

Ambiente, Alterações Climáticas, Alimentação e Energia

A Opinião
dos Portugueses

Luísa Schmidt
Ana Delicado
(organizadoras)

o b s e r v a
observatório de ambiente e sociedade

Colecção Observatórios ICS **1**

ICS

Ambiente, Alterações Climáticas, Alimentação e Energia

A Opinião dos Portugueses

Luísa Schmidt

Ana Delicado

(organizadoras)

Colecção Observatórios ICS 1

o b s e r v a

observatório
de ambiente
e sociedade

ICS

Imprensa
de Ciências
 Sociais

Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa - Portugal
Telef. 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

www.ics.ul.pt/imprensa
E-mail: imprensa@ics.ul.pt

Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação
Ambiente, alterações climáticas, alimentação e energia : a opinião
dos portugueses / org. Luísa Schmidt, Ana Delicado. -
Lisboa : ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2014. -
(Observatórios ICS ; 1).
ISBN 978-972-671-335-7
CDU 50



Capa e concepção gráfica: João Segurado
Revisão: Levi Condinho
Impressão e acabamento: Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.
Depósito legal: 371524/14
1.ª edição: Fevereiro de 2014

Índice

Os autores	19
Introdução	21
<i>Luísa Schmidt e Ana Delicado</i>	
Capítulo 1	
Ambiente: das preocupações às práticas	31
<i>Susana Valente e José Gomes Ferreira</i>	
Capítulo 2	
A água e os resíduos: duas questões-chave	75
<i>José Gomes Ferreira e Susana Valente</i>	
Capítulo 3	
Alterações climáticas na opinião pública	113
<i>Luísa Schmidt e Ana Delicado</i>	
Capítulo 4	
Energia: das fontes à eficiência energética	145
<i>Ana Delicado, Ana Horta e Susana Fonseca</i>	
Capítulo 5	
Consumo, alimentação e OGM	199
<i>Mónica Truninger e José Gomes Ferreira</i>	
Capítulo 6	
Mobilidade urbana e cidades	247
<i>João Mourato e Rui Carvalho</i>	

Índice de tabelas, quadros e figuras

Tabelas

1.1	Problemas ambientais que preocupam os portugueses, segundo género, idade e idade de saída da escola, 2011	51
1.2	As prioridades dos cidadãos portugueses no quotidiano para proteger o ambiente em função das principais variáveis sociodemográficas, 2011	67
6.1	Perceção da evolução da condição do país no contexto da UE, 2009	253

Quadros

1.1	Quando se fala de «ambiente», dos seguintes temas, em que é que pensa em primeiro lugar? (2008 e 2011) (%)	43
1.2	Problemas mais associados a «dano ambiental», 1986-1997 (%)	47
1.3	Problemas ambientais que mais preocupam os portugueses e os europeus, 2005-2011 (%)	48
1.4	Problemas ambientais mais e menos preocupantes, 2011 (%)	49
1.5	Compras «amigas do ambiente», 1992-2011 (%)	59
1.6	Prioridades dos cidadãos no quotidiano para proteger o ambiente, 2008 e 2011 (%)	66
2.1	Ações realizadas nos dois últimos anos que contribuíram para reduzir os problemas da água, 2009 (%)	85
2.2	Ações realizadas nos dois últimos anos que contribuíram para reduzir os problemas da água, 2012 (%)	86
2.3	Iniciativas que poderiam convencer os inquiridos a separar (mais) lixo, 2011 (%)	97
2.4	Iniciativas para melhorar a gestão do lixo nas comunidades dos inquiridos, 2011 (%)	99

4.1	Atitudes face a diferentes fontes de energia, 2007	157
4.2.	Adesão pessoal a práticas de redução do consumo ou de uso eficiente da energia: comparação entre portugueses e média europeia, 1987-2011 (%)	179
4.3.	Posse de equipamentos domésticos e eletrónicos, em 2000 e 2010-2011, Portugal (%)	180
4.4.	Atribuição de prioridade ao fornecimento de informação como forma de as autoridades políticas contribuírem para a redução do consumo energético: comparação entre portugueses e média europeia, 1993-2007 (%)	185
4.5	Quais as medidas que os governos nacionais deveriam privilegiar para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia?, 2007 (%)	186
4.6	Na compra destes equipamentos, qual a atenção dedicada ao seu consumo de energia?, 2006 (%)	188
4.7	Influência da eficiência energética na aquisição dos equipamentos para a casa, 2007 (%)	189
5.1	Locais de compra de produtos alimentares seguros, 1998 (%)	217
5.2	A agricultura deve produzir mais alimentação saudável mesmo que tal signifique aumentar os preços..., 1987 (%)	219
5.3	Política agrícola e alimentação, concorda que a..., 2001-2005 (%)	220
5.4	Fontes em que mais confia sobre qualidade, segurança e riscos alimentares, 1997-2010 (%)	224
5.5	As aplicações de biotecnologia à produção alimentar devem ser desencorajadas, 1996-2010 (%)	230
5.6	Entidades que estão a realizar um bom trabalho para a sociedade no que concerne às questões relacionadas com a biotecnologia em geral, 1999-2010, Portugal (%)	233
5.7	Credibilidade das fontes de informação sobre biotecnologia, 1996-2006 (%)	234
6.1	Perceção da condição no país <i>versus</i> da União Europeia, 2009 (% de respostas positivas)	253
6.2	Perceção da condição urbana, 2004-2009 (%)	254
6.3	Desafios urbanos, 2009 (%)	256
6.4	Prioridades em políticas urbanas de transportes, 2011 (%)	257

6.5	Práticas de utilização de transportes, 2009 e 2011 (%)	258
6.6	Motivos para não utilizar transportes públicos, 2011 (%)	258
6.7	Fatores potenciadores do uso do transporte público, 2011 (%)	260

Figuras

1.1	Ter ouvido ou lido sobre o Ano Europeu do Ambiente, 1988 (%)	37
1.2	Quais são os dois problemas mais importantes que o país enfrenta? (2012)	39
1.3	Grau de importância atribuído ao ambiente, 2011 (%)	40
1.4	A situação do ambiente no país é melhor ou pior do que a média dos países da UE, 2012 (%)	40
1.5	Evolução da perceção da situação do ambiente, 2005-2010 (%)	41
1.6	Temas que associa a ambiente, segundo o género, 2011, Portugal (%)	43
1.7	Temas que associa a ambiente, segundo a idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)	45
1.8	Temas que associa a ambiente, segundo a autoavaliação do grau de informação, 2011, Portugal (%)	45
1.9	«Os problemas ambientais têm um efeito direto na sua vida quotidiana», 2011 (%)	53
1.10	«Enquanto indivíduo, pode desempenhar um papel ativo na proteção do ambiente», 2011 (%)	54
1.11	Evolução das principais práticas ambientais realizadas pelos portugueses, 1986-2011 (%)	56
1.12	Poupar/reduzir consumo de água, 1986-2011 (%)	57
1.13	Não fazer muito barulho, 1986-1995 (%)	58
1.14	Relação entre estar bem informado sobre questões ambientais e a disponibilidade para pagar mais por produtos amigos do ambiente, 2011 (%)	60
1.15	Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais, 2011 (%)	62
1.16	Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais segundo a idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)	63

1.17	Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais, segundo o grau de informação, 2011, Portugal (%)	64
1.18	Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais, segundo o tipo de família, 2011, Portugal (%)	64
2.1	Grau de informação sobre os problemas da água no país, 2012 (%)	81
2.2	Perceção dos inquiridos sobre a qualidade da água, 2009 (%)	82
2.3	A qualidade da água é um problema sério e deteriorou-se nos últimos 10 anos, 2012 (%)	83
2.4	Principais ameaças ao meio hídrico, 2009 e 2012 (%)	85
2.5	Opinião sobre a melhor forma de resolver os problemas da água, 2012 (%)	86
2.6	Qual deve ser o foco da nova estratégia europeia sobre água?, 2012 (%)	88
2.7	Evitar deitar papéis ou outro lixo para o chão, 1986-1995 (%)	94
2.8	A prática «separar o lixo para reciclar» e a percentagem de RU recolhidos seletivamente em Portugal, 1986-2011 (%)	95
2.9	Disponibilidade para pagar pela gestão do lixo, 2011 (%)	99
2.10	Reduzir o consumo de produtos descartáveis, 2008 e 2011 (%)	101
2.11	Disponibilidade para comprar produtos em segunda mão, 2011 (%)	102
2.12	Fator mais importante na decisão de comprar produtos feitos de materiais reciclados, 2011 (%)	103
3.1	Inquiridos que se declaram muito preocupados com as alterações climáticas 1986-2002 (%)	119
3.2	Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave 2008-2011 (%)	120
3.3	Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave por escalão etário, 2011, Portugal (%)	121
3.4	Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave por idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)	122
3.5	Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave por posicionamento político, 2011, Portugal (%)	122
3.6	Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada», 2008-2009 (%)	124
3.7	Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada» por escalão etário, 2009, Portugal (%)	125

3.8	Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada» por idade de saída da escola, 2009, Portugal (%)	125
3.9	Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada» por posicionamento político, 2009, Portugal (%)	126
3.10	Concordância com a afirmação «As emissões de CO ₂ têm um impacto marginal nas alterações climáticas», 2008-2009 (%)	126
3.11	Inquiridos que se afirmam mal informados sobre alterações climáticas, 1991-2009 (%)	127
3.12	Inquiridos que se afirmam pouco ou nada informados sobre as causas das alterações climáticas, por sexo, 2009, Portugal (%)	128
3.13	Inquiridos que se afirmam pouco ou nada informados sobre as causas das alterações climáticas, por escalão etário, 2009, Portugal (%)	129
3.14	Inquiridos que se afirmam pouco ou nada informados sobre as causas das alterações climáticas, por idade de saída da escola, 2009, Portugal (%)	129
3.15	Cruzamento entre taxas de preocupação e informação sobre alterações climáticas, 2009 (%)	130
3.16	Indivíduos que declaram ter agido pessoalmente para combater alterações climáticas, 2008-2011 (%)	131
3.17	Ação individual contra as alterações climáticas por sexo, 2011, Portugal (%)	132
3.18	Ação individual contra as alterações climáticas por escalão etário, 2011 (%)	132
3.19	Ação individual contra as alterações climáticas por idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)	133
3.20	Ações pessoais de combate às alterações climáticas, 2011 (%)	134
3.21	Razões para a ação contra as alterações climáticas, 2008 (%)	135
3.22	Razões para a não ação contra as alterações climáticas, 2008 (%)	135
3.23	Concordância com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar», 2008-2009 (%)	136
3.24	Concordância com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar», por escalão etário, 2009, Portugal (%)	136

3.25	Concordância com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar», por idade de saída da escola, 2009, Portugal (%)	137
3.26	Responsabilidade por combater alterações climáticas, 2011 (%)	137
3.27	Avaliação das ações de várias entidades no combate às alterações climáticas, 2009 (%)	138
3.28	Concordância com a meta de redução de 20% dos gases com efeitos de estufa até 2020, 2010-2013 (%)	139
4.1	Comparação de fontes energéticas em termos de estabilidade de preço (nos próximos 10 anos), 1986-2003 (%)	154
4.2	Comparação de fontes energéticas em termos de fiabilidade do abastecimento (nos próximos 10 anos), 1986-2003 (%)	155
4.3	Comparação de fontes energéticas em termos de menor risco de poluição (nos próximos 10 anos), 1986-2003 (%)	156
4.4	Atitudes face a diferentes fontes energéticas segundo a idade, em Portugal, em 2007 (%)	157
4.5	Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, 2008-2012 (%)	158
4.6	Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, segundo a idade, em Portugal, 2011 (%)	159
4.7	Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, segundo a idade de término dos estudos, em Portugal, 2011 (%)	160
4.8	Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, por índice de uso dos <i>media</i> , 2011 (%)	161
4.9	Opinião sobre o desenvolvimento de centrais nucleares, 1986-1996 (%)	163
4.10	Opinião sobre o desenvolvimento de centrais nucleares, 2006-2009 (%)	164
4.11	Posição relativa à produção de energia em centrais nucleares, 2008 . .	165
4.12	Concordância com a afirmação de que a produção de eletricidade a partir de energia nuclear vale a pena do ponto de vista dos custos, 1986-2009 (%)	166
4.13	Concordância com a afirmação de que a produção de eletricidade a partir de energia nuclear torna o país menos dependente do fornecimento de energia por outros países, 1986-2009 (%)	167

4.14	Concordância com a afirmação de que o uso de energia nuclear permite diversificar as fontes de energia, 2005-2008 (%)	168
4.15	Concordância com a afirmação de que o uso de energia nuclear permite reduzir a dependência do petróleo, 2005-2008 (%)	169
4.16	Concordância com a afirmação de que a produção de eletricidade a partir de energia nuclear é uma forma de energia limpa, 1986-1991 (%)	170
4.17	Concordância com a afirmação de que o uso de energia nuclear permite reduzir a emissão de gases com efeito de estufa, 2001-2008 (%)	171
4.18	Autoavaliação do nível de informação sobre como funcionam as centrais nucleares, 1986 (%)	172
4.19	Autoavaliação do nível de informação sobre resíduos radioativos, 1991-2008 (%)	173
4.20	Autoavaliação do nível de informação sobre segurança das centrais nucleares, 2006-2009 (%)	174
4.21	Opinião sobre participação nas decisões nacionais estratégicas sobre energia (incluindo energia nuclear), 2009 (%)	175
4.22	Poupar/reduzir o consumo de energia, 1992-2011 (%)	177
4.23	Adesão pessoal a práticas de redução do consumo de energia em iluminação e eletrodomésticos e não adoção de qualquer prática de redução do consumo ou de uso eficiente da energia segundo os escalões etários, 2007, em Portugal (%)	183
4.24	Prioridades políticas na área da energia segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)	184
4.25	Medidas que o Governo deve tomar para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia segundo a idade de término dos estudos, 2007, Portugal (%)	186
4.26	Medidas que o Governo deve tomar para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)	187
4.27	Influência do critério de eficiência energética quando adquire equipamentos para a casa segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)	189

4.28	Influência do critério de eficiência energética quando adquire equipamentos para a casa segundo o ano de término da formação escolar, 2007, Portugal (%)	190
5.1	Critérios de qualidade de um produto alimentar, 1995-1998 (%) . . .	212
5.2	Fatores que influenciam a compra dos produtos alimentares, 2006 (%)	213
5.3	Quando compra produtos alimentares, que importância para si tem..., 2012 (%)	214
5.4	Inquiridos que respondem ser «muito importante» a qualidade, o preço, a origem geográfica e a marca na aquisição de produtos alimentares, 2012 (%)	214
5.5	Importância da qualidade na aquisição de produtos alimentares, segundo a escolaridade, 2012, Portugal (%)	216
5.6	Um produto alimentar é seguro quando..., 1998 (%)	217
5.7	Fatores que determinam a segurança de um produto alimentar, 1998 (%)	218
5.8	A alimentação é agora mais segura que há 10 anos?, 2010 (%)	220
5.9	Probabilidade de os alimentos consumidos afetarem a saúde, 2006 e 2010 (%)	221
5.10	Como reagiu após o último episódio de insegurança alimentar..., 2006 e 2010 (%)	222
5.11	Verifica se os produtos alimentares têm um rótulo de qualidade que assegura as suas características específicas?, 2012 (%)	226
5.12	Já ouviu falar do uso da biotecnologia moderna na produção de alimentos, por exemplo, aumentar o conteúdo proteico, aumentar o seu ciclo de vida e melhorar o sabor, 1999-2010 (%)	228
5.13	Concorda que a aplicação da biotecnologia na produção alimentar envolve riscos para a sociedade, 1996-2010 (%)	230
5.14	OGM devem ser encorajados segundo tipo de comunidade, 2010, Portugal (%)	232
5.15	OGM devem ser encorajados segundo a idade, 2010, Portugal (%) . .	232
5.16	Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo o género, 2010, Portugal (%)	235
5.17	Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo a idade de saída da escola, 2010, Portugal (%)	235

5.18	Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo a idade, 2010, Portugal (%)	236
5.19	Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo o tipo de comunidade, 2010, Portugal (%)	236
5.20	Para cada uma das frases, por favor diga se concorda ou discorda. A clonagem animal na produção alimentar..., 2010 (%)	237
5.21	Encorajamento da clonagem animal segundo o género, 2010, Portugal (%)	238
5.22	Encorajamento da clonagem animal segundo tipo de comunidade, 2010, Portugal (%)	239
6.1	Condicionantes da mudança do paradigma de mobilidade urbana em Portugal	249
6.2	Usar meios de transportes amigos do ambiente, 1992-2011 (%)	260
6.3	Instalar no automóvel um dispositivo para limitar as emissões poluentes, como, por exemplo, um catalisador, 1986-1995 (%)	261

Os autores

Luísa Schmidt é socióloga e investigadora principal do ICS-ULisboa, onde coordena o OBSERVA – Observatório de Ambiente e Sociedade. Faz parte do Comité Científico do Programa Doutoral em «Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável». Autora de vários livros e artigos, tem trabalhado sobre as questões da comunicação, participação e políticas de ambiente e, mais recentemente, sobre os impactos sociais das alterações climáticas e das políticas energéticas. Colaboradora regular do jornal *Expresso*.

Ana Delicado é investigadora do ICS-ULisboa e trabalha na área dos estudos sociais da ciência. É doutorada em Sociologia pela Universidade de Lisboa. Coordenou projetos sobre associações científicas e sobre energias renováveis. Também participou em investigação sobre alterações climáticas, energia nuclear, o uso da internet pelas crianças, os museus de ciência e riscos ambientais. É vice-coordenadora do OBSERVA.

