontes de energia que não se repercutam na balança de pagamentos (custos face ao valor acrescentado pelas fontes de energia); a reavaliação dos projetos de investimento em curso de modo a garantir um modelo energético de racionalidade económica e reais incentivos aos agentes de mercado (redução dos défices tarifários); a diversificação das fontes primárias de energia de modo a assegurar o abastecimento do País; a redução da dependência petrolífera através da utilização de biocombustíveis, da promoção de um transporte coletivo de qualidade e do investimento nos transportes ferroviário e marítimo para a Europa; apoiar o desenvolvimento de empresas do setor energético (tecnologias renováveis) e a sua internacionalização; garantir a redução das emissões de gases com efeito de estufa, cumprindo as metas definidas.

A análise dos programas dos Governos Constitucionais, entre 1976 e 2015, que acabamos de apresentar reforça quer o condicionamento que a dependência externa no sector energético exerce no desenvolvimento económico e social do País, quer

o impacto que o sector da energia tem ao nível do ambiente. Para garantir o direito ao Ambiente e qualidade de vida, os diversos Governos Constitucionais definem políticas e medidas de política para o setor energético que se diferenciam pelo modo como os mesmos perspetivam o papel do Estado na sua relação com a economia, como priorizam e avaliam o impacto que o setor energético tem sobre o ambiente e o desenvolvimento sustentável e as estratégias que privilegiam para a mudança de comportamentos (individuais e coletivos).

Para os Governos que defendem um papel mais ativo e interventivo na sua relação com a economia (Mercado Regulamentado), as políticas energéticas centram-se na promoção de estudos (I&D), no investimento em energias renováveis, nos direitos dos consumidores, na regulação das atividades das empresas e na redução do impacto ambiental. A regulação que exercem visa a atividade das empresas e a garantia dos direitos dos consumidores. Em suma, privilegiam o ambiente em detrimento do crescimento económico.

Para os Governos que defendem um papel menos interventivo na sua relação com o mercado e uma liberalização dos mercados (Mercado Livre), as políticas energéticas centram-se na diminuição da fatura energética, independentemente do impacto deste setor no ambiente (carvão quando o preço do petróleo aumenta; investimento em energias renováveis depende da relação entre o custo do investimento e o valor acrescentado). A regulação que exercem visa o mercado e favorece a atividade das empresas e o desenvolvimento da sua competitividade. Em suma, o lugar do ambiente é secundarizado em favor do crescimento económico.

A informação e a formação correspondem às estratégias privilegiadas por todos os governos para a mudança de comportamentos. A diferença reside no foco nos indivíduos e/ou nas empresas e associações, de acordo com a conceção prevalecente do funcionamento do mercado (Regulamentado ou Livre) e do papel do Estado (mais ou menos interventivo). Em qualquer dos casos o consumidor é perspetivado como indivíduo livre e racional nas suas escolhas e que procura sempre maximizar o seu bem-estar. Neste sentido, o ato do consumo é puramente individual e as decisões de compra são condicionadas pela informação disponível. É esta crença que confere centralidade à educação na mudança dos comportamentos. Contudo, os estudos empíricos comprovam a ineficácia destas estratégias e apontam, por um lado, o hiato entre os valores e a prática (ator plural) e, por outro, o condicionamento que o contexto (económico, social, cultural) exerce sobre as práticas como fatores explicativos para este fracasso (John *et al.*, 2016; Cruz e Katz-Gerro, 2016; Warde, 2014).

#### 4.2. O papel do Estado e das políticas públicas para o ‘Ambiente’

A segunda categoria analisada é o ‘Ambiente’ atendendo à centralidade que lhe é conferido nos programas dos diversos Governos Constitucionais e à relevância do seu contributo para o desenvolvimento do País e do bem-estar das populações. A análise desta categoria centra-se, também, nas políticas e nas medidas de política dos diversos Governos Constitucionais em favor da preservação do ambiente e na alteração de comportamentos individuais e coletivos em favor de um desenvolvimento e consumo sustentáveis.

A defesa de uma política democrática na área do ambiente constitui um dos objetivos da Secretaria de Estado do Ambiente, no I Governo Constitucional (1976-1978), de modo a assegurar a ‘qualidade de vida’ a que se refere o artigo 66º da Constituição da República. A intervenção do poder público centra-se no ‘bom governo dos fatores ecológicos’ e no controlo ‘das ações destruidoras do equilíbrio da biosfera’, é uma ação fundamentalmente preventiva e é desenvolvida em articulação com os Ministérios da Agricultura e Pescas, das Obras Públicas, da Indústria e a Secretaria de Estado da Saúde. Os objetivos gerais abarcam o controlo das emissões poluentes provenientes da indústria e existentes nas cidades; a gestão da água; o estudo e teste de formas de produção de energias alternativas (sol); alargar o sistema de fornecimento de água, de reciclagem de esgotos e de lixos às zonas rurais; dar continuidade à criação de parques e reservas naturais; e ações de informação e formação centradas na relação homem-ambiente, junto da população escolar.

Os II e III Governos Constitucionais (1978-1978) incluem a política de ambiente como atribuição específica do Ministério responsável pela Habitação e Obras Públicas. Deste modo pretendem aumentar a coerência entre a política global e os programas de regionalização, na área do ordenamento físico e ambiente com vista a uma rede urbana mais equilibrada (equipamentos socioeconómicos, lequadro do urbanismo, planos urbanísticos locais, estudos de impacto ambiental); à descentralização da indústria e serviços; à melhoria das condições de vida nas zonas rurais (reestruturação dos recursos de expansão agrícola); à criação e manutenção de parques e reservas naturais; e às acessibilidades para pessoas e bens (política de transporte e usos do solo). As ações a dinamizar no âmbito da política do ambiente de modo a garantir o uso racional dos recursos naturais e o equilíbrio ecológico abrangem a proteção dos estuários e bacias hidrográficas (poluição, Plano Nacional de Recursos Hídricos); as ações do Fundo Nacional do Ambiente; a investigação na área das energias limpas (tecnologia); a melhoria da situação na área do saneamento



básico (remoção e reciclagem de detritos); e a intensificação das ações de informação, participação e formação relativas à política do ambiente a toda a população (jovens em particular), a nível nacional, regional e local. A ausência de políticas nas áreas do ordenamento físico do território e ambiente, da poluição, do planeamento dos recursos hídricos e do saneamento básico constitui, para o IV Governo Constitucional (1978-79) um entrave para proteger e melhorar a qualidade de vida das populações. Assim, as medidas definidas visam a preparação da Lei-Quadro do Urbanismo, a definição dos parâmetros relativos à qualidade do ambiente, o inventário do património natural e paisagístico (banco de dados), a política geral de saneamento básico (‘Manual do Saneamento Básico’), a elaboração do Plano Nacional dos Recursos Hídricos (banco de dados) e da lei orgânica do Conselho Nacional da Água. Para o V Governo Constitucional (1979-80) a concretização de um programa de intervenção setorial coerente no domínio da Habitação e Obras Públicas (política urbanística e proteção do ambiente) é, também, uma prioridade.

As profundas alterações no meio ambiente decorrentes da expansão urbana, do crescimento dos parques industriais, da alteração das paisagens rurais, do incremento do turismo e das atividades de lazer e associadas à escassez de recursos e à carência de equipamentos sociais e de saneamento básico levaram o VI Governo Constitucional (1980-1980) a incluir a Secretaria de Estado do Ordenamento e do Ambiente no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros com vista a uma política para o Ambiente coerente e transversal a todos os Ministérios. Entre as iniciativas desenvolvidas por este Governo destacamos a publicação de legislação versando a produção, o transporte e a comercialização, o armazenamento e a utilização de produtos tóxicos ou perigosos (pesticidas, produtos químicos e farmacêuticos) e a Lei Geral de Prevenção e Controlo da Poluição. Os efeitos nefastos do crescimento e da expansão desordenada das cidades e da indústria sobre o ambiente e os recursos naturais é, também, salientada pelos VII e VIII Governos Constitucionais (1981-81, 1981-83). Para viabilizar um desenvolvimento harmonioso estes Governos propõem-se implementar uma política global de ordenamento do território que integra as componentes cultural, económica e natural, garante a regionalização e afirma o poder local na definição e execução dos planos de ordenamento, cria condições para a participação das populações e de associações na tomada de decisões. Na área da gestão de recursos é dada continuidade à legislação relativa ao Controlo da Poluição (ar, sonora, água, solo), sendo criadas as respetivas Comissões de Gestão, e à preservação da diversidade genética (fauna e flora), sendo ainda consagrado o princípio do poluidor-pagador. A avaliação do impacte ambiental dos novos projetos, o desenvolvimento de uma política de educação

ambiental (escolas, universidades, autarquias e associações), e a criação de um banco de dados (nacional e internacional) relativos ao ambiente constituem outras ações a desenvolver por este Governo. Concretizar o levantamento ecológico do País e definir normas orientadoras para a elaboração dos planos de ordenamento a realizar pelas autarquias, compatibilizar a legislação básica com o quadro legal da CEE, formar pessoal técnico para a gestão das redes de controlo, tornar obrigatória a realização de estudos de impacto ambiental e executar uma política ativa para a gestão racional dos recursos locais, da reciclagem e do uso das energias renováveis são as principais medidas definidas pelo IX Governo Constitucional (1983-1985).