Ana Horta é doutorada pelo ISCTE-IUL e investigadora de pós-doutoramento no ICS-ULisboa, com uma bolsa da Fundação de Ciência e Tecnologia. Tem centrado a sua investigação na sociologia dos *media* e, mais recentemente, na construção social dos problemas energéticos e nas representações e práticas de consumo de energia.

João Morais Mourato (arquiteto, PhD Town Planning, Bartlett School of Planning, University College London) é investigador pós-doutoral no ICS-ULisboa. Investiga sobre a dinâmica de evolução do Ordenamento do Território, enquanto política pública, em Portugal. Em particular, analisa processos de aprendizagem e lógicas de adaptação institucional face a um quadro jurídico, regulamentar e político em mutação.

José Gomes Ferreira é doutorado em Sociologia pelo ICS-ULisboa. Integra desde 1998 o OBSERVA, período durante o qual participou em vários projetos, destacando-se a plataforma de informação ambiental Eco-line – Conhecer mais para Mudar melhor. Tem dado especial atenção à temática da água e do saneamento, às quais se dedicou no doutoramento.

Mónica Truninger é socióloga e investigadora principal no ICS-ULisboa. Os seus interesses científicos são a alimentação, o consumo e o ambiente. Tem várias publicações internacionais sendo o seu último livro *O Campo Vem à Cidade: Agricultura Biológica, Mercado e Consumo Sustentável* (Imprensa de Ciências Sociais).

Rui Carvalho é bolseiro de investigação no ICS-ULisboa, onde trabalha num projeto sobre valores e desenvolvimento sustentável. Investigador do Centro de Estudos Geográficos (U. Lisboa), onde trabalhou em projetos internacionais sobre migrações e cidades. Licenciado em Geografia e Planeamento Regional (UNL, 2009).

Susana Fonseca é investigadora doutorada na área da Sociologia do Ambiente, onde tem trabalhado sobre temas como perceção de risco, ambiente e saúde, eficiência energética e energias renováveis. Foi dirigente nacional da Quercus entre Março de 2003 e Dezembro de 2011, tendo assumido o cargo de presidente da Direção Nacional entre 2009 e 2011. As suas principais áreas de intervenção têm sido a política europeia de químicos, o consumo sustentável e a energia.

Susana Valente é doutorada em Sociologia pelo ICS-ULisboa. Integra a equipa de investigação do OBSERVA desde 1996, onde tem vindo a trabalhar em vários projetos. Mais recentemente, no seu doutoramento dedicou-se à temática dos resíduos urbanos, desenvolvendo uma abordagem integradora das políticas públicas, da participação social e das práticas no quotidiano.

Luísa Schmidt
Ana Delicado

Introdução

A entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, implicou consequências maiores para as questões ambientais, tanto ao nível político como a nível da formação e da informação.

A *nível político*, Portugal inicia nessa altura um processo de acompanhamento das medidas e políticas ambientais comunitárias, implicando uma elevação dos seus padrões de exigência e a transposição sistemática dos dispositivos legais europeus. Este processo e a sua articulação às condições específicas da transformação acelerada da sociedade portuguesa não se processou de forma linear. Basta pensar que, com a adesão, Portugal instalou-se também na economia de mercado da Europa e dos seus valores de consumo, ao mesmo tempo que lançava inúmeras obras públicas e infraestruturas básicas e menos básicas. O país abreviou em 10 anos o que os seus pares europeus mudaram em 30, como os indicadores de consumo e modernidade demonstram (Barreto 1996). E mudou depressa e muito e em quase tudo, sem dar tempo a si próprio para consolidar ferramentas culturais que permitissem aos cidadãos e aos decisores novas leituras para uma sociedade que acabara praticamente de sair de um modelo ruralista, fechado e ditatorial. A nível social deram-se alterações radicais sobretudo nos estilos de vida e de consumo, com impactos crescentes no estado do ambiente, sem que as diretivas europeias viessem a tempo para infletir a degradação dos recursos que então se agudizou (Santos *et al.* 1990; Schmidt 2000).

Alguns efeitos perversos da adesão ligam-se justamente ao modelo de crescimento então seguido que veio ao encontro de uma dinâmica que já estava instalada em Portugal de ocupação urbana desordenada no litoral e nas áreas metropolitanas das duas grandes cidades (Ferrão 1996). Este modelo de crescimento produziu como consequências um *boom* de infraestruturas rodoviárias e de imobiliário suburbano que estão hoje na base de dois graves problemas estruturais: por um lado, a ineficiência e a dependência energéticas, devido à assunção do automóvel como transporte dominante; e, por outro, o endividamento das famílias à banca

pela aquisição de casa própria, devido ao alastramento da indústria da construção civil e da especulação imobiliária.

Os fundos europeus trouxeram sem dúvida vantagens e melhorias sensíveis sobretudo na resolução dos problemas básicos (águas, esgotos, resíduos urbanos), mas não foram suficientes para inverter este modelo, acabando até por, perversamente, agravar as tendências antes referidas.

Acresce a transformação sofrida a nível do comércio e hábitos de consumo com a expansão desenfreada de centros e megacentros comerciais e de grandes superfícies, sem que uma política de planeamento equacionasse com clareza e racionalidade critérios sobre a dimensão, concentração territorial e localização destes centros. Portugal superou a média europeia de *shoppings per capita* – 170 mil m² por cada mil habitantes (APCC 2012). Contudo, com as rápidas mudanças que os modelos de consumo estão a sofrer, já se começa hoje a assistir à decadência e até falência de algumas destas infraestruturas com graves consequências sociais, económicas e paisagísticas.

Seja como for, regressando às políticas europeias, e mesmo com a implementação adiada de muitas das diretivas, a adesão à União Europeia trouxe uma importante viragem ao estatuto oficial das questões ambientais e de defesa do consumidor entre nós, acentuando inclusivamente o significado público das instâncias comunitárias de apelo. Os reflexos desse processo são, aliás, visíveis não só na transposição do aparelho jurídico e nos quadros administrativos em que se respaldou, como na crescente inscrição social da importância dos assuntos entre nós. Incluindo a questão energética que, embora muito mais tardiamente, também registou um avanço significativo na primeira década de 2000 – com a instalação e expansão das energias renováveis e os programas de incentivo à microgeração e água quente solar.

A *nível da formação*, as transformações operadas na sociedade portuguesa foram inúmeras e vieram confirmar a importância das matérias ambientais regularizando a sua presença nos *curricula* escolares e na multiplicação dos projetos de educação ambiental a partir de meados dos anos 1990 (Schmidt, Nave e Guerra 2010). No culminar deste movimento educativo, cultural e cívico, iniciaram-se dinâmicas de grande envergadura de que as atividades da Agência Ciência Viva e o projeto «Eco-Escolas» da Associação Bandeira Azul da Europa são um bom exemplo. Mas não só. Sobretudo a nível do poder local, verificou-se um esforço significativo da integração do tema em articulação com as escolas, nomeadamente com a problemática dos resíduos urbanos, dos rios e da biodiversidade. A par disto, também se registou uma consciencialização

pública crescente acerca dos problemas – como evidenciaram os inquéritos «Os Portugueses e o Ambiente» aplicados no âmbito do OBSERVA na viragem do século (Almeida 2000 e 2004). Como veremos adiante, o último Eurobarómetro sobre Ambiente de 2011 mostra que, em contraciclo ao que se pode designar como o discurso oficial dominante no qual o tema reduziu a sua presença, os portugueses estão preocupados com o ambiente, considerando-o maioritariamente um assunto importante e muito importante (95%), até porque (70%) o relacionam com a qualidade de vida quotidiana.

A *nível da informação*, Portugal inicia nessa altura também várias figuras de inclusão nos mecanismos comunitários de levantamento estatístico e também nos instrumentos de inquirição. Entre os primeiros destaca-se o Eurostat, que implicou a necessidade de fornecimento de dados e, por isso, a sua recolha através da instalação de redes de monitorização de indicadores de vária ordem. O país foi, assim, sendo pressionado a responder às solicitações informativas da Comunidade Europeia e, mais tarde, da Agência Europeia do Ambiente (criada em 1990) (Melo e Pimenta 1993). Com o avanço da internet, os *websites* e respetivos dados tornaram também mais premente a necessidade de organização dos dados para efeitos comparativos e de disponibilização ao público.

Outro dos instrumentos de medida a destacar, são os Eurobarómetros (EB) – inquéritos sistemáticos à opinião pública dos países que foram integrando a União Europeia – e que, desde os anos 1980, contemplam periodicamente questionários específicos sobre «ambiente», «consumo» e «energia». Por via deste instrumento, passou o país a ser alvo de procedimentos regulares e comparáveis à escala comunitária de inquirição sobre conhecimento, valores e atitudes dos portugueses nestas matérias, e sempre com um espectro de análise muito alargado.

O objetivo da Comissão Europeia ao criar os EB foi, por um lado, gerar conhecimento sobre o que os europeus pensavam e sentiam quanto à Comunidade Europeia e seus problemas comuns e, por outro lado, avaliar graus e carências de informação que necessitassem de ser supridos. A intenção subjacente era estabelecer, se não consensos, pelo menos visões partilhadas em torno de opções políticas decisivas para o futuro da CE a vários níveis e permitir tomadas de decisão civicamente validadas (Rabier 2008, *in* Nissen 2012). Nada mais saudável e lógico para ajudar a cumprir a mais brilhante invenção política da Europa – a Democracia – informada, participada, inclusiva, deliberativa, honesta.

Claro que, à medida que o âmbito geográfico da Europa (dos 10, 15, 25, 27 e 28 países) e a diversidade de temáticas foram crescendo, cresceu

também a complexidade metodológica deste instrumento que tem sido alvo de algumas críticas pertinentes quanto às formas e fórmulas da sua aplicação (ver nota metodológica abaixo).

Especificamente na área do ambiente, aponta-se a desconsideração de variáveis críticas, como sejam as perceções, preocupações e fatores de envolvimento nas políticas de escala local, dado ser esta uma escala mais adequada para captar as diferenças em matéria de cidadania ambiental (Hajer 2003; Pato, Schmidt e Valente 2009).

Aponta-se ainda por vezes a instrumentalização nas formas como se colocam certas perguntas, ou mesmo na omissão de certos temas mais incómodos e sensíveis – casos do racismo e da religião (Nissen 2012) – e, poderíamos acrescentar, na eliminação ou ausência de certas questões, como é o caso da opção nuclear pós-acidente de Fukushima ou da aceitabilidade dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM) nas vésperas da Parceria Transatlântica a celebrar em 2014.

Por outro lado, quanto mais alargada a UE e diversas as culturas e os contextos históricos que a integram e também, quanto mais complexos e globais são os problemas, mais difícil se torna construir inquéritos que sirvam a tudo e a todos. Todavia tal não diminui a importância dos EB como instrumentos de análise, com a grande vantagem e valor da sua continuidade na recolha de dados, permitindo construir séries longitudinais de monitorização da opinião pública europeia disponibilizados *on-line* e em bruto.

Outro aspeto importante é que os EB servem também como espelho das políticas comuns e das respetivas diretivas que a UE lança, ou pretende vir a lançar, e cujo sucesso está por vezes dependente da participação ativa dos cidadãos, como acontece com muitas medidas ambientais, de defesa do consumidor e de eficiência energética.

Neste aspeto, importa referir que os temas do ambiente começaram a ser inquiridos em 1982 (na sequência do primeiro programa de ação que fixou o quadro da política comunitária em matéria de ambiente lançado para 1973-1976 e levaria ao Ato Único Europeu em 1987); os temas da energia, apesar de as políticas comuns terem tardado, começaram a ser tratados pelos EB em 1982 (na sequência das crises de petróleo dos anos 1970); e, no caso de as alterações climáticas, apesar de os EB sobre ambiente já incluírem questões sobre o problema desde 1986, lançaram-se inquéritos específicos sobre o tema apenas em 2008 (após o relatório IPCC 2007, da *Verdade Inconveniente* de Al Gore 2006-2007 e nas vésperas da Conferência de Copenhaga, onde a UE pretendia assumir um papel de liderança). No caso do consumo, os primeiros inquéritos Eurobaró-

metro foram realizados em 1975, mas tornam-se mais frequentes, sobretudo no que diz respeito ao consumo de alimentos, com as crises alimentares dos anos 1990 (BSE, dioxinas, etc.).

Sondar e escutar os cidadãos são etapas essenciais para avaliar e suprir défices informativos e incentivar cadeias processuais de participação consistente de apoio às decisões em democracia. Neste sentido, seria importante que os decisores em Portugal levassem em conta os resultados, nomeadamente a importância crescente que os temas que aqui tratamos vêm assumindo para a sociedade portuguesa apesar, e talvez até por causa, da crise económica e social. Isto porque a crise não só agudizou as preocupações com certos gastos domésticos, como ressituiu o valor dos espaços públicos de proximidade, tornando urgentes as políticas de restauro das paisagens, dos recursos naturais e dos lugares de recreio. No fundo, uma qualificação de vida facultada pelos espaços de fruição dos bens ambientais difusos e comuns, perdas que estão a ser as gratificações pelo consumo.

Assim, sem perder de vista os limites, mas também as vantagens dos EB, utilizámos diretamente as bases de dados disponíveis para uma análise aprofundada desde que a sua aplicação se iniciou também em Portugal (ver nota metodológica).

Na leitura que fazemos, começamos por contextualizar e enquadrar as questões tanto do ponto de vista conjuntural da história recente do país, como das políticas europeias e nacionais que foram sendo lançadas nas matérias analisadas – um enquadramento reconstituído com base em fontes bibliográficas mas também no exame dos principais documentos de política e legislativos para cada tema, frequentemente associado a outros projetos de investigação em curso. Procedemos em seguida a um ensaio de comparação numa Europa entretanto ampliada a 27 – hoje 28 – países-membros, analisando quase três décadas de aplicação de Eurobarómetros.

A vastidão do propósito impôs escolhas e, nesse sentido, selecionámos seis temas que nos parece destacarem-se ao revelar aspetos mais interessantes tanto para a caracterização das «cidadanias ambientais e energéticas» portuguesas, como pelas dinâmicas que permitem antever para o futuro próximo. São elas o ambiente em geral, suas perceções, preocupações, conhecimentos (capítulo 1 – *Ambiente: das preocupações às práticas*), fazendo depois um enfoque particular nas questões da água e dos resíduos – a primeira por se manter desde há décadas a maior preocupação dos portugueses; a segunda por ter sido aquela onde se verificaram mais mudanças de atitude (capítulo 2 – *A água e os resíduos: duas questões-chave*). Seguem-se as alterações climáticas por serem um tema simultaneamente decisivo

tanto a nível das políticas comunitárias, como a nível das políticas locais de mitigação e adaptação, como até a nível das decisões pessoais quotidianas (capítulo 3 – *Alterações climáticas na opinião pública*). Depois a temática da energia, articulada à anterior e central nas decisões políticas sobre as opções das fontes e o necessário debate acerca do *mix* energético, bem como nas decisões coletivas e pessoais sobretudo no que respeita à adoção das práticas de eficiência energética (capítulo 4 – *Energia: das fontes à eficiência energética*). Em seguida as questões do consumo, particularmente no que respeita a critérios de escolha num mercado alargado, bem como às crises e riscos alimentares (capítulo 5 – *Consumo, alimentação e OGM*). Por fim, uma breve abordagem à mobilidade urbana como aspeto relevante tanto nos impactos como nas melhorias ambientais na vida das cidades (capítulo 6 – *Mobilidade urbana e cidades*)

As análises realizadas não deixam margem para dúvidas quanto ao significado e ao valor desta nossa inserção numa estrutura europeia de conhecimento, informação e acompanhamento de dinâmicas sociais e políticas públicas. Mesmo com os seus limites e necessidades de aperfeiçoamento, a informação dos EB sociologicamente enquadrada torna-se muito útil e permite-nos traçar um panorama fiável sobre as mudanças de perceções, conhecimentos e práticas na opinião pública portuguesa relativamente aos temas em análise desde a adesão à UE, reforçando, aliás, muitos dos resultados que já havíamos trabalhado aquando dos inquéritos do OBSERVA (Almeida 2000 e 2004).

Ao longo dos capítulos seguintes, alguns aspetos marcantes e comuns podem ser salientados.

Em primeiro lugar e de forma geral, podemos dizer que, no que respeita ao ambiente, os portugueses acompanham o crescendo de preocupação da média dos cidadãos europeus, mas distinguem-se na maior ênfase que atribuem aos problemas ambientais «clássicos», ou de «primeira geração», como a poluição da água e do ar, enquanto os restantes europeus, sobretudo do Centro e Norte, estão mais preocupados com problemas apelidados de «segunda geração», como é o caso dos recursos naturais e dos hábitos de consumo.

Em segundo lugar, é também notório ao longo das séries, seja de ambiente, alterações climáticas, energia ou defesa do consumidor, o número bastante superior de inquiridos nacionais que optam pela resposta «não sabe» – número que é ainda mais elevado entre as mulheres e entre os mais velhos. Seja ambiente, sejam as alterações climáticas e sobretudo as questões energéticas, no que toca à informação, no quadro europeu, a maioria dos inquiridos portugueses considera saber pouco sobre as ques-

tões ambientais e menos ainda sobre alterações climáticas ou energia. Esta perceção de menor informação é tanto maior quanto maior é a idade: são os jovens aqueles que se consideram mais informados, o que se comprova ser correto, considerando que a escola e os novos *media* lhes proporcionam uma maior literacia nestas matérias. Já o desejo de mais e melhor informação é generalizado a todos.

Em terceiro lugar, a nível das práticas, os portugueses revelam-se menos ativos do que a média dos europeus, sendo que apenas se aproximam destes nos hábitos de separação de lixo e de redução do consumo da água e da energia. Estas práticas revelam que ainda subsiste em Portugal uma leitura algo elementar das crises globais, tardando a impor-se a visão integrada destes problemas dentro do paradigma da sustentabilidade. Sublinhe-se que os elevados níveis de preocupação assinalados não são correspondidos no plano da ação, o que se explica, por um lado, pela prevalência de uma cultura cívica «privatista», e por outro lado, pela carência de infraestruturas que possibilitem a mudanças (veja-se o caso positivo dos resíduos urbanos e o caso negativo dos transportes públicos).