O X Governo Constitucional (1985-1987) estabelece uma relação estreita entre economia e ambiente. O Governo propõe-se submeter à Assembleia da República a Lei de Bases do Ambiente, publicar legislação sobre Estudos de Impacto Ambiental – EIA, regulamentar os aspetos fundamentais do princípio do poluidor-pagador, legislar na área do Ambiente e Conservação da Natureza (Regulamento Geral do Ruído, legislação sobre substâncias tóxicas), adaptar a legislação portuguesa ao direito comunitário, organizar os serviços necessários à execução da Política de Ambiente e Recursos Naturais, iniciar campanhas de informação e educação ambiental e mobilizar a população (jovens) para estas questões. No sentido de promover a qualidade de vida dos portugueses o X Governo Constitucional propõe-se regulamentar a área da defesa do consumidor, apoiar as associações neste domínio e fiscalizar a publicidade.

Pela primeira vez, no XI Governo Constitucional (1987-1991) é conferido ao ambiente um organismo próprio, o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, colocando-o entre os sectores chave da governação. A preocupação central é a gestão eficaz do ambiente e dos recursos. A concretização deste objetivo está dependente da ‘sensibilização e formação de cidadãos e instituições’ e da ‘actualização constante do conhecimento da situação e da evolução provável do ambiente e dos recursos naturais e da sua relação com as outras actividades’. Neste sentido, o Governo propõe-se ‘promover a investigação científica, o intercâmbio e o desenvolvimento tecnológico no domínio do ambiente’, dar continuidade às políticas de defesa do ‘domínio público marítimo’, no âmbito da Carta Europeia do Litoral, e de preservação da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional. A concretização destes objetivos depende da aplicação do ‘princípio do utilizador-pagador’ e do ‘poluidor-pagador’, essenciais para obter os meios financeiros e garantir que a procura justifica a sua continuidade. Na área dos recursos hídricos o Governo entende que devem ser, também, transferidas para ‘os utentes as responsabilidades relativas à exploração de infraestruturas hidráulicas e à utilização do domínio público hídrico’, e consagra

este ‘novo sistema institucional, jurídico e financeiro da gestão dos recursos hídricos’ na nova Lei da Água. No domínio da qualidade do ambiente nova legislação será submetida a aprovação relativa ao Sistema de Licenciamento, aos Estudos e Impacto Ambiental, a Organismos Reconhecidos para a Área do Ambiente e ao Risco de Acidentes Industriais Graves. Definir uma Estratégia Nacional de Conservação da Natureza, em articulação com orientações comunitárias, a Lei-Quadro e a Rede de Informação e Educação Ambiental para as Áreas Protegidas, e desenvolver programas e projetos de formação e informação para os cidadãos correspondem a outras áreas de intervenção privilegiadas. Continuar a promover um desenvolvimento ‘harmonioso e ecologicamente equilibrado’ conciliando o ‘crescimento económico com a defesa dos valores naturais e ambientais’ corresponde, para o XII Governo Constitucional (1991-1995), ao eixo central para o desenvolvimento sustentado e a garantia de uma maior qualidade de vida para os portugueses. Aperfeiçoar a legislação na área do ambiente de modo a facilitar o acesso à justiça por cidadãos e organizações não-governamentais – ONG, criar novos organismos (Instituto Nacional da Água) e regulamentação (Lei da Água, Código de Usos da Água), responsabilizar os utentes dos recursos naturais pela sua utilização e gestão (princípio do utilizador-pagador e do poluidor-pagador) de modo a preservar os sistemas naturais e a assegurar um fundo para o financiamento com vista à melhoria dos recursos e da sua utilização, são outros exemplos de continuidade das políticas iniciadas pelo X Governo Constitucional. Finalmente importa salientar que a Agenda 21 (1992) e a Agenda 21 Local, que têm como objetivo a difusão de um novo padrão de desenvolvimento que conjugue proteção ambiental, justiça social, eficiência económica e trabalho em parceria (autoridades locais e comunidades), surgiram durante o mandato do XII Governo Constitucional.

O XIII Governo Constitucional (1995-1999) define como um dos seus principais objetivos conferir ao ambiente o ‘estatuto de vector essencial, integrante e indispensável de qualquer estratégia de desenvolvimento de médio/longo prazo’ e, em consonância, altera a designação do organismo que tutela esta área para ‘Ministério do Ambiente’. As políticas estão orientadas para a preservação e a defesa do património natural do País de modo a assegurar ‘níveis de qualidade de vida dignos’ para os cidadãos residentes em qualquer parte do território nacional, e não esquecendo que a questão ambiental se encontra associada às questões do consumo e da defesa dos direitos dos consumidores. Entre as estratégias para alcançar estes objetivos destacamos: a integração do ambiente no conceito de cidadania e a consequente abertura à participação dos cidadãos nas decisões; a inclusão de uma ‘nova cultura ambiental’ em todos os níveis do sistema educativo e o estreitamento dos ‘laços

entre a Administração e os núcleos de investigação pura e aplicada’, nacionais e internacionais, neste domínio. O governo propõe-se voltar a analisar a estrutura, as condições de funcionamento e a distribuição de competências dos organismos em torno da Agenda 21 e Agenda 21 Local – ‘pensar global, agir local’ e deste modo valorizar e prestigiar a Administração do Ambiente e, assim, aumentar a eficácia das políticas neste domínio. Outras medidas prendem-se com o reforço do papel do Conselho Nacional da Água, o melhoramento da rede de abastecimento de água e saneamento básico, a melhoria do ambiente nas cidades e dos padrões de qualidade de vida nas mesmas, o incentivo à reciclagem, reutilização e redução de consumos de materiais, a criação de programas de desenvolvimento e gestão das áreas protegidas, a sensibilização e a formação dos cidadãos através de programas de educação ambiental, o acesso à justiça e a defesa dos direitos dos consumidores na área da saúde e da segurança, a utilização dos recursos financeiros (Fundos de Coesão) para resolver os grandes problemas nacionais na área do ambiente e afirmar o papel de Portugal em ações de cooperação internacional associadas à gestão de recursos naturais. Dando continuidade às políticas desenvolvidas na legislatura anterior, o XIV Governo Constitucional (1999-2002) propõe-se continuar a gerir de forma sustentável os recursos ambientais, em particular no que se refere às infraestruturas de gestão da água, de tratamento de resíduos (urbanos, industriais e hospitalares) e à qualidade do ar (redução das emissões atmosféricas). Entre as ações desenvolvidas para alcançar os objetivos destacamos a conclusão do Plano Nacional da Água, a intervenção em áreas críticas (contaminação dos solos, poluição), ações centradas nos transportes, na habitação, na ação social, na saúde com vista a melhorar o ambiente nas cidades, a implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) e a elaboração da Carta de Risco do Litoral, a preservação da biodiversidade (rede Natura 2000) associada ao turismo e, por último, o incentivo da agricultura biológica. Neste Governo a designação do organismo que tutela o ambiente é alterada para ‘Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Os princípios da sustentabilidade, da transversalidade, da integração, da equidade e da participação são centrais para as políticas do Ambiente e do Ordenamento do Território do XV Governo Constitucional (2002-2004). As medidas a desenvolver incluem a elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) que integra ‘o progresso social, a eficiência económica e a proteção ambiental’ e tem como objetivos reduzir as desigualdades territoriais, preservar os recursos naturais e a qualidade e diversidade dos ecossistemas. A designação do ministério muda de novo para ‘Ministério das Cidades, Ordenamento do Território

e Ambiente’. A ênfase é colocada nas cidades e na rede urbana, no turismo, na rede de infraestruturas e equipamentos, nos recursos naturais de modo a articular o desenvolvimento agrícola e florestal com a preservação da natureza, na gestão da orla marítima, no compromisso entre a administração central, regional e local relativamente aos Planos de Desenvolvimento Territorial (PRDT), aos Planos Setoriais e aos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território. O Programa Polis suporta os Planos Estratégicos de Cidade e estimula os Planos Diretores Municipais que constituem a base de planeamento e ordenamento do território nacional. Outra medida prende-se com a Rede Ecológica Nacional que constitui uma base normativa para uniformizar e harmonizar os regimes relativos à Reserva Ecológica Nacional, aos Corredores Ecológicos, às Áreas Protegidas, às Zonas de Proteção Especial e à Rede Natura. Finalmente, o Governo propõe-se apresentar uma solução alternativa ao processo de coincidência de resíduos industriais perigosos, após a realização de um levantamento rigoroso da situação. O XVI Governo Constitucional (2004-2005) dá continuidade às políticas e às medidas de política de Ordenamento do Território e de Ambiente preconizadas pelo anterior Governo. Concretamente, concluir o programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOR), conjugando o ‘progresso social, a eficiência económica e a proteção ambiental’ com vista à ‘redução das desigualdades territoriais e [à] preservação dos recursos naturais e da qualidade e diversidade dos ecossistemas’; elaborar os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território; apoiar a elaboração e realização de Agendas 21 Locais; definir o Plano Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade; preparar e executar o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (Resíduos Sólidos Urbanos – RSU, Resíduos Hospitalares); concretizar o Plano Nacional de Alterações Climáticas (PNAC); executar o sistema do ‘Controlo Integrado de Poluição’ e o “Licenciamento Ambiental” de acordo com o Direito Comunitário; e dar continuidade a uma política de qualidade de vida centrada nas cidades, na ocupação turística, residencial e empresarial. Não obstante se verificar uma continuidade nas políticas, a designação do organismo que tutela o ambiente é alterada para ‘Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território’.