Por fim, um quarto aspeto a destacar prende-se com a já insistente confirmação do papel desempenhado pelas variáveis «idade» e sobretudo «escolaridade», na modernização do conhecimento e na maior exigência cívica em matéria ambiental por parte das novas gerações. São os mais jovens – aqueles que correspondem em Portugal aos mais escolarizados –, quem evidencia níveis de preocupação mais elevados com temas como a biodiversidade, as alterações climáticas, bem como maior adesão presente e futura às energias renováveis e a consumos mais ecológicos. Este facto representa uma convergência com os padrões europeus e, ao mesmo tempo, uma quebra geracional à escala nacional, que situa os jovens portugueses muito mais próximos dos seus pares europeus do que as gerações mais velhas entre si e com eles.

Esta é, aliás, uma das observações transversais que podem fazer-se neste estudo: uma nova geração, com mais escolaridade e mais literacia ambiental e energética, revela, nas suas práticas e sobretudo nas suas perceções e conhecimentos, uma dinâmica de convergência com os padrões europeus.

Nota metodológica

Este livro toma como ponto de partida o relatório *O Ambiente em 25 Anos de Eurobarómetro*, editado em 2011 pelo OBSERVA Observatório

de Ambiente e Sociedade do Instituto de Ciências Sociais (Schmidt *et al.* 2011), aprofundando e alargando a sua análise.

O principal material empírico de base para este livro são os inquéritos Eurobarómetros (EB). A designação «Eurobarómetros» inspirou-se num instrumento meteorológico constituindo-se como um instrumento de medida da opinião pública para a democracia. Curiosamente, o primeiro EB Standard foi lançado em abril de 1974 – quando Portugal vivia a sua revolução democrática, ainda a doze anos de distância da adesão à CE. Anteriormente, em 1970, havia sido aplicado um inquérito sobre a unificação europeia, integrado na coleção EB Especial. De então para cá, intensificou-se a frequência de aplicação dos EB, diversificaram-se os temas da sua abordagem e aumentou-se o número de países a inquirir em função do sucessivo alargamento da União Europeia: CE-9 (1973), CE-10 (1981), CE-12 (1986), CE-15 (1995), UE-25 (2004) e UE-27 (2007), agora 28 desde 2013. Os EB Standard são realizados duas vezes por ano, com um conjunto estável de questões; os EB Especiais são aplicados conjuntamente com os EB Standard mas abordam em profundidade temas específicos; o primeiro EB Flash data de 1990, sendo um tipo de inquérito também temático, mas sem periodicidade definida, realizado a pedido da Comissão Europeia.

Como primeiro passo de pesquisa, foi realizado um levantamento dos vários Eurobarómetros Standard, Especiais e Flash cujos temas abrangiam as questões de ambiente, entre 1986 e 2013. Este levantamento foi efetuado a partir da base de relatórios Eurobarómetros disponibilizada em: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

Além dos Eurobarómetros Standard e Especiais com o tema específico «ambiente», foram ainda identificados Eurobarómetros Especiais dedicados à energia, às biotecnologias, ao nuclear, às cidades, à agricultura, entre outros. Os questionários destes inquéritos foram depois integrados numa base de dados única. As perguntas, e suas respostas, foram então classificadas, fosse quanto ao(s) seu(s) tema(s) (p. ex., ambiente em geral, ou energia, ou alterações climáticas, ou poluição), fosse quanto à sua categoria (p. ex., práticas, ou perceções, ou políticas). A classificação realizada possibilitou a pesquisa e seleção de questões na base de dados, em função dos tópicos de interesse, no contexto da investigação presente. A partir desta seleção primária, foi possível obter um lote mais reduzido de questões, as quais foram depois objeto de uma segunda seleção, mais fina, em função do interesse para a interpretação dos seus conteúdos concretos, e em função do número de ocorrências de uma mesma questão, em diferentes anos, possibilitando a construção de séries de dados.

Os resultados relevantes foram recolhidos a partir dos relatórios publicados ou das bases de dados destes inquéritos, disponibilizadas em formato SPSS no catálogo *on-line* Zecat, do Instituto-Leibniz para as Ciências Sociais – GESIS (www.zecat.gesis.org).

Os tópicos abordados agruparam-se da seguinte forma: percepção sobre os problemas ambientais; práticas e participação; informação e confiança nas fontes; percepção sobre escala de governação apropriada. Cada um destes tópicos foi analisado a partir de uma ou mais questões presentes nos Eurobarómetros. A análise desenvolveu-se a partir da comparação entre os dados de Portugal e a média europeia, ao longo das séries temporais obtidas. Uma análise complementar, em função de idade, género e ensino, foi efetuada para o ano mais recente de cada questão.

Refira-se neste ponto que os inquéritos do Eurobarómetro não consideraram propriamente a variável «nível de ensino», como é comum, mas antes e apenas o número de anos de estudo – e estudantes atuais –, o que permite deduzir de forma aproximada o nível de ensino correspondente. Uma nota também relativamente às modificações introduzidas, de uns anos para os outros, no texto das perguntas, ou nas opções de resposta: a análise dos dados assinala este tipo de modificações sempre que relevantes do ponto de vista do conteúdo, considerando-se como uniformes as alterações menores a nível da linguagem.

Há ainda que referir que os dados dos Eurobarómetros padecem de algumas fragilidades que implicam prudência no aproveitamento científico dos mesmos. A forma como as questões são formuladas obedece por vezes (ou muitas vezes) mais a critérios políticos (informação sobre a opinião pública de que a Comissão Europeia necessita para afinar o desenho das suas políticas) do que a critérios científicos, o que Nissen (2012) considera prejudicar o seu valor informativo. Segundo este autor, a partir de certa altura, os EB terão até passado de um «instrumento cívico de apoio à decisão» para uma «ferramenta política instrumentalizada» visando servir fundamentalmente os interesses e fins políticos da Comissão Europeia. Por outro lado, o mesmo autor critica ainda o facto de, em alguns países, não ser fornecida informação suficiente sobre os procedimentos de recolha de informação, nem de a amostra ser constituída pelos mesmos indivíduos em diferentes inquéritos (um pré-requisito dos estudos de painel longitudinais); ou de os processos de amostragem serem variados (ao longo do tempo e por países). Acresce que a formulação das questões é também frequentemente alterada e, em alguns casos, não é suficientemente neutral. Por outro lado, os EB não levam em conta as diferentes conjunturas numa UE cada vez mais alargada com realidades

socioculturais e históricas diversas, tornando-se necessário adaptar melhor os inquéritos aos contextos nacionais (Nissen 2012). Adicionalmente, não tratam com a devida profundidade problemáticas que afetam particularmente os países do Sul, como secas e incêndios.

Muitas destas limitações foram, no entanto, levadas em conta tanto na base de dados que construímos, como na análise que realizámos, no sentido de as apontar quando era o caso e até de as suprir quando possível.

Referências

- APCC. 2012. *Centros Comerciais: Anuário de Portugal 2011*. Lisboa: Associação Portuguesa de Centros Comerciais.
- Almeida, João Ferreira de, org. 2000. *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras, Celta.
- Almeida, João Ferreira de, org. 2004. *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras, Celta Editora.
- Barreto, António, ed. 1996. *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Ferrão, João. 1996. «Três décadas de consolidação do Portugal demográfico ‘moderno’». In *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, ed. António Barreto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 168-190.
- Hajer, M. 2003. «A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics», in *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, org. M. Hajer e H. Wagenaar. Cambridge: Cambridge University Press, 88-110.
- Melo, João, e Carlos Pimenta. 1993. *Ecologia*. Coleção «O que é?». Lisboa: Difusão Cultural
- Nissen, Sylke. 2012. «The Eurobarometer and the process of European integration». *Quality & Quantity*, 1-15. Doi: 10.1007/s11135-012-9797-x.
- Pato, João, Luísa Schmidt, e Susana Valente. 2009. «Social choice and climate change: An international sociological assessment on climate change public perceptions and public compliance with policy objectives», 9th ESA Conference, Lisboa, in www.observa.ics.ul.pt.
- Rabier, J.-R. 2008. Speech at the conference «Thirty-fifth anniversary of Eurobarometer: Understanding European public opinion». Sciences Po-Paris, 21 November 2008.
- Santos, Filipe Duarte et al. 1990. *Livro Branco sobre o Ambiente*, Lisboa: Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.
- Schmidt, Luísa. 2000. *Portugal Ambiental, Casos & Causas*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave, e João Guerra. 2010. *A Educação Ambiental: Balanço e Perspectivas para uma Agenda mais Sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa et al. 2011. *O Ambiente em 25 Anos de Eurobarómetro*. Observa Report, abril. Lisboa: Observa.

Susana Valente
José Gomes Ferreira

Capítulo 1

Ambiente: das preocupações às práticas

Introdução

Em termos europeus e internacionais tem-se vindo a desenhar, há pelo menos quatro décadas, o desenvolvimento de políticas que procuram solucionar os problemas ambientais que se colocam de forma cada vez mais premente e urgente. A dimensão supranacional de muitas destas políticas conduz, por um lado, à necessidade de concertação internacional para fazer face aos problemas ambientais globais e, por outro lado, revela a importância, em todo este processo, dos meios de comunicação social, dos desenvolvimentos tecnológicos e científicos, das opções políticas e económicas e ainda das práticas e consumos quotidianos da população.

A participação social é reconhecida como fundamental para que as políticas públicas de ambiente sejam bem-sucedidas, o que acentua a importância em conhecer a opinião pública sobre ambiente, a nível das perceções, das preocupações e das práticas. Estão os cidadãos preocupados e em que medida? Qual a sua principal preocupação? O que estão disponíveis para fazer concreta e pessoalmente para proteger ou melhorar o ambiente?

Na Europa, as preocupações com o ambiente já estavam indiretamente presentes a nível político, ainda que de forma não explícita, no Tratado de Roma, assinado em 1957 pela França, Alemanha, Itália e pelos países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), onde se defendia a promoção de um «desenvolvimento harmonioso das atividades económicas e a redução das desigualdades entre as diversas regiões» (União Europeia 2010). Mas foi na sequência da Conferência de

Estocolmo,¹ em junho de 1972, e da Cimeira de Paris, realizada nesse mesmo ano (outubro), que a Comunidade Europeia passou a dar uma clara prioridade a ações nos domínios da política ambiental, concordando os Chefes de Estado e de Governo presentes que, «no quadro da expansão económica e da melhoria da qualidade de vida, deveria ser concedida uma atenção especial ao ambiente» (União Europeia 2004). Neste contexto, no início da década de 70, foram lançadas as bases do I Programa de Ação das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente (1973-1976), tendo vindo desde então a suceder-se os Programas de Ação, acompanhando a evolução do conhecimento e do estado do ambiente a nível global. Atualmente já vamos no 7.º Programa de Ação sobre o Ambiente (2013-2020).²

Em 1987, um ano após a adesão de Portugal à CEE, na entrada em vigor do Ato Único Europeu foi atribuída uma base jurídica específica à matéria ambiental na qual se definiram os objetivos e princípios fundamentais da ação da Comunidade Europeia e Estados-membros a esse nível. Na prática, o Ato Único Europeu introduziu o tema «ambiente» no Tratado de Roma. Mais tarde, a assinatura do Tratado de Maastricht (1992) consagrou a política europeia de ambiente, definindo como objetivos: *i*) a preservação, proteção e melhoria da qualidade ambiental; *ii*) a proteção da saúde das pessoas; *iii*) e a utilização prudente dos recursos naturais. No sentido de alcançar estes objetivos propôs-se um conjunto de princípios basilares: o Princípio da Prevenção/Precaução (devem ser tomadas medidas preventivas que antecipem possíveis danos ambientais e não apenas agir posteriormente); o Princípio da Subsidiariedade (a Comunidade só intervém caso a nível dos Estados-membros não sejam encontradas as melhores soluções para os problemas); o Princípio da Correção na Fonte (os

¹ A primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano realizou-se em Estocolmo, em 1972. Vinte anos mais tarde decorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro (ECO 92). Em 2002, realizou-se em Joanesburgo a Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável (Cimeira da Terra) e, por fim, em 2012, no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

² Atualmente, está em vigor o 7.º Programa de Ação sobre Ambiente (2013–2020), que tem como objetivos específicos a prevenção das alterações climáticas, a manutenção e recuperação da biodiversidade, a redução sustentável do uso dos recursos naturais e fazer da Europa um local saudável para viver. Destaca-se ainda um enfoque específico que visa a mobilização cívica para a redução da Pegada Ecológica com quatro domínios de intervenção: *i*) integração dos objetivos ambientais em todas as políticas; *ii*) promover um mercado que trabalhe a favor do ambiente; *iii*) inovação para uma governança sustentável; *iv*) reforçar a mobilização dos cidadãos e a inovação institucional (EEB 2010).

problemas devem ser resolvidos no país de origem); e, por fim, o Princípio do Poluidor-Pagador (o poluidor suporta os custos da prevenção e eliminação da poluição). Em 1997, na sequência da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida por Conferência do Rio ou ECO92, o Tratado de Amsterdão veio introduzir a temática do Desenvolvimento Sustentável. Por sua vez, a Estratégia de Lisboa, aprovada em 2000, aponta para a criação de uma Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável, a qual seria aprovada no ano seguinte, na Cimeira de Gotemburgo (Suécia), reforçando a dimensão ambiental da política europeia e definindo um sistema de avaliação do desempenho económico, social e ambiental dos Estados-membros com base em indicadores estruturais desenhados para esse fim.

Assim, para concretizar a política de ambiente desenhada nas últimas décadas existe, por um lado, um conjunto de instituições europeias que a levam a cabo e monitorizam, nomeadamente, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e a Agência Europeia do Ambiente (criada em 1990), e, por outro lado, regista-se a criação de instrumentos que visam a aplicação dessas políticas. Destes instrumentos destacam-se as conhecidas Diretivas Europeias que são transpostas para a legislação nacional dos Estados-membros (Gomes e Antunes 2010; Soromenho-Marques 1998).

Portugal, que já tinha políticas públicas importantes a nível da Conservação da Natureza – sobretudo com a criação do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico em 1975, bem como a criação da Reserva Agrícola Nacional (RAN, 1982) e da Reserva Ecológica Nacional (REN, 1983) –, recebe um forte impulso das políticas europeias em questões de ambiente ao integrar a CEE a partir de 1 de janeiro de 1986. A adesão trouxe ao país não só recursos financeiros e um quadro legislativo, mas também a obrigação de o país melhorar os indicadores de qualidade ambiental a vários níveis. Esta fase coincide com a aquisição progressiva de uma grande visibilidade dos problemas ambientais nacionais, quer pela força do seu agravamento, quer pela sua entrada nas agendas mediática e política (Schmidt 2003; Ferreira 2012). A partir desse momento, assiste-se a uma aceleração da política de ambiente, com base em três mecanismos: instrumentos político-jurídicos, financiamento e desenvolvimento do processo de institucionalização da política pública de ambiente (Mansinho e Schmidt 1994; Schmidt 2008; Soromenho-Marques 1998 e 2007). O rápido crescimento da dimensão dos problemas ambientais conduziu de forma objetiva a transformações do quadro institucional, que dizem respeito a mudanças estruturais dos órgãos da administração pública do país (Queirós 2002, 34).

A transposição de Diretivas Europeias e de outros instrumentos que cobrem diversas áreas ambientais passa a fazer parte do quadro legislativo nacional, garantindo o enquadramento político e jurídico necessário. Neste quadro, é de realçar a aprovação, no ano-chave de 1987, da Lei de Bases do Ambiente e da Lei das Associações de Defesa do Ambiente, bem como a criação do Instituto Nacional do Ambiente (INAMB) e o arranque da publicação dos Relatórios do Estado do Ambiente. Os primeiros anos da adesão à Comunidade Europeia correspondem ao aumento de visibilidade pública do tema no país, acompanhando várias iniciativas internacionais, tais como a comemoração do Ano Europeu do Ambiente, logo em 1987, e a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (conhecida também como ECO92), que decorreu no Rio de Janeiro em 1992, ano em que Portugal presidia ao Conselho Europeu, contando com uma empenhada delegação nacional do recém-criado Ministério do Ambiente (1990).

No entanto, o aumento de visibilidade mediática e política do tema não se repercutiu de imediato nem nas práticas quotidianas dos portugueses, nem em opções políticas consistentes. Apesar dos investimentos que se fizeram, sobretudo a nível do abastecimento de água, do saneamento básico e da gestão e tratamento de resíduos urbanos, os impactos positivos foram praticamente residuais, e só no II Quadro Comunitário de Apoio (1994-1999), em resultado das negociações que o envolveram, foram criadas as condições para a modernização desses sectores, que beneficiaram do aumento de investimentos em ambiente (Schmidt 2008; Ferreira 2012, Valente 2013).³

A adesão à União Europeia (UE) foi marcada pela transposição de Diretivas Europeias em sectores como as águas (DL n.º 74/90), ar (DL n.º 352/90), ruído (DL n.º 251/87), avaliação de impactes ambientais (DL n.º 186/90) e resíduos (DL n.º 310/95), que gradualmente foram dando corpo às políticas sectoriais, como foi o caso do Plano Nacional da Água (lançado em 1994 embora só publicado em 2001) ou o Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos (lançado em 1995 e publicado em 1997), casos que serão aprofundados no próximo capítulo.