A política de ambiente e ordenamento do território ocupa um lugar central na estratégia para o desenvolvimento do País definida pelo XVII Governo Constitucional (2005-09). Esta nova orientação encontra-se refletida na designação atribuída ao organismo que tutela o ambiente, ‘Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional’. Os dois grandes objetivos preconizados são ‘alcançar a convergência ambiental com a Europa’ e ‘promover a coesão territorial, a nível nacional e europeu’ que o Governo se propõe alcançar ‘através de um sistema

de gestão territorial mais efectivo, mais coerente, mais descentralizado e mais responsável perante os cidadãos’. Para este Governo a convergência ambiental com a Europa não se pode restringir aos indicadores económicos mas abarcar também a proteção ambiental e a qualidade de vida de modo a que Portugal se aproxime dos países desenvolvidos nas áreas do abastecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos. Outras áreas prioritárias são: as energias renováveis, a eficiência energética (Regime geral das edificações urbanas –RGEU) e os transportes e obras públicas. Nesta última área, e com vista a um ‘desenvolvimento sustentável’, o Governo propõe-se desenvolver uma política baseada no conceito de ‘mobilidade sustentável’, assente em cinco grandes objetivos: i) aumentar a qualidade de vida dos portugueses com base num novo sistema de mobilidade; ii) requalificar a mobilidade urbana (políticas de transporte sustentável); iii) dar centralidade ao ambiente (respeitar o Protocolo de Quioto); iv) baixar os custos de transporte (intermodalidade e eficiência); e v) agregar as redes de transporte ibéricas, europeias e transatlânticas de modo eficiente. Outros objetivos são investir na segurança em todos os modos de transporte e diminuir a sinistralidade rodoviária. Entre as medidas definidas para alcançar os objetivos salientamos a conferência de poderes às Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto; a possibilidade de comprar bilhetes *online*; maior coordenação entre modos de transporte coletivos; e uma política de gestão integrada para as empresas de transportes urbanos (Lisboa e Porto). Para o XVIII Governo Constitucional (2009-11) a política de ambiente permanece estruturante na estratégia de desenvolvimento sustentável do País. Contudo, o organismo que tutela o ambiente volta a ser designado como ‘Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território’, excluindo-se o desenvolvimento regional. A prioridade ambiental centra-se nos desafios colocados pelas alterações climáticas (Protocolo de Quioto) pelo que o Governo se propõe adotar medidas especiais no âmbito do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), como por exemplo diminuir a dependência dos combustíveis fósseis, aumentar a eficiência energética (redução do consumo de energia; mudança de comportamentos), a sustentabilidade dos transportes e continuar a investir nas energias renováveis (eólica, hídrica). Os resíduos continuam a ser uma prioridade para este Governo que os considera como ‘recurso ou fonte de valor’. Assim, incentivar a reutilização e a reciclagem através da inovação tecnológica, melhorar o sistema de resíduos industriais perigosos (CIRVER, coíncineração), diminuir os resíduos persistentes (plásticos) e promover materiais reutilizáveis e recicláveis são exemplos de medidas a desenvolver neste domínio. A conservação da natureza e da biodiversidade correspondem a outro domínio prioritário de intervenção.

Neste domínio o Governo propõe-se defender a Rede Natura e estendê-la às áreas marinhas protegidas (biodiversidade marinha) e alargar a Rede Nacional de Áreas Protegidas (turismo de natureza). Importa ainda salientar a intervenção ao nível da reforma fiscal ambiental (neutralidade fiscal), a simplificação de procedimentos (administrativos, fiscalização), a promoção de ações de sensibilização e educação ambiental, a cooperação com organizações não-governamentais na área do ambiente e a revisão da Lei de Bases do Ambiente de modo a adequá-la ao atual contexto.

O XIX Governo Constitucional (2011-2015) propõe uma mudança de paradigma em que o desenvolvimento sustentável realiza o potencial produtivo agrícola e do mar e o crescimento assenta na proteção e valorização do meio ambiente. Assim, o organismo que tutela o ambiente passa a designar-se ‘Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território’. Em 2013, a designação é de novo alterada para ‘Ministério do Ambiente, Ordenamento do território e Energia’, sem que se registem mudanças em termos de objetivos e medidas políticas. Os objetivos estratégicos centram-se na resolução dos problemas ambientais de primeira geração (água, saneamento, resíduos); na resposta aos desafios emergentes através da execução políticas ambientais europeias baseadas na incorporação dos custos ambientais na economia e no desenvolvimento de atividades económicas em torno das inovações e das tecnologias limpas. Entre as medidas preconizadas pelo Governo destacamos a estratégia para a conservação da natureza e biodiversidade baseada na valorização económica dos recursos naturais, dos serviços dos ecossistemas e na retificação do modelo de gestão das áreas classificadas; executar os Planos de Ordenamento das Bacias Hidrográficas e o Plano Nacional da Água para fomentar a política e a gestão dos recursos hídricos; desenvolver um Plano Nacional de Ação para o Uso Eficiente da Água com vista a reduzir o consumo; reestruturar o setor do abastecimento de água e saneamento de modo a garantir a sustentabilidade económico-financeira do setor; conferir autonomia ao subsector dos resíduos no Grupo Águas de Portugal e desenvolver as medidas conducentes à sua abertura ao setor privado; promover um mercado para os Combustíveis Derivados de Resíduos; investir na ecoeficiência e rever a fiscalidade ambiental e retificar a Lei de Bases do Ambiente.

A análise dos programas dos Governos Constitucionais evidencia o modo como a expansão das cidades, do parque industrial, de novas formas de produção agrícola, num contexto caracterizado por carências ao nível da rede de distribuição de água, energia, saneamento básico e de equipamentos sociais, condicionaram as políticas e a ação dos Governos Constitucionais na área do ambiente.

Diferentes políticas e medidas de política foram implementadas pelos diversos

Governos Constitucionais no sentido de garantir o direito ao Ambiente e qualidade de vida, consagrado no artigo 66º da Constituição da República Portuguesa. Desde uma intervenção preventiva focada na preservação do ambiente e dos recursos naturais e no controlo do impacto ambiental decorrente do desenvolvimento registado no País até uma intervenção centrada no incremento e no apoio ao investimento (público ou privado) em diferentes áreas: ordenamento do território, tratamento dos lixos, mobilidade sustentável, turismo e na investigação são diversas as políticas para promover um desenvolvimento sustentável.

As estratégias para a mudança de comportamentos privilegiam a formação e a educação na área do ambiente. Inicialmente focadas na população escolar jovem estendem-se às universidades, às autarquias, às associações com vista a implicar toda a sociedade na defesa do ambiente e na difusão de novas práticas conducentes a uma diminuição do padrão de consumo e, simultaneamente, da pegada ecológica através da reciclagem e da reutilização. Outras medidas de carácter punitivo (poluidor-pagador, ‘fiscalidade verde’) são promovidas por alguns governos. O impacto destas estratégias não é ainda totalmente conhecido mas o que os estudos revelam é que a transferência das responsabilidades para o consumidor, sem que sejam acompanhadas por uma intervenção ao nível dos contextos de nível micro a macrosociológico, está votada ao insucesso.

## **5. Conclusões**

Este artigo tem como objetivo apresentar uma análise do papel do Estado e das políticas públicas na mudança de comportamentos, através da inculcação de disposições ambientalistas, com vista a garantir o direito consagrado no artigo 66º da Constituição da República Portuguesa – Ambiente e qualidade de vida. A análise foi desenvolvida a partir dos programas dos Governos Constitucionais, de 1976 a 2015, e centrou-se nas políticas e nas medidas de política propostas para a ‘Energia’ e o ‘Ambiente’, no contributo das mesmas para a preservação do ambiente e dos recursos naturais e na alteração de comportamentos, individuais e coletivos, em favor do desenvolvimento e consumo sustentáveis.

O envolvimento e a participação dos cidadãos na defesa do ambiente e da qualidade de vida está consagrado na Constituição da República Portuguesa, o que lhe confere um carácter inovador. Contudo as áreas de intervenção e o grau de participação preconizados pelos Governos Constitucionais são diversos. Alguns Governos incentivam à participação na definição das políticas e das medidas de política (discussão pública da opção pelo nuclear, pela regionalização e na gestão dos



recursos naturais e nos planos de ordenamento a nível autárquico); promovem ações com o objetivo de consciencializar e implicar a população na preservação do ambiente e dos recursos naturais de modo a garantir o futuro das novas gerações; apoiam as associações de consumidores e garantem os direitos dos consumidores (facilitar o acesso à justiça); acreditam na criatividade e na iniciativa privada dos portugueses rumo a um desenvolvimento sustentável. Outros Governos estimulam a participação centrando-se na partilha de responsabilidades (assumir dos custos – ‘poluidor-pagador’; participar nas despesas – ‘fiscalidade verde’ como fonte de financiamento na área do ambiente; responsabilizar pelo uso e gestão dos recursos naturais – ‘utilizador-pagador’). Em todos os Governos a participação é incentivada através da informação e da formação (educação ambiental). O que distingue a intervenção dos diversos Governos é o público abrangido que ora se restringe à população escolar (influência que as crianças/jovens exercem na mudança de comportamentos dos adultos), ora se alarga às empresas e às associações, de modo a envolver toda a população.