Tendo este quadro genérico como referência, o objetivo deste capítulo é analisar a evolução das perceções, preocupações e práticas dos portugueses em relação ao ambiente e, simultaneamente, apresentar uma pers-

³ Quase em simultâneo, o país assiste ao desencadear de conflitos ambientais em resultado de controvérsias públicas, por exemplo, contra a instalação de incineradoras de resíduos industriais perigosos (Nunes e Matias 2003, 147; Gonçalves *et al.* 2007).

petiva comparativa com a média europeia, no sentido de identificar os traços de convergência e divergência face à opinião pública europeia. Os dados de opinião pública fornecidos pelos Eurobarómetros permitem realizar uma análise com uma componente diacrónica para o período que vai desde 1986 (ano da adesão da Portugal à UE) até 2013. Optou-se por uma abordagem de contexto e de articulação com acontecimentos e políticas que se revelam significativos em termos de matéria ambiental ao longo destas décadas. Acresce uma análise específica, focada sobre os dados mais recentes, pretendendo-se identificar algumas das variáveis sociodemográficas mais influentes a nível das perceções, preocupações e práticas ambientais.

Começamos por abordar as perceções e as preocupações ambientais, identificando, em primeiro lugar, a posição que o *ambiente* ocupa, por comparação com outros problemas à escala nacional. Segue-se uma análise da hierarquia das preocupações relativamente a uma diversidade de problemas ambientais: os problemas que se mantêm presentes ao longo do período em análise, os problemas que perdem importância na escala de preocupação, ou ainda os novos problemas emergentes. No âmbito da perceção do *conceito de ambiente* apresentam-se ainda as principais associações que se fazem quando se fala em ambiente.

Numa segunda parte analisam-se evolutivamente as práticas ambientais realizadas no quotidiano e respetivas prioridades. Neste âmbito, descreve-se a posição dos portugueses relativamente à noção de *empowerment* ambiental, isto é, se acreditam que as suas ações possam ter impacto objetivo na proteção do ambiente. Finalmente, apresenta-se um conjunto de reflexões sobre a articulação/desarticulação das preocupações e das práticas ambientais e respetiva evolução no quadro nacional.

O ambiente no contexto de outras questões nacionais

O ambiente como problema e como preocupação na opinião pública pode ser analisado através de um conjunto de indicadores disponíveis nos Eurobarómetros. Antes de nos focarmos nos problemas ambientais especificamente, começamos por mostrar qual a posição da questão ambiental num contexto mais vasto de preocupações nacionais.

No primeiro Eurobarómetro após a adesão de Portugal à União Europeia (EB25 Standard), referente à primavera de 1986, questionava-se sobre «quais as matérias prioritárias a ser debatidas no Parlamento Euro-

peu?». Nessas prioridades, *proteger o ambiente e lutar contra a poluição* aparecia em segundo lugar na UE12 (54%), numa lista com 10 itens, enquanto Portugal colocava esse item em quinto lugar (26%), revelando tratar-se de uma matéria de interesse crescente, mas ainda em segundo plano, face, por exemplo, à escalada da subida de preços (inflação), reflexo da crise que o país atravessara em 1983-1984, com 56% de respostas.

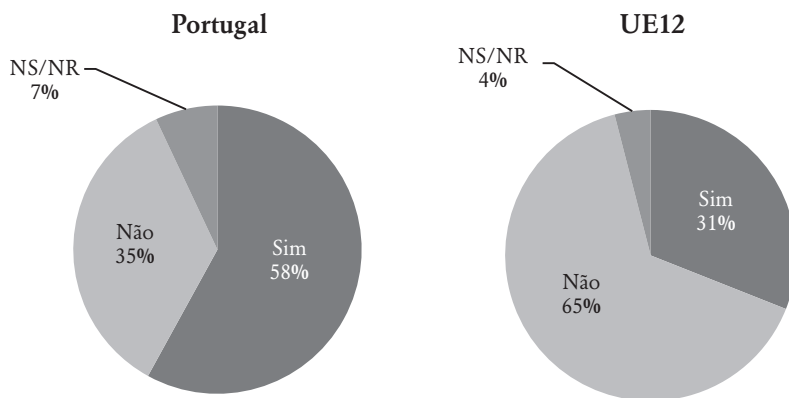
Dois anos mais tarde, em 1988, questionavam-se os europeus sobre «em que direções avançar no sentido da criação de um Mercado Único Europeu» (que arrancou em 1993). O ambiente surgia como assunto primordial em 9 dos 12 Estados-membros, incluindo Portugal – e excluindo Espanha, França e Grécia. Em resposta a esta questão, 89% dos portugueses assinalaram o *ambiente* como a principal área de atuação comum europeia, tratando-se nessa altura de uma temática no topo da agenda pública nacional (EB29, 1988). A reforçar esse destaque, segundo o EB30 (1988), o ambiente foi considerado um importante assunto político para 81% dos portugueses.

A novidade da pertença ao espaço europeu favorecia também uma atenção especial a tudo o que daí decorria, como o caso do Ano Europeu do Ambiente, muito mais «conhecido» entre os portugueses, do que no conjunto dos Estados-membros: 58% dos portugueses afirmam *ter ouvido ou lido sobre o Ano Europeu do Ambiente*, acima da média europeia (31%), manifestando assim o efeito da cobertura mediática e a divulgação de campanhas nacionais a propósito desse evento (figura 1.1).

Esta fase coincide, aliás, com o eclodir de um dinamismo em matéria ambiental no país que irá influenciar as décadas seguintes. É disso exemplo a publicação da Lei de Bases de Ambiente e da Lei das Associações de Defesa do Ambiente, em 1987, anteriormente referidas, bem como a criação do Instituto Nacional do Ambiente para a informação e promoção do tema (Valente 2001). Acresce ainda o protagonismo político de Carlos Pimenta, que além de se ter empenhado ativamente na divulgação do Ano Europeu do Ambiente, «deve ser referido pelo seu contributo decisivo para a criação de alguns instrumentos institucionais como foram a Direção-Geral da Qualidade do Ambiente (DGQA) e a Direção-Geral de Recursos Naturais» (Soromenho-Marques 1998, 84). Além disso, enquanto secretário de Estado do Ambiente «trouxe a público uma série de situações ambientalmente críticas», através de uma ação com um forte carácter interventivo, favorecendo a noticiabilidade do tema (Schmidt 2003 e 2008).

Em 1989 (EB31), a propósito de um conjunto de matérias, questionavam-se «quais as áreas em que deveriam adotar-se regras comuns a todos os países da Comunidade?». O ambiente surge como a área onde

Figura 1.1 – Ter ouvido ou lido sobre o Ano Europeu do Ambiente, 1988 (%)



Fonte: EB29 (1988).

as respostas de todos os Estados-membros são mais convergentes no sentido de estabelecer essas regras comuns. No ano seguinte, 1990, esta questão foi alvo de uma reformulação, questionando-se se «em relação a um conjunto de áreas políticas, devem as decisões ser tomadas pelos governos nacionais ou pela Comunidade Europeia?». Como resposta, 38% dos portugueses consideraram que a *proteção do ambiente* deveria ser uma decisão nacional e 42% uma decisão da Comunidade Europeia, para uma média da UE12 de 29% e 67%, respetivamente (EB32, 1990). Esta tendência para considerar o ambiente como uma área de atuação política, onde os europeus indicam uma preferência por adotar regras e decisões comuns a todos os países, mantém-se até hoje. No caso de Portugal regista-se uma progressiva aproximação a essa média europeia. Aliás, atualmente (2011), enquanto 31% dos portugueses afirmam que deve ser uma decisão nacional, já 61% consideram que deve ser uma decisão europeia, para uma média UE27 de 29% e 68%, respetivamente (EB 76, 2011). No que respeita às preocupações ambientais, foram crescendo desde finais de 1980: em 1988 (EB29), 64% dos portugueses consideravam o ambiente um *problema imediato e urgente* (contra 74% da UE12), percentagem que aumentou em 1992 (EB37) para 74% (contra 85% da UE12), e que volta a subir no final da década de 90, quando cerca de 82% dos portugueses percecionavam o ambiente como um *problema imediato e urgente*, para uma média europeia de 68% (EB51, 1999).

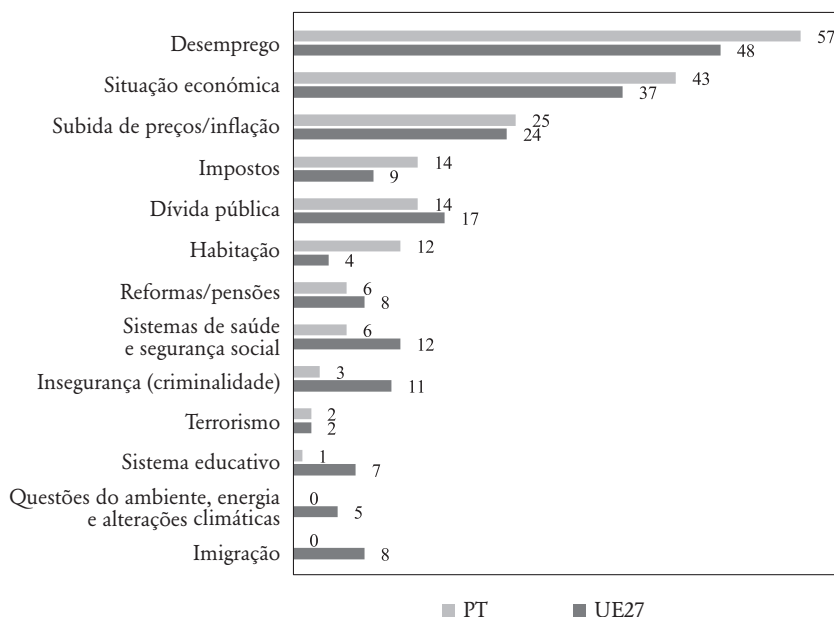
A partir de 2003, nos EB Standard, passa a questionar-se «quais são as duas questões mais importantes que Portugal enfrenta atualmente?».

As respostas que encontramos neste tipo de perguntas são sobretudo um reflexo do que é a agenda pública e mediática do momento e, nesse sentido, são respostas «flutuantes», muito localizadas no tempo e marcadas pelas contingências e pelos contextos específicos de cada país. Assim, com base numa listagem, podem identificar-se quais os principais problemas nacionais que a opinião pública destacou e, ao mesmo tempo, observar o lugar que o ambiente ocupa no conjunto das questões nacionais listadas. Numa abordagem à última década, observa-se que o tema que tem marcado o topo das questões nacionais é o desemprego. Além do desemprego, um conjunto de questões de âmbito essencialmente económico revela-se constante nas posições cimeiras desta hierarquia: a dupla da subida de preços/inflação e a situação económica. As próprias categorias temáticas dos EB são alvo de uma politização, o que se constata mais em contexto de crise, acentuando-se progressivamente a importância das questões económicas. Revelador disso é o surgimento de novas categorias, como é o caso exemplar de dívida pública, em 2011.

Comparando os dados de Portugal de 2011 com a média europeia (UE27), verifica-se que as preocupações relativamente ao desemprego, situação económica, impostos e habitação se acentuam mais entre os portugueses, num momento de reconhecimento e impacto mais generalizado da crise, em contexto de entrada em cena da Troika e da eleição antecipada de um novo governo. Por seu turno, a insegurança, o sistema de saúde e segurança social, o sistema educativo, a emigração e as *questões de ambiente, energia e alterações climáticas* são questões que recolhem valores superiores na média europeia em comparação com Portugal. Muito embora a tríade «desemprego-subida de preços/inflação – situação económica» esteja no topo desta hierarquia, tanto em Portugal como na UE27, outros problemas de carácter mais social e ambiental evidenciam uma opinião pública portuguesa também preocupada com eles (figura 1.2).

Ao longo do período em análise, a referência à questão do ambiente tem vindo a sofrer alterações, isto é, a própria categoria tem sido objeto de mudança, desde a *proteção do meio ambiente*, como uma categoria autónoma durante os anos 1990, até à sua aglutinação com temas mais específicos atualmente. As questões relacionadas com energia surgem na listagem a partir de 2007 (EB66), e acabam por ser associadas ao ambiente e às alterações climáticas na categoria global questões de ambiente, energia e alterações climáticas em 2012 (EB77). O ambiente passa assim, desde 2012, a surgir sem autonomia enquanto grande tema nas categorias desta questão nos EB Standard, articulado a questões globais que marcam de forma premente a agenda nacional e internacional.

Figura 1.2 – Quais são os dois problemas mais importantes que o país enfrenta? (2012)



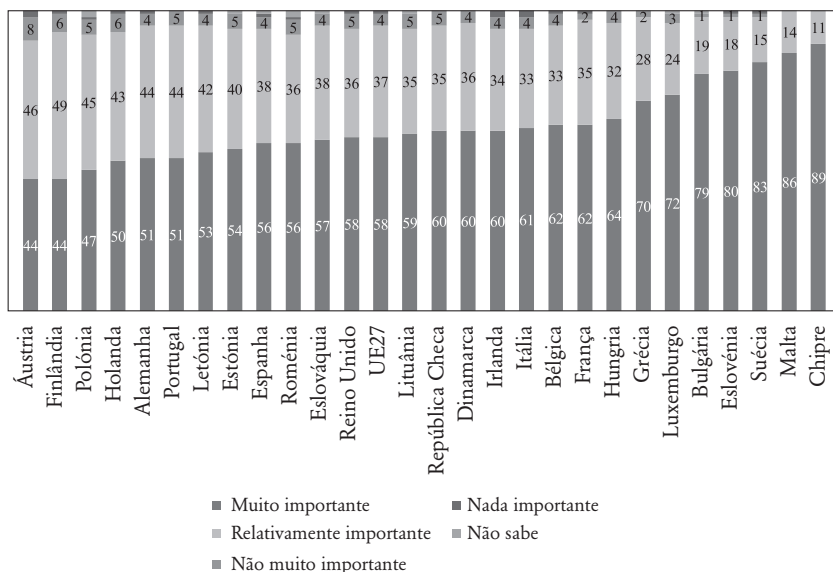
Fonte: EB78 (2012).

Apesar do valor mais baixo atribuído ao ambiente no contexto de outros problemas, isso não significa que não se trate de uma questão considerada importante pelos portugueses – o ambiente é «muito importante» para 51% dos portugueses (e 58% dos europeus) e «relativamente importante» para 44% (e 37% dos europeus) (EB75.2, 2011) (figura 1.3).

Se o grau de importância atribuído ao ambiente em Portugal se encontra próximo da média europeia, quando se trata da avaliação da situação do ambiente nacional em comparação com a situação do ambiente dos outros países da UE27, verifica-se que os portugueses fazem atualmente uma avaliação bastante mais negativa: 63% consideram que a situação do ambiente em Portugal está pior do que a dos outros países da UE, tendo como referência a média UE27 de 38% (EB77, 2012) (figura 1.4). Aliás, a tendência crítica dos portugueses agravou-se desde 2010 (EB73), altura em que 55% consideravam a situação do ambiente em Portugal pior do que nos outros Estados-membros.

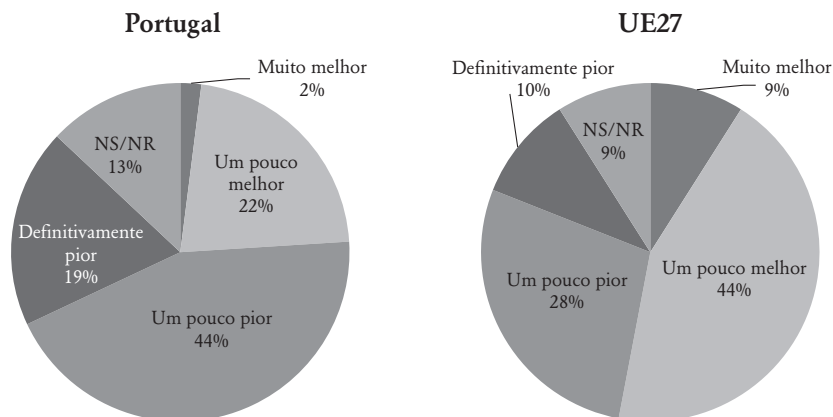
Em termos evolutivos, a avaliação da situação do ambiente no país também tem sido tendencialmente mais negativa do que nos outros paí-

Figura 1.3 – Grau de importância atribuído ao ambiente, 2011 (%)



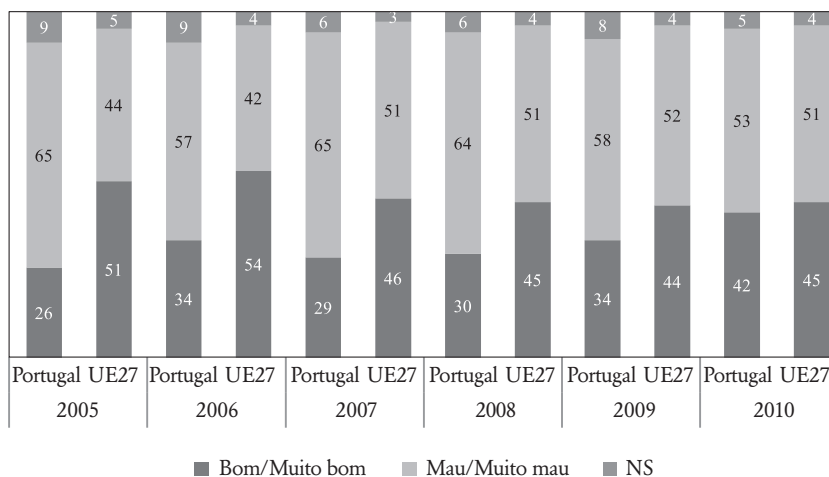
Fonte: EB75.2 (2011).

Figura 1.4 – A situação do ambiente no país é melhor ou pior do que a média dos países da UE, 2012 (%)



Fonte: EB77 (2012).

Figura 1.5 – Evolução da percepção da situação do ambiente, 2005-2010 (%)



Fonte: EB63 (2005), EB66 (2006), EB68 (2007), EB70 (2008), EB71 (2009), EB73 (2010).

ses, ainda que o contexto da crise, que absorve a atenção pública de forma intensa, acabe por aproximar os valores nacionais dos europeus em 2010, no que se refere à percepção da situação do ambiente (figura 1.5).

No entanto, a importância do ambiente junto da opinião pública não acompanha nem o discurso mediático, nem o discurso político dominantes, nos quais o ambiente reduziu a sua presença.⁴ Como vimos, para os portugueses, segundo o EB 75.2 (2011), o ambiente é considerado um tema importante e/ou muito importante para 95% e a degradação ambiental é avaliada como preocupante para 63%, em 2012 (EB77, 2012).

Em síntese, o ambiente tem de competir na agenda pública por um lugar de relevo, perdendo peso em cenários como o da crise atual, onde ganham ênfase as temáticas económicas e financeiras. Porém, isso não significa que os portugueses não atribuam importância ao tema. Pelo contrário, a preocupação ambiental continua elevada para a maioria dos portugueses, os quais manifestam também uma visão mais crítica e pessimista face à situação do ambiente no país do que a média dos europeus.

⁴ O ambiente é um tema que não tem marcado uma presença forte nos meios de comunicação social, nos últimos anos, excepto em 2007, após a mediatização sobre as Alterações Climáticas, em resultado da simultaneidade de divulgação do livro e filme de AlGore (*Uma Verdade Inconveniente*), do Relatório Stern e dos resultados dos IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (Schmidt, Horta e Carvalho 2011).

Ambiente, o que é?

A abordagem ao ambiente nos EB tem sido feita com base numa lista de preocupações e problemas ambientais predefinidas, sem questionar o próprio conceito, ou seja, sem perguntar livremente aos inquiridos *o que é para eles o ambiente?* Esta foi precisamente uma das questões iniciais do inquérito nacional do Observa «Os Portugueses o Ambiente», aplicado em 1997, que revelou, de forma evidente, a polissemia do termo, sobretudo por se tratar metodologicamente de uma questão aberta (Lima, Coimbra e Figueiredo 2000).

Desde 2008, a pergunta está também presente nos Eurobarómetros, ainda que de forma fechada – «quando se fala de ‘ambiente’, dos seguintes temas, em que é que pensa em primeiro lugar?». Entre a opinião pública portuguesa, as respostas apontam para a presença de duas grandes categorias: a *poluição urbana* e a *proteção da natureza*. Seguem-se as categorias mais mediáticas, nomeadamente as alterações climáticas que em 2008 estavam «em alta» (ver nota 4), os desastres antrópicos e ainda os desastres naturais, isto é, assuntos ambientais que têm feito notícia. Com percentagens menores surge a associação de ambiente a paisagens verdes e agradáveis, ao estado do ambiente que os nossos filhos vão herdar, à exploração de recursos naturais e à qualidade de vida do sítio onde vive. Entre 2008 e 2011, mantêm-se as tendências de resposta, ganhando relevo a categoria *sismos, cheias e outros desastres naturais*, tendo em conta algumas ocorrências com maior impacto (por exemplo, as trágicas cheias na ilha da Madeira, em 2010).

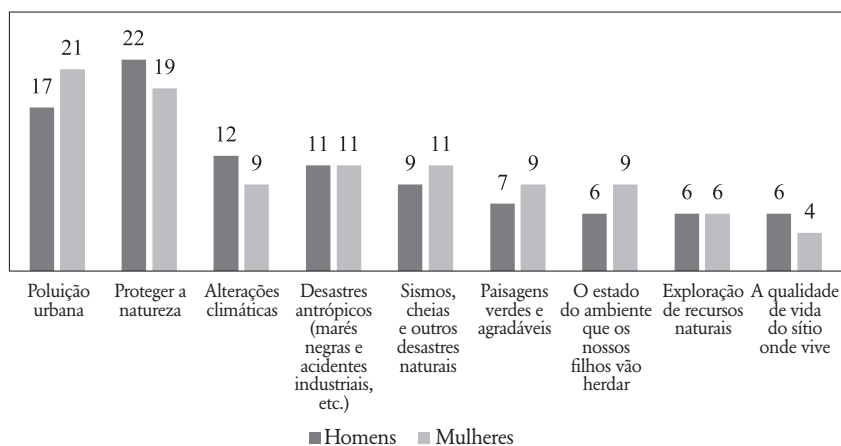
Em 2011, a média da UE27 aponta para uma maior diversidade de respostas em comparação com Portugal, predominando a associação de ambiente à ideia de *proteger a natureza*. Em segundo lugar surge *o estado do ambiente que os nossos filhos vão herdar*, o que contrasta com visão de mais curto prazo que as respostas dos portugueses manifestam. As paisagens verdes e agradáveis e a qualidade de vida do sítio onde se vive também apresentam valores mais elevados entre o conjunto dos europeus, expressando uma maior associação do ambiente a uma vivência local e quotidiana e ao usufruto de uma envolvente natural agradável. De uma forma global, os portugueses revelam uma conceção mais desqualificada e dramatizada do ambiente, que se manifesta na sua maior associação a poluição urbana, alterações climáticas, desastres antrópicos, desastres naturais e exploração de recursos naturais, categorias que correspondem a 58% do total das respostas, contra 47% da média UE27.

Quadro 1.1 – Quando se fala de «ambiente», dos seguintes temas, em que é que pensa em primeiro lugar? (2008 e 2011) (%)

	Portugal		UE27
	2008	2011	2011
Poluição urbana	27	20	13
Proteger a natureza	18	20	17
Alterações climáticas	13	11	13
Desastres antrópicos (marés negras e acidentes industriais, etc.)	10	11	9
Sismos, cheias e outros desastres naturais	5	10	6
Paisagens verdes e agradáveis	9	7	10
O estado do ambiente que os nossos filhos vão herdar	7	7	14
Exploração de recursos naturais	2	6	6
A qualidade de vida do sítio onde vive	6	5	9

Fonte: EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

Figura 1.6 – Temas que associa a ambiente, segundo o género, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.2 (2011).

Do ponto de vista sociodemográfico, na amostra nacional verifica-se que os *homens* privilegiam a associação à proteção da natureza e alterações climáticas, enquanto as *mulheres* enfatizam a poluição urbana e o estado do ambiente que os nossos filhos vão herdar (figura 1.6).

Os jovens dos 15-24 anos indicam, mais do que os outros *grupos etários*, as alterações climáticas, a exploração de recursos naturais e ainda proteger a natureza. O grupo etário dos 25-39 anos salienta o estado do ambiente

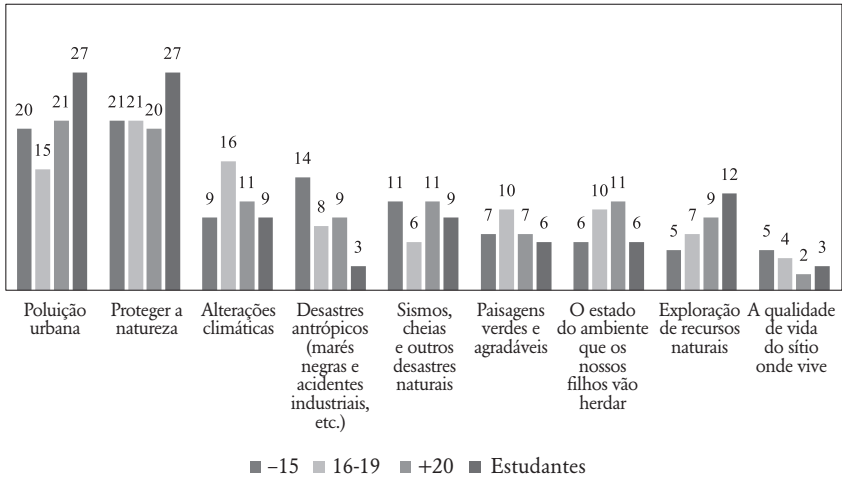
que os nossos filhos vão herdar, poluição urbana e desastres antrópicos. Quanto ao grupo etário entre os 40-54 anos é o que mais associa ambiente a proteger a natureza, paisagens verdes e agradáveis e exploração de recursos naturais. Por fim, os indivíduos com mais de 55 anos são os que mais associam ambiente a sismos, cheias e outros desastres naturais e à qualidade de vida do sítio onde vive.

Tendo em consideração a variável *escolaridade*, os estudantes identificam o ambiente essencialmente com proteger a natureza, poluição urbana e exploração de recursos naturais. Por seu turno, os que saíram da escola mais cedo (antes dos 15 anos), ou seja, os menos escolarizados, são os que mais peso atribuem a desastres antrópicos e sismos, cheias e outros desastres naturais. Os portugueses que frequentaram a escola até aos 16-19 anos enfatizam as alterações climáticas e paisagens verdes e agradáveis e ainda, tal como os indivíduos que permaneceram no ensino para além dos 20 anos, o estado do ambiente que os nossos filhos vão herdar. Na análise desta variável, de salientar que, quanto maior o número de anos de escolaridade, maior é a associação de ambiente à exploração dos recursos naturais e às alterações climáticas (figura 1.7).

O *nível de informação* dos inquiridos apresenta alguma influência sobre a associação do ambiente a diferentes categorias. Assim, quem se considera mais informado identifica sobretudo proteger a natureza, alterações climáticas e paisagens verdes e agradáveis. Por seu turno, os que se autoavaliam como menos informados, associam ambiente sobretudo a sismos, cheias e outros desastres naturais e poluição urbana (figura 1.8).

Em suma, ao solicitar-se que identifiquem o que associam ao termo *ambiente*, os portugueses referem sobretudo a *natureza* e a *poluição*, enfatizando também a temática das *catástrofes naturais e antrópicas*. Este último aspeto assume maior impacto na mediatização dos problemas ambientais e é referido sobretudo pelos mais velhos e menos escolarizados. Em geral, sublinha-se por parte dos portugueses uma visão menos moderna, preocupada ainda com os problemas de primeira geração e mais «desligada» da sustentabilidade do que a média dos europeus. Uma diferença importante prende-se com a escolaridade e a idade, manifestando os mais escolarizados e os mais jovens uma visão mais próxima da média europeia, ao relacionarem o ambiente com as *alterações climáticas* e a *exploração dos recursos naturais*.

Figura 1.7 – Temas que associa a ambiente, segundo a idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.2 (2011).

Figura 1.8 – Temas que associa a ambiente, segundo a autoavaliação do grau de informação, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.2 (2011).

Preocupações ambientais, variações e continuidades

Para analisarmos a evolução da percepção dos portugueses no que concerne às preocupações ambientais, através dos Eurobarómetros, torna-se necessária uma abordagem por décadas. Assim, nas décadas de 1980 e 1990, a tónica foi colocada nos *danos ao ambiente*, solicitando-se aos inquiridos que seleccionassem as opções que essa menção lhes sugeria. A partir dos anos 2000, a tónica passou a ser colocada na *preocupação*.

Para os portugueses, durante a primeira década em análise (1986-1997), é a *poluição industrial* que se destaca enquanto principal dano com impacto no ambiente (mais concretamente a *libertação de produtos químicos perigosos para o ar e para a água*), tendência que se agravou à medida que avançamos na década de 1990. Ainda associado a esta sensibilidade relativamente à poluição industrial, observa-se o aumento do peso atribuído a questões como os *esgotos*, o *despejo indiscriminado de resíduos industriais* ou os *derrames de petróleo no mar e no litoral*. Tudo problemas que, segundo os Relatórios do Estado do Ambiente, efetivamente se agudizam nos anos 1990 e que eram alvo de mediação intensa. Também de referir o aumento da percepção de vários problemas globais – efeito de estufa, camada de ozono, perda das florestas tropicais – por influência da ECO92, da assinatura do Protocolo de Quioto (1997) e pela mediação destes temas a partir do início da década de 1990 (Schmidt 2003).

No caso português, tal como referimos, a adesão à UE trouxe um novo quadro legislativo e financiamento dirigidos a áreas ambientais de atuação política (*e. g.*, saneamento básico), coincidindo, paradoxalmente, com o agravamento de muitos dos problemas ambientais em resultado das dinâmicas de crescimento que a adesão veio encontrar e que, apesar das leis, acabou por não contrariar. Veja-se, por exemplo, o que aconteceu com a poluição dos rios e a proliferação das lixeiras – problemas que se exponenciaram no período pós-adesão à UE. Este agravamento dos problemas e o crescente interesse pela temática por parte dos governantes e dos cidadãos, o surgimento e afirmação das organizações não-governamentais de ambiente (ONGA), e, em particular, o aumento da atenção mediática – especialmente a cobertura televisiva com as televisões privadas a partir de 1993 – conferiram-lhe grande visibilidade pública (Schmidt 2003; Schmidt *et al.* 2011). A esta dinâmica corresponderam as preocupações da opinião pública manifestas nos EB, entre 1986 e 1997.

Assim, na década de 1980, quando se perguntava «O que pensa quando se fala em atentados graves ao ambiente?», Portugal destacava

Quadro 1.2 – Problemas mais associados a «dano ambiental», 1986-1997 (%)

	1986		1992		1997	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
Lixo nas ruas, espaços verdes ou praias	56	37	37	25	53	24
Fábricas que libertam produtos químicos	53	59	67	68	67	68
Poluição do ar (carros)	27	23	31	31	26	38
Derrames de petróleo no mar e no litoral	24	33	39	43	38	40
Resíduos industriais	21	33	35	38	38	38
Uso excessivo de químicos na agricultura	20	35	32	34	23	42
Ruído (construção, trânsito, aeroportos)	13	20	11	21	7	15
Chuvas ácidas	5	9	16	8	9	8
Poluição global (florestas tropicais, destruição da camada de ozono, efeito de estufa)			47	47	23	42
Armazenamento de resíduos nucleares			31	42	20	36
Esgotos			28	15	44	18
Turismo de massas			5	6	4	6

Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995) e EB47 (1997).

no topo da hierarquia dos danos duas categorias quase a par: o *lixo nas ruas, espaços verdes ou praias* e as *fábricas que libertam produtos químicos*. Outros danos ambientais estavam menos presentes nas preocupações nacionais, abaixo dos 25%, sendo os menos referidos os *usos de químicos na agricultura*, o *ruído* e as *chuvas ácidas*. As respostas da média da UE12 indicam algumas distinções relativamente às respostas dos portugueses, com maior distribuição por todas as categorias, revelando maior sensibilidade e abrangência sobre o significado de *danos ambientais*. Comparativamente, em 1988, destaca-se a ênfase dada pela opinião pública europeia ao uso de químicos na agricultura e às chuvas ácidas, esta última ausente do conjunto dos problemas ambientais que afetam o nosso país. Porém, a falta de sensibilidade à poluição agrícola prende-se com fatores culturais ancestrais e profundos, que levam os portugueses a encarar a atividade agrícola, em geral, como ambientalmente benigna (Almeida 2004) (quadro 1.2).

Nos anos 1990, reflexo da crescente complexidade da temática ambiental, foi alargada a lista de categorias de danos ambientais, nomeadamente *poluição global*, *esgotos*, *armazenamento dos resíduos nucleares* e *turismo de massas*. As respostas mantêm no topo da hierarquia dos danos ambientais a *poluição química das fábricas*, tanto em Portugal como na média europeia (UE12). A *poluição global* surgiu num lugar cimeiro em 1992, no contexto da ECO92. No entanto, passado esse momento, em Portugal observa-se uma quebra da sua importância em 1995 e 1997. Nesses

Quadro 1.3 – Problemas ambientais que mais preocupam os portugueses e os europeus, 2005-2011 (%)

	2005		2008		2011	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
Poluição da água (mares, rios, lagos e águas subterrâneas)	57	47	46	42	39	41
Poluição do ar	55	45	49	40	39	36
Aumento de resíduos	22	30	22	24	32	33
Desastres naturais	27	31	34	32	32	31
Desastres antrópicos	48	46	49	39	30	42
Esgotamento dos recursos naturais	25	26	25	26	28	33
Alterações climáticas	41	45	54	57	27	34
Impacto dos químicos na saúde	27	35	28	32	21	34
Perda de biodiversidade	24	23	24	23	17	22
Poluição agrícola	31	26	18	23	16	25
Problemas urbanos	18	17	11	15	14	18
Uso de OGM na agricultura	17	24	13	20	13	19
Hábitos de consumo	11	13	8	11	11	19
Impactos dos meios de transporte	6	14	5	12	9	14
Poluição sonora	12	19	9	8	8	9

Fonte: EB66.2 (2005) e EB68.2 (2008) e EB75.2 (2011).

anos são os problemas locais-nacionais, como o *lixo nas ruas, espaços verdes ou praias* e os *esgotos* que mais captam a atenção dos portugueses, ou seja, questões associadas à falta de saneamento, limpeza e higiene públicas, matérias com soluções já implementadas na maior parte dos Estados-membros, mas com uma cobertura bastante inferior no nosso país.

Na UE12 assume relevância a problemática do *armazenamento de resíduos nucleares*, e mais abaixo, o *uso de químicos na agricultura* em paralelo com os *resíduos industriais*. Os portugueses manifestam uma visão de dano ambiental mais centrada na indústria, salvaguardando a imagem de uma produção agrícola muito menos «danosa» em termos ambientais, tendendo a menosprezar os possíveis riscos para o ambiente e para a saúde pública dos químicos na produção agrícola.