Ao longo das quatro décadas, incluídas na análise dos programas dos diversos Governos Constitucionais, registamos uma diversidade de políticas e medidas de política preconizadas para a área da ‘Energia’ e do ‘Ambiente’. São políticas em torno da melhoria da rede de abastecimento de água e saneamento básico em todo o território nacional; do alargamento do fornecimento de energia elétrica e do acesso a novas fontes de energia (gás natural); do investimento na área do tratamento dos lixos e dos resíduos (industriais, tóxicos, hospitalares); dos recursos naturais; do ordenamento do território; da melhoria do ambiente nas cidades; do incentivo à reciclagem, à reutilização e à redução do consumo de modo a elevar o padrão de qualidade de vida dos portugueses e, deste modo, a garantir o direito ao ambiente e à qualidade de vida, consagrados no artigo 66º da Constituição da República Portuguesa. A relevância que algumas destas áreas assumem para os diversos Governos determina a designação atribuída ao Ministério que tutela o ‘Ambiente’ e o lugar cimeiro ou secundário dado a este por relação aos outros setores chave da governação. A título de exemplo salientamos as seguintes designações: Ministério do Ambiente; Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. Por último importa referir que após a adesão à União Europeia, a adequação da legislação portuguesa ao Direito Comunitário, através da transposição das diretivas europeias, é uma preocupação transversal a todos os Governos Constitucionais.

A forte dependência energética, agravada pelas crises petrolíferas (1979, 1991 e 2008), condicionaram as políticas e as medidas de política preconizadas pelos

diversos Governos e refletiram-se no modo como estes perspetivaram as relações entre o setor da energia, o ambiente e o desenvolvimento sustentável. As opções políticas preconizadas pelos diversos Governos indiciam uma hierarquização entre o ambiente e a economia. A título de exemplo referimos o incentivo à intensificação do uso de uma energia poluente (carvão) como estratégia para mitigar os efeitos que a dependência energética exerce na economia portuguesa, nomeadamente em contexto de crise petrolífera, ou o investimento do Estado em energias limpas (energias renováveis); a liberalização e abertura aos mercados energéticos ou a desgovernamentalização da regulação dos preços da energia elétrica; ou, ainda, a privatização dos transportes públicos versus a redução da pegada ecológica através da promoção de uma mobilidade sustentável.

O investimento na área do ambiente e da preservação dos recursos naturais preconizado pelos diversos Governos Constitucionais é também revelador de estratégias diferenciadas nesta área. Os Governos que assumem um papel menos interventivo remetem para as empresas a inovação e privilegiam o crescimento económico, conferindo primazia às questões económicas sobre as ambientais. Para estes Governos a convergência ambiental centra-se nos indicadores económicos. Pelo contrário, os Governos com um papel mais interventivo defendem que o investimento na área do ambiente é um meio para alcançar o desenvolvimento sustentável. Neste caso, a convergência ambiental encontra-se associada não só a indicadores económicos mas também na área da proteção e da qualidade de vida. De referir, ainda, que estes Governos privilegiam a relação entre o Ambiente, o consumo e a cidadania.

Num tempo em que é grande o questionamento da relação entre o crescimento económico e o aumento do nível de vida, em que se intensificam os debates em torno dos efeitos nefastos do crescimento económico e da moderna sociedade de consumo e em que são muitas as evidências que comprovam a relação entre crescimento económico e as desigualdades sociais, a análise dos programas dos Governos Constitucionais permite concluir que o crescimento económico continua a ser privilegiado por alguns dos Governos, em Portugal. A análise revela, também, que outros Governos dão passos rumo ao desenvolvimento sustentável. A questão central é que, em ambos os casos, os Governos atribuem ao consumo o papel central na dinamização da economia. Assim, estamos ainda longe da sociedade de decrescimento caracterizada por uma produção organizada para a subsistência e, conseqüentemente, para uma utilização e consumo moderado e consciente dos recursos.

Um outro obstáculo no caminho rumo a uma sociedade de decrescimento prende-se com a eficácia das estratégias centradas na política de educação ambiental

com vista à mudança de comportamentos. Se o objetivo é mudar o comportamento dos consumidores é necessário, por um lado, questionar o conceito de ‘consumidor-cidadão’ e a ideia que lhe está associada de que o poder de escolha em favor de produtos ‘amigos do ambiente’ e de redução dos níveis de consumo em prol da defesa do ambiente e dos recursos naturais está totalmente concentrado nos consumidores. Por outro lado, é imperioso considerar que as práticas de consumo correspondem a ações partilhadas e impregnadas de sentido cultural que são inculcadas de modo inconsciente ao longo do processo de socialização (primário e secundário), e que estão relacionadas com rituais sociais presentes nas rotinas diárias. Estes rituais variam em função do tempo, do lugar e dos grupos sociais. Assim, não é possível alterar o comportamento dos consumidores sem ter em conta o contexto (físico, social, cultural) em que a prática de consumo tem lugar.