A partir de 2005, a pergunta abandonou a perspetiva do *dano ambiental*, passando a solicitar-se aos inquiridos que assinalassem os cinco problemas ambientais que mais os preocupavam. Apesar de, nas categorias, se deixar de explicitar as fontes da poluição, nomeadamente a associação à indústria, as respostas acabam, ainda assim, por espelhar alguma continuidade quanto ao tipo de problemas ambientais que, no fundo, se articulam aos danos, destacando-se a preocupação com a *poluição da água*,

Quadro 1.4 – Problemas ambientais mais e menos preocupantes, 2011 (%)

Problemas mais referidos	Portugal UE27		Problemas menos referidos	Portugal UE27	
Poluição da água	39	41	Impacto dos químicos na saúde	21	34
Poluição do ar	39	36	Perda de biodiversidade	17	22
Aumento de resíduos	32	33	Poluição agrícola	16	25
Desastres naturais	32	31	Problemas urbanos	14	18
Desastres antrópicos	30	42	Uso de OGM na agricultura	13	19
Esgotamento dos recursos naturais	28	33	Hábitos de consumo	11	19
Alterações climáticas	27	34	Impactos dos meios de transporte	9	14
			Poluição sonora	8	9

Fonte: EB75.2 (2011).

os *desastres antrópicos* (marés negras, acidentes industriais) e a *poluição do ar*, por sua vez ligada à emergente questão das *alterações climáticas* (quadro 1.3).

Ao longo da primeira década do milénio, verifica-se que as preocupações ambientais de primeira linha – poluição da água, desastres antrópicos, alterações climáticas e poluição do ar – desceram de 2005 para 2011, exceto as *alterações climáticas* que apresentam um pico em 2008 (o que decorrerá do lastro da campanha internacional de Al Gore sob o título «Uma Verdade Inconveniente», em 2006-2007) (ver nota 5 e ver capítulo 3). As preocupações ambientais que se seguem na hierarquia mantêm-se com níveis semelhantes, ainda que se constate um certo agravamento no caso do *aumento do lixo* e do *esgotamento dos recursos naturais*. São, aliás, os dois únicos problemas que se agravam em 2011. Nas posições mais baixas encontram-se questões como a problemática em torno dos Organismos Geneticamente Modificados (OGM) (ver capítulo 5), os hábitos de consumo e um conjunto de preocupações relativas ao ambiente urbano – muito trânsito, ruído e poluição. Os problemas que se mantêm como mais preocupantes em 2011 são, no entanto, os mesmos: *poluição da água*, *poluição do ar* e os *desastres naturais* (quadro 1.4).

Se compararmos os valores da média europeia para 2011, observa-se uma maior preocupação entre os europeus do que entre os portugueses com outro tipo de problemas. Essa diferença é mais acentuada nos *desastres antrópicos* (42% UE27 e 30% PT), *impacto na saúde do uso de químicos utilizados em produtos de consumo diário* (34% UE27 e 21% PT) e *poluição agrícola* (uso de pesticidas, fertilizantes, etc.) (25% UE27 e 16% PT).

A preocupação ambiental em Portugal é, genericamente, mais baixa do que a da média europeia relativamente a todos os problemas, com a exceção da poluição do ar e dos desastres naturais. Em termos de comparação, é na ordem da hierarquia dos problemas mais preocupantes que se realçam as maiores diferenças. Assim, já o referimos, em Portugal, os cinco problemas mais preocupantes evidenciados no EB de 2011 são: a *poluição da água*, a *poluição do ar*, o *aumento do lixo* e os *desastres naturais e antrópicos*. Por um lado, uma preocupação articulada a um carácter catastrófico e de destruição e, por outro lado, um súbito retorno da poluição e dos lixos, o que reflete uma dificuldade estrutural de desordenamento do território que, apesar das políticas de saneamento, faz persistir muitos dos problemas de primeira geração, por mais que se invista em infraestruturas para os tratar. Por seu turno, os cinco problemas mais preocupantes a nível da média europeia são os *desastres antrópicos*, a *poluição da água* e do *ar*, as *alterações climáticas* e o *impacto na saúde*, remetendo para uma visão de carácter mais abrangente do ambiente e, ao mesmo tempo, centrando-se na responsabilidade antrópica sobre o «mau» estado do ambiente e suas consequências na saúde humana.

Os problemas situados na parte inferior da hierarquia são assinalados a nível nacional com percentagens bastante baixas, o que é ainda mais evidente na comparação com a média europeia. É o caso dos meios de transporte ou questões que se articulam a hábitos de consumo e à saúde (alimentação, agricultura e OGM). Neste âmbito, encontramos ainda a «biodiversidade», assinalada por 17% dos portugueses (22% para a UE27). Sobre esta matéria, segundo o Flash 290 (2010), 46% dos portugueses não ouviram sequer falar e 30% ouviram falar *em biodiversidade* mas não sabem o que significa. Mais recentemente, em 2013, no Flash 379, apesar de 2012 ter sido o Ano Internacional da Biodiversidade, confirma-se a desinformação, continuando 46% dos portugueses a afirmar que nunca ouviram falar de biodiversidade, subindo para 35% os que ouviram falar sobre o assunto, mas não sabem de que se trata. De uma forma geral, verifica-se que os problemas de «risco» mais modernos são mais acentuados a nível da média europeia, como é o caso dos OGM, o que pode revelar um alheamento em relação a certas questões, provavelmente efeito de uma cultura ambiental que se mantém baixa (Nave, Horta e Lorga 2000; Nave e Fonseca 2004).

No intuito de compreender de forma mais profunda as preocupações ambientais dos portugueses, analisaram-se as respostas tendo em conta algumas variáveis sociodemográficas. Em termos de *género*, conclui-se que as mulheres estão mais preocupadas com a maioria dos problemas

Tabela 1.1 – Problemas ambientais que preocupam os portugueses, segundo género, idade e idade de saída da escola, 2011

Poluição da água	Poluição do ar	Aumento de resíduos	Desastres naturais
mulheres 25-54 anos saiu da escola com + de 20 anos	mulheres 15-24 e mais de 55 anos ainda a estudar	mulheres 40-54 anos saiu da escola com + de 20 anos	mulheres + de 25-39 anos ainda a estudar saiu da escola com + de 20 anos
Desastres antrópicos	Esgotamento dos recursos naturais	Alterações climáticas	Impacto dos químicos na saúde
= homens e mulheres 25-54 anos = escolaridade	homens 25-39 anos saiu da escola com + de 20 anos	homens 15-39 anos saiu da escola com + de 16 ou + de 20 anos ainda a estudar	= homens e mulheres 15-39 anos ainda a estudar e saiu da escola com + de 20 anos
Perda de biodiversidade	Poluição agrícola	Problemas urbanos	Uso de OGM na agricultura
= homens e mulheres 15-39 anos ainda a estudar	homens 40-54 anos ainda a estudar	= homens e mulheres 15-39 anos saiu da escola com + de 20 anos	= homens e mulheres 25-54 anos saiu da escola com + de 20 anos
Hábitos de consumo	Impactos dos meios de transporte	Poluição sonora	
= homens e mulheres 15-39 anos ainda a estudar	mulheres 25-54 anos saiu da escola entre os 16 e 19 anos	= homens e mulheres 15-39 anos saiu da escola com + de 16 ou + de 20 anos ainda a estudar	

Fonte: EB75.2 (2011).

ambientais, com um diferencial mais evidente nos casos da *poluição da água*, *desastres naturais*, *aumento dos resíduos* e *impacto dos atuais meios de transporte* (tabela 1.1).

A *idade* revela diferenças marcantes quanto à preocupação ambiental, sobressaindo o facto de os jovens (15-39 anos), em termos relativos, se mostrarem mais preocupados do que os outros com a *perda de biodiversidade*, os *problemas urbanos*, as *alterações climáticas*, o *impacto na saúde do uso de químicos utilizados em produtos de consumo diário*, os *hábitos de consumo* e a *poluição sonora*. Quanto a um dos temas que mais preocupam os portugueses em geral – a *poluição do ar* – verifica-se que são os mais jovens (15–24 anos) e os mais velhos (acima dos 55 anos) que maior peso atribuem a este problema ambiental.

Quanto à *escolaridade*, os estudantes e os inquiridos que permaneceram no ensino com mais de 20 anos manifestam graus de preocupação ambiental mais elevados em relação à maioria dos problemas ambientais. A *poluição do ar*, a *perda de biodiversidade* e a *poluição agrícola* são problemas que mais preocupam os inquiridos que ainda estão a estudar. Os inquiridos que estudaram até mais tarde (mais de 20 anos) estão mais preocupados com a *poluição da água*, *esgotamento dos recursos naturais*, *aumento dos resíduos*, *problemas urbanos* e *uso dos OGM na agricultura*.

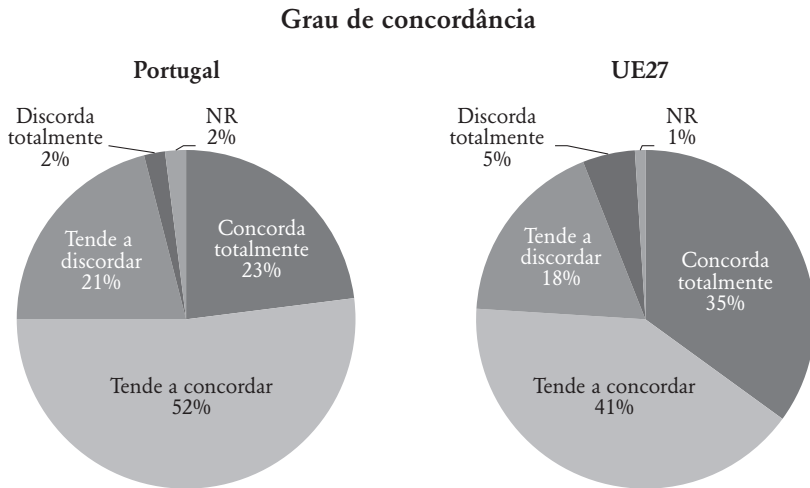
Em suma, as preocupações ambientais dos portugueses têm divergido da média europeia, centrando-se mais nas temáticas de primeira geração – *poluição da água*, *poluição do ar* e *lixos* – resultantes do atraso estrutural do país. Do mesmo modo, os portugueses, sobretudo os mais velhos, dão grande relevo a cenários de catástrofe, que resultam em imagens com grande impacto mediático, o que vem reforçar a associação que fazem à noção de *ambiente*. No novo milénio sobressaem junto dos portugueses com mais escolaridade temáticas como a *energia*, as *emissões gasosas poluentes* e as *alterações climáticas*, assim como a problemática em torno dos *OGM*.

O ambiente no quotidiano

Os problemas ambientais apresentam uma dinâmica social ao longo do tempo, reflexo das próprias mudanças que ocorrem nas esferas pública e privada, conferindo-lhes relevância e novos significados, apresentando um carácter transversal a várias questões relativas às condições de vida, tais como a saúde, a segurança, o *habitat*, a mobilidade, etc. Nesse sentido, a presença de problemas ambientais faz-se sentir de uma forma mais ou menos visível no quotidiano. Um indicador de avaliação dessa percepção é o grau de concordância com a frase «Os problemas ambientais têm um efeito direto na sua vida quotidiana». Em 2011, as respostas indicam que os problemas ambientais são considerados problemas que efetivamente afetam o quotidiano. A maioria dos portugueses tende a concordar com esta afirmação (52%), sendo os europeus ainda mais assertivos a esse respeito, manifestando mais a sua concordância total (35% contra 23% dos portugueses) (figura 1.9).

Apesar deste efeito direto do ambiente no quotidiano, observa-se um constrangimento na passagem à prática dos indivíduos no que diz respeito às suas ações para proteger o ambiente. Esta atitude é expressa no nível de concordância total com a seguinte afirmação – «Enquanto indi-

Figura 1.9 – «Os problemas ambientais têm um efeito direto na sua vida quotidiana», 2011 (%)



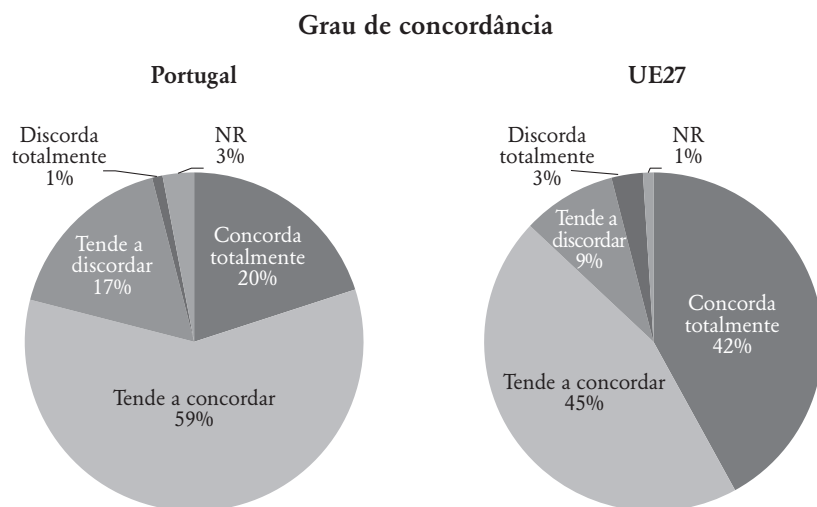
Fonte: EB75.2 (2011).

víduo, pode-se desempenhar um papel ativo na proteção do ambiente» – assinalada por 20% dos portugueses e 42% dos europeus. A média europeia da concordância total resulta de uma amplitude que vai desde 78%, na Holanda a 20% em Portugal, representando o mais baixo valor da UE27. Este dado constitui um indicador relevante relativamente à falta de autoconfiança e de crença para fazer a diferença no que respeita à proteção do ambiente e, simultaneamente, não deixa de significar descomprometimento e desresponsabilização do seu papel enquanto cidadãos pertencentes a um coletivo (figura 1.10).

Esta tendência para descrever no contributo individual para o bem coletivo articula-se bem com a falta de confiança no poder político, a falta de cultura cívica e ausência de participação coletiva com resultados efetivos e sucesso suficientemente estimulante para potenciar a participação (Cabral 2011). Em termos sociodemográficos, os dados revelam que quem mais descrê do seu papel de cidadania ambiental são os menos escolarizados, os homens, os que têm mais de 55 anos e os que residem em áreas rurais ou vilas. Pelo contrário, os mais escolarizados, as mulheres e os residentes em grandes cidades são quem mais tende a considerar que pode desempenhar um papel ativo na proteção do ambiente.

Os EB sobre Ambiente colocam perguntas específicas relativamente a práticas dos indivíduos à escala do quotidiano no sentido de proteger

Figura 1.10 – «Enquanto indivíduo, pode desempenhar um papel ativo na proteção do ambiente», 2011 (%)



Fonte: EB75.2 (2011).

o ambiente, permitindo realizar uma análise evolutiva.⁵ Identificam-se três níveis principais de abordagens às práticas ambientais quotidianas: um que se refere a práticas realizadas, outro que afere da disponibilidade para aderir a essas práticas e, mais recentemente, um que incide sobre a valorização das práticas através da identificação das mais prioritárias para proteger o ambiente.⁶ A predisposição para práticas ambientais deixa de

⁵ Os dados existentes não são lineares, havendo categorias que unicamente ocorrem até aos anos 1990 e outras que surgem nessa altura, obrigando, portanto, a uma leitura cuidadosa. Desde logo, à semelhança do que se observou nas categorias relativas a danos e preocupações ambientais, também no caso das práticas, as categorias de resposta presentes nos EB são reflexo de uma agenda política, económica e social da UE. O desaparecimento de certas perguntas e categorias e a emergência de outras, reflete a própria evolução das questões ambientais e das práticas que são desafiadas com as mudanças que vão ocorrendo.

⁶ Nos anos 1980 (1986 e 1988) era pedido aos inquiridos que escolhessem dentro de uma lista proposta quais as coisas que já faziam. Nesses dois EB também foi perguntado quais as ações que o inquirido estaria preparado para fazer ou para fazer mais frequentemente, identificando as práticas mais cativantes ou aquelas que, à partida, oferecem mais resistência em termos de adesão por parte da população. Na primeira metade da década de 1990, nos EB de 1992 e 1995, perguntava-se, perante uma lista de ações, qual ou quais, se a(s) houver, das ações já fez. E, tal como anteriormente, abordava-se ainda a predisposição para realizar essas práticas, perguntado aos inquiridos se estavam preparados para fazer mais vezes, ou para passar a fazer, caso não tenham feito, um conjunto de ações.

fazer parte dos EB em 1995, por isso, optou-se por centrar a análise na evolução das práticas realizadas e fazer uma incursão sobre os dados mais recentes, no que diz respeito às prioridades quotidianas em termos ambientais dos cidadãos.

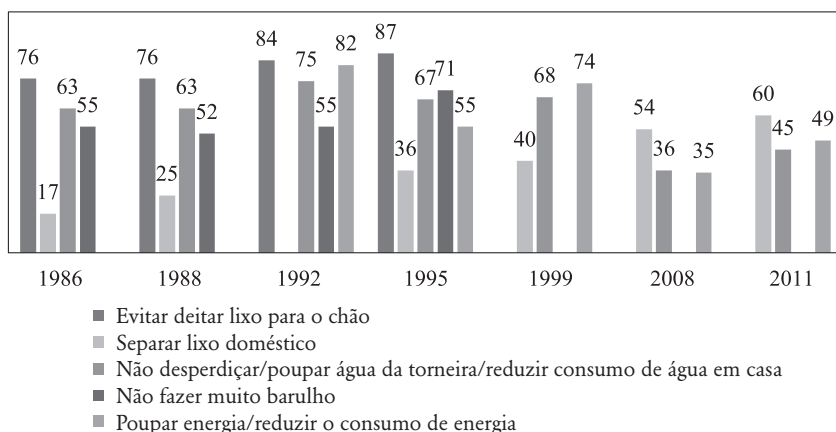
Começamos por apresentar a evolução das práticas ambientais realizadas ao longo dos últimos 25 anos, tanto em Portugal, como na UE.⁷ De 1986 a 2011 é possível observar uma mudança progressiva dos comportamentos dos portugueses e dos europeus face ao ambiente através da análise dos valores obtidos e das alterações sucessivas das categorias. Efetivamente, verifica-se que, embora a maior parte das temáticas das dimensões das ações do quotidiano se mantenham, as expressões utilizadas nas categorias que as indicam variam, refletindo a evolução e transformação da própria linguagem do discurso político e ambiental.