### Referências Bibliográficas

- BARBOSA, Livia (2008), *Sociedade de Consumo*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, Ed.
- BAUMAN, Zygmund (2008), *Vida de Consumo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- COSTA, António (1999), *Sociedade de Bairro: Dinâmicas sociais da identidade cultural*, Oeiras, Celta Editora.
- CRUZ, Isabel (2013), *Entre Estruturas e Agentes: Padrões e práticas de consumo em Portugal Continental*, Porto, Afrontamento.
- (2014), “Consumo sustentável: entre o crescimento e o decrescimento”, in Hernâni Veloso Neto e Sandra Lima Coelho, *Responsabilidade social, respeito e ética na vida em sociedade*, Vila do Conde, Civeri Publishing, pp 268-281.
- (2015), “Consumo colaborativo: uma alternativa em tempos de crise?”, Dimensão analítica: Condições e Estilos de Vida, Plataforma Barómetro Social, <http://barometro.com.pt>, ISSN 2182-1879.
- CRUZ, Isabel; KATZ-GERRO, Tally (2016), “Urban public transport companies and strategies to promote sustainable consumption practices”, *Journal of Cleaner Production*, 123, pp 28-33.
- DAWKINS, Richard (2001), “Sustainability doesn’t come naturally: an evolutionary perspective on values”, “Values platform for Sustainability”, Inaugural Lecture present at the Environment Foundation, The Royal Institution, London.
- ILLICH, Ivan (1977), *Towards a history of needs*. New York, Pantheon Books.
- JACKSON, Tim (2005), *Motivating Sustainable Consumption – A review of models of consumer behaviour and behavioural change*, A Report to the Sustainable Development Research Network, London, Policy Studies Institute.
- (2009), “Industrial ecology in Europe: Beyond the growth economy”, *Journal of Industrial Ecology*, 13 (4), pp 487-490.
- JOHN, René; JAEGER-ERBEN, Melaine; JANA, RUCKERT, Jana (2016), “Elusive Practices: Considerations on limits and possibilities of environmental policy for sustainable consumption”, in Keller, M. et al., *Environmental Policy and Governance Meet Everyday Life: The (im)possibilities of sustainable consumption in Europe*, Vol. 26, pp 129–140.

CRUZ, Isabel Silva (2016), “Consumo sustentável e ambiente: o papel do Estado e das políticas públicas na inculcação de disposições ambientalistas”, *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXII, pp. 33 - 60

- KALLIS, Giorgos (2011), “In defence of degrowth”, *Ecological Economics*, 70, pp 873-880. KASSER, Tim (2002), *The High Price of Materialism*, Cambridge, MA: MIT Press.
- LAHIRE, Bernard (1998), *Homem Plural. Os determinantes da acção*, Brasil, Editora Vozes.
- LATOUCHE, Serge (2010), “Degrowth”, *Journal of Cleaner Production*, 18, pp. 519-522.
- (2011), *Vers une société d'abondance frugale: contresens et controverses sur la décroissance*, Paris, Ed. Mille et une nuits.
- MARTINEZ-ALIER, Joan; PASCUAL, Unai; VIVIEN, Franck-Dominique; ZACCAI, Edwin (2010), “Sustainable de-growth: Mapping the context, criticisms and future prospects of an emergent paradigm”, *Ecological Economics*, 69, pp. 1741-1747.
- MEADOWS, Donella; MEADOWS, Dennis; RANDERS, Jørgen; BEHRENS III, William (1972), *Limites do crescimento: Um relatório para o projecto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo, Ed. Perspectiva.
- Programas dos Governos Constitucionais da República (I Governo ao XIX Governo Constitucional) <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>
- SLATER, Don, (2001), *Cultura do Consumo e Modernidade*, S. Paulo, Nobel.
- SLESSER, Malcolm; KING, Jane; CRANE, David (1997), *Management of Greed: Bio-physical appraisal of economic and environment potencial*, Edinburgh, Resource Use Institute.
- TRAINER, Ted, (1996), *Towards a Sustainable Economy – The need for fundamental change*, Oxford, UK, Jon Carpenter Publishing.
- United Nations Development Programme, (1998), *Human Development Report*, <http://www.hdr.undp.org>
- VAN DEN BERGH, Jeroen, (2011), “Environment versus growth: a criticism of ‘degrowth’ and a plea for ‘a-growth’”, *Ecological Economics*, 70, pp. 881-890.
- WACHTELL, Paul, (1989), *The Poverty off Affluence*, Philadelphia, New Society Publishers.
- WARDE, Alan, (2013), “Sustainable consumption and policies for behaviour change”. *Discover Society*, 1(1).
- (2014), “After taste: Culture, consumption and theories of practice”, *Journal of Consumer Culture*, 14, n.º. 3, pp. 279–303.
- WCED (1987), *Our Common Future*, Oxford, University Press.

**Isabel Silva Cruz.** Investigadora do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Porto, Portugal). Endereço de correspondência: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto, Via Panorâmica, s/n, 4150-564 Porto, Portugal. *E-mail:* [imsilvacruz@gmail.com](mailto:imsilvacruz@gmail.com)

Artigo recebido a 10 de janeiro de 2016. Publicação aprovada a 8 de setembro de 2016.