Verifica-se que, entre 1986 e 1995, *evitar deitar papéis ou outro lixo para o chão* é a prática que a maior parte dos portugueses assinalavam, até 1995, último ano em que essa categoria fez parte da lista de ações quotidianas para proteger o ambiente, e que se articula a uma dimensão essencialmente cívica. Segue-se na hierarquia das práticas *não desperdiçar/poupar água da torneira, não fazer muito barulho* (igualmente apenas presente até 1995) e, com valores mais baixos, *separar o lixo (doméstico) para reciclagem*. Em 1992, com a entrada da categoria *poupar energia*, observa-se o assumir de uma posição forte desta prática, passando a integrar as práticas ambientais mais realizadas pelos portugueses (figura 1.11).

Em 1999, a questão colocava-se de uma forma diferente, enfatizando a relevância da frequência e incorporação no quotidiano da prática, questionando se regularmente faziam determinadas ações para proteger o ambiente. Após 10 anos de interregno, em 2008 retoma-se a dimensão das práticas ambientais, surgindo uma nova formulação, que se mantém em 2011, que convoca as ações pessoais e concretas desenvolvidas pelos indivíduos no último mês: «quais das ações listadas realizaram durante o último mês por razões ambientais?». Nestes EB mais recentes (2008 e 2011), emerge uma abordagem à valorização das práticas, através da questão «quais devem ser as três principais prioridades quotidianas dos cidadãos para proteger o ambiente?».

⁷ Metodologicamente, o facto de se tratar de dados recolhidos em contexto de aplicação de inquéritos por questionário, obriga a uma salvaguarda na análise quando se abordam dimensões como as práticas ambientais. Quando nos referimos a práticas, estamos a referir «práticas-ditas», o que significa que não se pode assumir como práticas efetivas. As práticas ambientais são, em geral, socialmente valorizadas de forma positiva, o que pode ter algum peso nas respostas pela tendência da «boa resposta». Porém, tal não é impeditivo de se analisarem as grandes tendências de adesão efetiva às práticas ambientais. As práticas-ditas são sempre socialmente reveladoras, indiciando os problemas ambientais aos quais a população está mais atenta ou sensível na sua esfera de atuação e no seu quotidiano. Também revelam aquilo que de algum modo consideram que é (socialmente) esperado que façam, ou que gostariam de (já) fazer, ou que sabem que está ao seu alcance fazer.

Figura 1.11 – Evolução das principais práticas ambientais realizadas pelos portugueses, 1986-2011 (%)



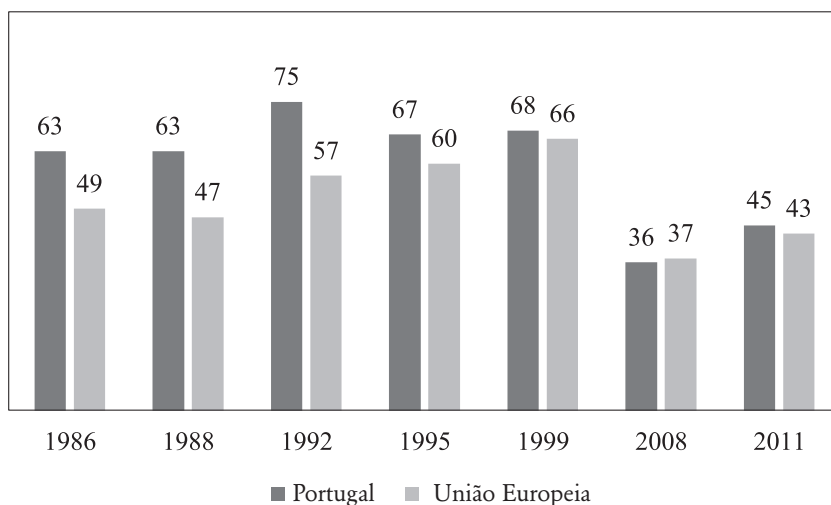
Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995), EB51.1 (1999), EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

Verifica-se que, a nível das práticas quotidianas e domésticas, a *separação do lixo para reciclagem* e o *poupar água/reduzir consumo de água* são as que apresentam maior continuidade no que respeita à sua presença ao longo de período em análise, sendo precisamente estas temáticas – *água e lixo* – o alvo do capítulo 2.

Entre 1986 e 1999, o uso da água na esfera doméstica era colocado como a noção de evitar o desperdício e de poupança, remetendo para as ações de *poupar* ou *não desperdiçar* a água da torneira, numa lógica de economia doméstica. A partir de 2008, emerge o conceito de *redução* – *reduzir o consumo de água em casa* (por exemplo, não deixando as torneiras a correr, substituindo o banho pelo duche, instalando equipamento de poupança) –, prática mais associada a uma lógica de sustentabilidade do recurso água, tendo em conta que se trata de um recurso finito. Até meados dos anos 1990, a prática de poupar água em Portugal situou-se sempre acima da média europeia, o que pode refletir, por um lado, uma tendência enraizada de poupança nas despesas do agregado familiar e, por outro lado, uma sensibilidade específica para a questão da água e sua poluição, já evidenciada a nível dos danos e das preocupações ambientais apresentados anteriormente (figura 1.12).⁸

⁸ O desfasamento observado entre 1999 e 2008-2011 resulta do facto de a questão remeter para ações realizadas especificamente no último mês.

Figura 1.12 – Poupar/reduzir consumo de água, 1986-2011 (%)



Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995), EB51.1 (1999), EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

Em relação a *não fazer muito barulho* – que remete para o problema do ruído e da poluição sonora – vale a pena referir que no período de 1986-1995, Portugal apresenta valores acima da média da UE12, o que é um caso raro no contexto das práticas ambientais. Observa-se um pico em 1992, que coincide com o impacto mediático da ECO92, com o desenvolvimento de campanhas de sensibilização ambientais articuladas a uma tentativa de implementar a legislação do ruído e episódios de conflito em torno destas questões em Portugal, sobretudo em contexto urbano (figura 1.13).⁹

A prática quotidiana da separação dos lixos para a reciclagem está presente na hierarquia das práticas realizadas desde 1986, apresentando, no entanto, valores abaixo das ações dominantes acima referidas até 1999. Será mais tarde, em 2008, que a separação dos lixos surge como a prática de topo (ver capítulo 2), mesmo acima da redução dos consumos de água e energia, quando a questão se refere especificamente a ações realizadas no último mês.

⁹ O grande peso desta categoria a nível nacional também pode estar relacionado com características atribuídas aos povos do Sul da Europa, como sendo mais «ruidosos», à qual se junta um fraco isolamento de som nas casas, o que faz com que os vizinhos sejam sempre considerados «barulhentos», seja um café que fecha à meia-noite, seja um adolescente a ouvir música em casa ou mesmo um convívio familiar mais animado.

Figura 1.13 Não fazer muito barulho, 1986-1995 (%)



Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995).

É em 1992 que surge pela primeira vez nos EB de Ambiente a questão do consumo (ver capítulo 5), numa versão mais economicista, colocando o indivíduo numa situação de mercado, através da categoria: *comprar um produto amigo do ambiente mesmo que seja mais caro*, questão que se repete em 1995.¹⁰ Em 1999, uma nova categoria surge versando a *compra de produtos biológicos*, mas é a única vez que esta categoria está presente nos EB de Ambiente. Mais recentemente, as categorias desdobram-se em *comprar produtos locais* e *comprar produtos com rótulo ambiental*. Ou seja, a partir dos anos 1990 problematizam-se as compras amigas do ambiente, primeiro, tendo em conta a questão do seu preço, que era distintiva, depois focando-se nos rótulos ecológicos de produtos amigos do ambiente e, por fim, nos produtos alimentares biológicos e locais (Truninger 2010)¹¹ (ver

¹⁰ Esta inclusão da problemática do consumo na questão do ambiente nos anos 1990 também se verifica a nível dos EB Especiais de Consumo através de perguntas em que se inclui o ambiente como critério de compra ou como informação pertinente a incluir na rotulagem dos produtos.

¹¹ A questão da importância dos produtos alimentares locais centra-se sobretudo no impacto de comprar local e produtos de estação, o que assume um novo significado em termos de emissões poluentes ao remeter para novas problematizações sobre a redução dos «quilómetros alimentares» e a redução das emissões de carbono em contexto de alterações climáticas.

Quadro 1.5 – Compras «amigas do ambiente», 1992-2011 (%)

		1992	1995	1999	2008	2011
Comprar um produto amigo do ambiente, mesmo que seja mais caro	Portugal	26	23			
Comprar produtos biológicos	Portugal			20		
	UE			33		
Comprar produtos amigos do ambiente com rótulo ecológico	Portugal	36	25		7	8
	UE	44	45		17	17
Escolher produtos ou alimentos locais	Portugal				11	9
	UE				21	28

Fonte: EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995), EB51.1 (1999), EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

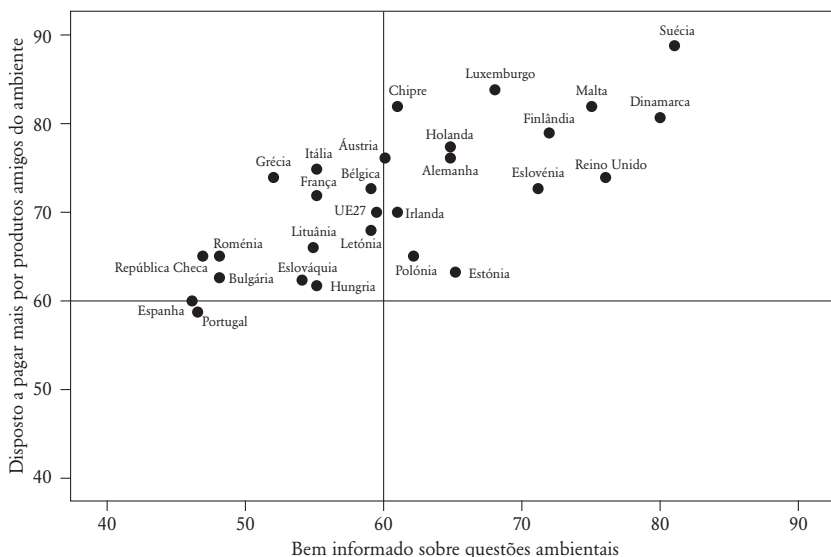
capítulo 5). Identificam-se, assim, duas facetas das questões que envolvem as compras de produtos ecológicos. Por um lado, a compra de produtos amigos do ambiente ou biológicos e, por outro lado, as compras com o mínimo impacto a nível das emissões de carbono, expresso na categoria *comprar produtos locais*. Mais uma vez os dados relativos a 2008 e 2011 referem-se a práticas realizadas no último mês (quadro 1.5).

De uma forma geral, o que se observa nestas categorias relativas a compras é que os portugueses apresentam sempre valores mais baixos que os da média europeia, por vezes menos de metade, o que pode significar que estas práticas ainda não recrutaram muitos consumidores entre os portugueses. Apesar de vários estudos (*e. g.*, Shove 2003; Warde 2005) apontarem um conjunto de fatores que influenciam as práticas, o que se constata no nosso país é que a informação e o poder de compra influenciam de forma bastante significativa as práticas das compras «amigas de ambiente», observável na figura 1.14 que mostra a relação entre o *grau de informação* sobre questões ambientais e a *disponibilidade para pagar mais por produtos amigos do ambiente*.

Efetivamente, Portugal posiciona-se no grupo de países com menor grau de informação ambiental e é, simultaneamente, aquele que se mostra menos disposto a pagar mais por produtos amigos do ambiente.

Por seu turno, relativamente à problemática do consumo, no final da década de 1990, a questão emerge nas posições mais altas da hierarquia das práticas realizadas, relativa aos resíduos das embalagens, com a categoria *comprar produtos em embalagens recicláveis* (45% Pt; e 56% UE). Em 2008 e 2011, a articulação da produção do lixo com o ato do consumo surge através da categoria *redução do consumo de produtos descartáveis (sacos de plásticos, certo tipo de embalagens)*. Mais uma vez, a ideia da *redução* está

Figura 1.14 – Relação entre estar bem informado sobre questões ambientais e a disponibilidade para pagar mais por produtos amigos do ambiente, 2011 (%)



Fonte: EB 75.2 (2011).

presente na linguagem das práticas ambientais. O que se verifica, neste caso, é que os valores nacionais apresentam-se bastante mais baixos do que os da média europeia – em 2008, 18% dos portugueses afirmavam ter reduzido o consumo de produtos descartáveis no último mês e em 2011, 20%, tendo como contraponto a média UE27, 30% e 37% respetivamente (ver capítulo 2).

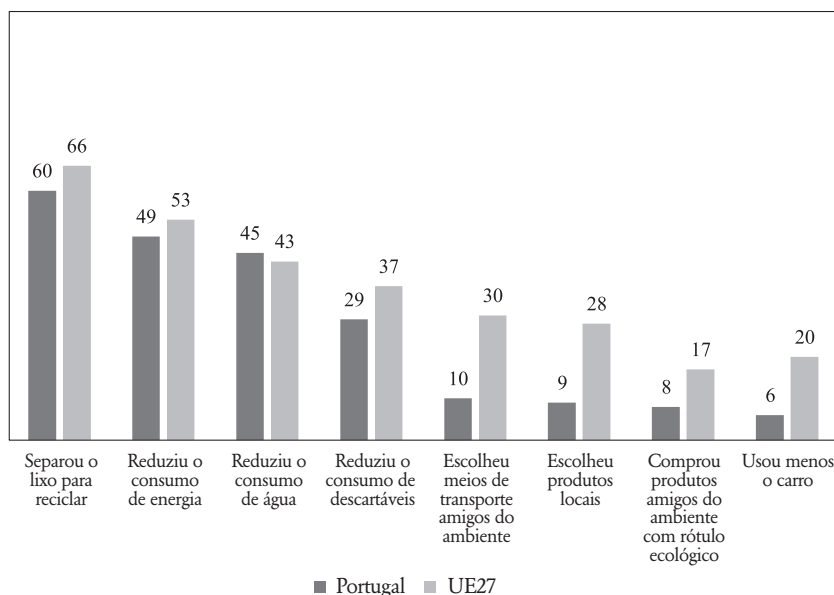
Em 2011, quando se aborda a dimensão das práticas já realizadas, a questão da *separação do lixo* apresenta um valor abaixo da média da UE27, mas, ainda assim, não deixa de ser a ação que a maioria dos portugueses (60%) afirma ter realizado no último mês por razões ambientais. Segue-se a *redução do consumo de energia* (49%), quase a par da *redução do consumo de água* (45%), neste caso com um valor superior à média europeia (43%). Refira-se, contudo, que estas duas últimas ações poderão ser mais determinadas por uma lógica de economia doméstica, agravada em contexto de crise, refletindo-se a redução destes consumos nas faturas do agregado, do que por uma lógica de proteção do ambiente e de consumo sustentável. Estas duas ações são também mais facilmente referenciadas como as práticas ambientais que salvaguardam a «boa resposta» em termos de

inquérito. Em quarto lugar surge a categoria *reduziu o consumo de produtos descartáveis*, remetendo para a preocupação crescente com o *aumento dos resíduos*, atuando a montante da produção do lixo. Por seu turno, as ações que envolvem atitudes em relação ao consumo e à mobilidade de carácter mais ecológico e sustentável – *escolheu produtos locais, comprou produtos amigos do ambiente com rótulo ecológico, escolheu meios de transporte amigos do ambiente e usou menos o carro* – apresentam valores visivelmente baixos, o que significa que, nessas práticas, o ambiente, embora valorizado socialmente de uma forma mais ou menos consensual como uma «boa causa» a defender (Valente 2001), não é um critério de escolha para várias das práticas quotidianas dos portugueses (figura 1.15). De uma forma geral, quando se trata de práticas ambientais, os inquiridos mostram-se mais sensíveis ao efeito das relações sociais, das infraestruturas materiais e dos contextos em que estão inseridos, fatores que se sobrepõem frequentemente ao peso da informação e do conhecimento sobre ambiente (Nye e Hargreaves 2010; Shove 2003; Spaargaren 2011).

Ao analisarmos estas práticas com base nas variáveis sociodemográficas concluímos que as *mulheres* são ligeiramente mais ativas em relação à proteção do ambiente do que os *homens*, destacando-se sobretudo na separação do lixo, redução dos consumos de água e de energia (ver capítulo 4). Tudo práticas que remetem para a esfera doméstica, universo que continua predominantemente feminino (Wall 2005).

No que diz respeito à *idade*, os mais novos (15-24 anos) destacam-se pela positiva nas categorias da mobilidade, enquanto o grupo etário 25-39 anos se destaca em práticas como separação do lixo, redução de produtos descartáveis, redução de consumo de água e ainda na opção por comprar produtos locais e amigos do ambiente. Esta idade corresponde, *grosso modo*, à transição para a vida adulta, frequentemente associada a uma autonomização da esfera doméstica e à constituição da família. É também nestes inquiridos que se fará sentir um maior efeito da educação ambiental reforçada a partir dos anos 1990, ligada sobretudo à separação do lixo, seja no âmbito da esfera escolar, seja a nível de ações promovidas pelas autarquias e empresas municipais (Almeida 2000 e 2004; Schmidt, Nave e Guerra 2005 e 2010; Schmidt e Guerra 2011). Por seu turno, as outras práticas mais recorrentes – reduzir o consumo de energia e água – são partilhadas por todos os escalões etários de forma quase equivalente, ainda que se observe que a apetência para reduzir o consumo de energia diminui com a idade. Particularmente a redução do consumo de água está mais presente entre os inquiridos com mais de 55 anos, como prática tradicional de poupança.

Figura 1.15 – Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais 2011 (%)



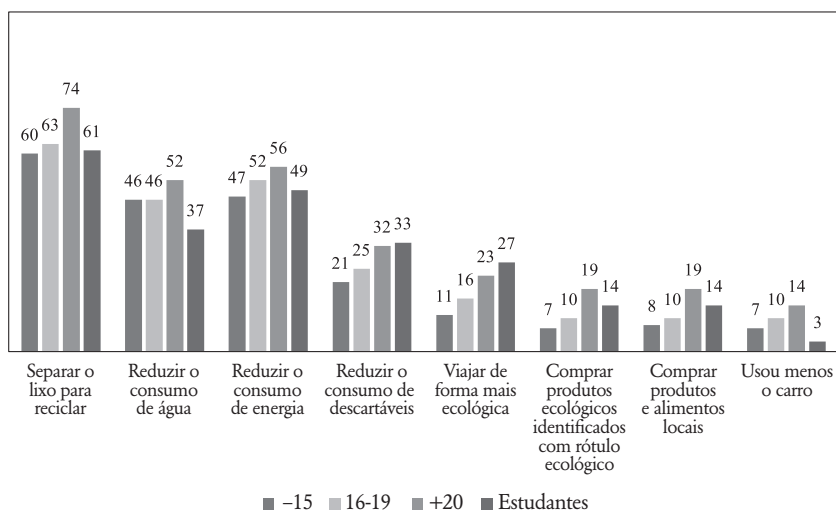
Fonte: EB 75.2 (2011).

Se tivermos em conta a *escolaridade*, verificamos que se trata de uma variável crucial para explicar a adoção de práticas ambientais quotidianas, concluindo-se que, quanto mais escolarizados os inquiridos, mais práticas ambientais estão ativas, em particular *separar o lixo*, *reduzir o consumo de energia*, *comprar produtos locais* e *amigos do ambiente* e até *usar menos o carro*. Também o *uso de meios de transporte amigos do ambiente* e a *redução de produtos descartáveis* sobe com a escolaridade, incluindo neste caso os estudantes como o grupo que mais ênfase dá a essas práticas (figura 1.16).

Em relação às práticas realizadas observa-se um efeito direto do nível de informação ambiental em quase todas as categorias – quanto mais informado o indivíduo, mais práticas ambientais afirma realizar. As únicas que escapam a esta lógica são a redução do consumo de água e a opção por meios de transporte amigos do ambiente (ver figura 1.17 e capítulo 6).

No âmbito das práticas ambientais explorou-se a influência do tipo e dimensão de agregado familiar, destacando-se a maior frequência da prática da separação do lixo nas famílias com crianças, sendo justamente nestes agregados familiares que se realiza um maior número de ações por razões ambientais. No que diz respeito à redução de embalagens des-

Figura 1.16 – Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais segundo a idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)

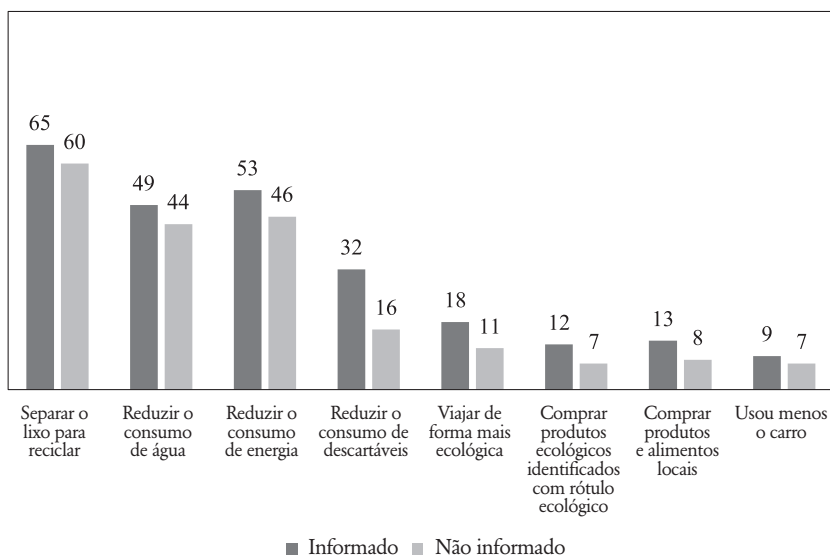


Fonte: EB 75.2 (2011).

cartáveis e à redução do uso no carro, trata-se de práticas mais declaradas em famílias com mais de quatro membros (figura 1.18).

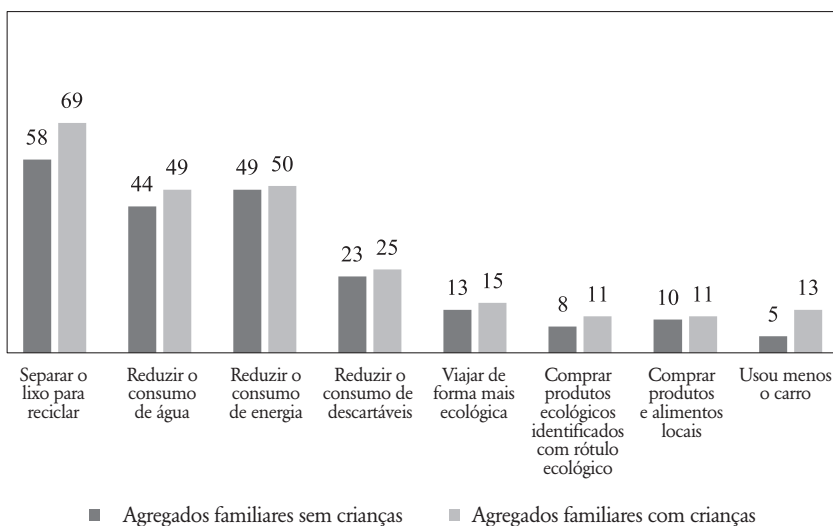
Em síntese, as práticas quotidianas que os cidadãos afirmam fazer têm evoluído de forma diferenciada ao longo das últimas décadas, variando a própria formulação das questões colocadas nos EB e das categorias propostas como resposta a novos problemas e ao desaparecimento ou secundarização de outros. Assim, *evitar deitar papéis para o chão, não fazer muito barulho* e a *poupança da água* encontram-se presentes e dominantes até 1995. A *separação dos lixos* marca presença desde 1986, aumentando progressivamente em resultado das políticas e sobretudo das infraestruturas disponibilizadas – os ecopontos (ver capítulo 2). Em 2011, verifica-se que, em todas as categorias, – exceto *separar o lixo para reciclagem* e *reduzir o consumo de água e de energia* – os portugueses estão abaixo da média europeia mais do que 10 pontos percentuais. Pode concluir-se que as respostas nacionais seguem uma tendência presente na Europa do Sul e do Leste, indiciando um desfasamento face a uma cultura ambiental europeia manifesta de forma clara pelos países da Europa do Norte (Almeida 2000 e 2004, Schmidt, Truninger e Valente 2004).

Figura 1.17 – Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais, segundo o grau de informação, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.2 (2011).

Figura 1.18 – Ações realizadas durante o último mês por razões ambientais, segundo o tipo de família, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.2 (2011).

Práticas ambientais prioritárias

A hierarquia das práticas prioritárias no quotidiano acompanha a hierarquia das práticas realizadas no último mês, cujas temáticas são similares, ainda que colocadas com uma formulação distinta, notando-se a ausência da categoria que remete para a redução do consumo de água. No entanto, a maior diferença entre as duas questões situa-se no facto de uma se dirigir aos cidadãos, sendo por isso mais abstrata, e a outra se dirigir especificamente ao entrevistado e com uma referência temporal muito concreta: o último mês.

Em termos das prioridades quotidianas para proteger o ambiente, é a nível do consumo e da mobilidade que se verificam os maiores desfasamentos entre a opinião pública nacional e a média europeia. De facto, em 2011, embora todas as práticas em Portugal estejam um pouco abaixo da média europeia, destaca-se um maior desfasamento no que respeita a «usar os transportes públicos sempre que possível em vez de usar o carro» e «considerar aspetos ambientais quando faz grandes investimentos/compras (viajar, comprar carro, sistemas de aquecimento, comprar uma casa)». No entanto, onde se observa a maior variação, é em «comprar mais produtos locais, evitando produtos que venham de longe», eventualmente porque se trata de uma categoria menos inteligível em termos de impacto ambiental, não se fazendo a articulação imediata à problemática das *food miles*.¹² Esta prática, noutros países europeus, é considerada um tema relevante na agenda pública e política, articulada às alterações climáticas e à elevada «pegada de carbono» dos produtos devido à distância que percorrem (mesmo que sejam «biológicos» em termos da sua produção). Esta categoria em Portugal surge em sétimo lugar, enquanto na média europeia se posiciona em quinto lugar.

A grande exceção diz respeito a *separar o lixo que pode ser reciclado*, onde Portugal apresenta valores acima da UE27, ao considerá-la uma prática prioritária em termos do quotidiano. O atual destaque da prática da separação do lixo para a reciclagem reflete os esforços de sensibilização realizados na sequência de investimentos que têm vindo a ser feitos, desde a década de 90, em infraestruturas de tratamento de resíduos e na implementação de uma rede abrangente de ecopontos coletivos distribuída

¹² O termo *food miles* refere-se à distância do transporte dos alimentos desde o momento da sua produção até chegar ao consumidor: É um indicador que avalia o impacto da produção de alimentos nas alterações climáticas, tratando-se de uma especificidade de cálculo da pegada ecológica (Seyfang 2006).

Quadro 1.6 – Prioridades dos cidadãos no quotidiano para proteger o ambiente, 2008 e 2011 (%)

	Portugal		UE27	
	2008	2011	2008	2011
Separar o lixo que pode ser reciclado	60	66	55	59
Reduzir o consumo de energia em casa (iluminação, aquecimento e equipamentos domésticos)	45	44	47	48
Usar os transportes públicos sempre que possível em vez de usar o carro	36	30	38	37
Reduzir o lixo ao comprar de forma mais seletiva e evitando produtos com embalagens excessivas	32	28	30	32
Comprar produtos amigos do ambiente em produtos de uso diário	19	18	23	23
Substituir o carro por um mais eficiente em termos energéticos mesmo que mais pequeno e mais caro	15	17	16	16
Comprar mais produtos locais, evitando produtos que venham de longe	13	14	20	26
Considerar aspetos ambientais quando faz grandes investimentos/compras (viajar, comprar carro, sistemas de aquecimento, comprar uma casa)	11	8	15	15
Pagar um pouco mais impostos /taxas para ajuda da proteção do ambiente	2	1	3	2

Fonte: EB 75.2 (2011).

pelo país (ver capítulo 2). Várias campanhas, locais e nacionais, promovendo a separação de resíduos domésticos, também concorreram para a consolidação desta prática ou pelo menos para a sua visibilidade pública (Valente 2001; Schmidt e Martins 2006 e 2007; Valente 2013).

Relativamente às diferenças que emergem das características sociais dos inquiridos, é perceptível que, em termos de *género*, são as mulheres que apresentam valores mais elevados no conjunto das práticas domésticas, conferindo maior relevo à separação do lixo, redução do consumo de energia, redução do lixo e compra de produtos ecológicos. Os homens acentuam um pouco mais as categorias relativas à mobilidade, seja usar os transportes públicos sempre que possível em vez de usar o carro ou substituir o carro por um mais eficiente em termos energéticos mesmo que mais pequeno e mais caro.

Em termos de escolaridade verifica-se que os estudantes e os mais escolarizados dão maior prioridade à separação do lixo, à redução do consumo de energia e ao uso dos transportes públicos. Os mais escolarizados dão também prioridade à substituição do carro por um mais eficiente e

Tabela 1.2 – As prioridades dos cidadãos portugueses no quotidiano para proteger o ambiente em função das principais variáveis sociodemográficas, 2011

Separar o lixo que pode ser reciclado	Reduzir o consumo de energia em casa (iluminação, aquecimento e equipamentos domésticos)	Usar os transportes públicos sempre que possível em vez de usar o carro	Reduzir o lixo ao comprar de forma mais seletiva e evitando produtos com embalagens excessivas
+ mulheres Até aos 55 anos + os mais escolarizados e estudantes + residentes nas grandes cidades	+ mulheres Desce com o aumento da idade + os estudantes e mais escolarizados + residentes nas grandes cidades	+ homens Até aos 55 anos + os mais escolarizados e estudantes + os residentes nas pequenas e médias cidades	+ mulheres + acima dos 55 e 25-39 anos + os mais escolarizados + residentes nas grandes cidades
Comprar produtos amigos do ambiente em produtos de uso diário	Substituir o carro por um mais eficiente em termos energéticos mesmo que mais pequeno e mais caro	Comprar mais produtos locais, evitando produtos que venham de longe	Considerar aspetos ambientais quando faz grandes investimentos/compras (viajar, comprar carro, sistemas de aquecimento, comprar uma casa)
= homens e mulheres + os de 40-54 anos	+ homens + os de 25-39 anos + os mais escolarizados	+ mulheres + até aos 39 anos	= homens e mulheres + até aos 39 anos + os estudantes

Fonte: EB75.2 (2011).

à redução do lixo. São os estudantes e, por isso, os mais novos que mais enfatizam os aspetos ambientais em grandes compras. Por fim, se tivermos em conta o local de residência, verifica-se que os que residem em grandes cidades dão mais relevância à separação do lixo, redução do consumo de energia e redução do lixo (tabela 1.2).

Em síntese, a identificação de prioridades quotidianas apresenta alguns paralelismos mas também desfasamentos na comparação entre Portugal e a UE27, sobretudo no que diz respeito à ênfase atribuída às práticas relativas ao consumo e à mobilidade, muito menos enraizadas em Portugal. Pelo contrário, os portugueses concentram as suas prioridades em torno de práticas tradicionalmente mais associadas ao ambiente e à economia doméstica, nomeadamente à *separação do lixo* e à *redução do consumo de energia*.

Conclusões

A adesão à União Europeia constitui um marco na história do país, particularmente visível em matéria ambiental. O impulso externo trouxe meios financeiros e tecnológicos, assim como um novo aparato legislativo e organizativo, mais informação e conhecimento e o relançar das expectativas dos portugueses face ao tema que, pela sua novidade, se adequava à nossa aspiração europeísta. Porém, nem tudo correu como desejado. A concretização das políticas ambientais resultou no avanço de umas e no adiamento de outras.

O impasse e a falta de soluções para alguns problemas não foram apenas uma consequência do nosso atraso. Durante cerca de três décadas assistiu-se a uma profunda alteração dos próprios problemas ambientais. Se em 1986, com raras exceções, os problemas eram essencialmente encarados à escala do país ou do território, a partir da década de 1990 passaram também a ser encarados à escala do planeta, exigindo, no entanto, respostas regionais e sectoriais, de modo a salvaguardar a proteção da natureza e do ambiente. Estamos perante problemas globais, que exigem respostas globais, isto é, concertadas entre (todos) os países, o que coloca à UE e seus Estados-membros novos e ambiciosos desafios, sobretudo os que remetem de forma premente para mudanças sociais e comportamentais. Problemas como as alterações climáticas, o esgotamento e degradação dos recursos naturais, a tecnologia aplicada à produção agrícola, a alteração dos hábitos de consumo e dos ciclos produtivos estão entre os temas a serem encarados nessa ótica.

Perante a globalização da questão ambiental, paralelamente a alterações registadas noutros sectores, as perceções, práticas e expectativas dos portugueses e dos europeus foram-se alterando a partir do processo de adesão à UE, no sentido de integrar valores mais europeístas. Porém, uma leitura diacrónica mostra que, por ausência de consolidação desses valores, se mantiveram algumas carências persistentes da sociedade portuguesa, ainda que se tenham operado mudanças significativas a vários níveis.

À escala nacional não mudou apenas o estado do ambiente em termos objetivos, as políticas sectoriais e a perceção dos cidadãos face aos problemas. Mudou igualmente o discurso político. Para a conquista de protagonismo dos problemas ambientais muito contribuíram algumas personalidades, como Ribeiro Telles e Carlos Pimenta, através de um desempenho político envolvido na causa ambiental.

Contudo, apesar desse impulso nacional e dos bons exemplos em alguns domínios, a implementação de soluções para alguns problemas tem

sido adiada, em parte devido ao facto de o desenvolvimento económico não integrar as dimensões ambientais, sociais e políticas. Ou seja, ao encarar esse investimento como um fardo e não como uma vantagem competitiva, remete-se o conceito de Desenvolvimento Sustentável para o domínio do «politicamente correto», sem consequências na implementação das políticas e das soluções que preconizam.

No entanto, o ambiente compete na agenda pública por um lugar de relevo, perdendo peso em cenários, como a crise, durante a qual as temáticas económicas e financeiras se tornam não só totalmente hegemónicas, mas também absorventes das atenções pública e política. Porém, tal não significa que os portugueses não atribuam importância ao tema, antes pelo contrário. O relevo que o ambiente mantém junto da opinião pública – ao ser assumido como muito importante e importante para a maioria dos portugueses – não parece ser acompanhado atualmente nem pelo discurso mediático nem pelo discurso político dominantes, onde viu reduzida a sua presença. Em termos globais, em Portugal encontra-se, assim, uma visão do públicomais pessimista em relação à situação do ambiente no país do que face à situação do ambiente no espaço comunitário.

Os portugueses enfatizam a associação do conceito *ambiente* sobretudo à *proteção da natureza* e à *poluição urbana*, seguindo-se as *catástrofes naturais e antrópicas* e as *alterações climáticas*, temas estes com maior impacto mediático. Já no que respeita aos problemas, as preocupações com o ambiente do país centram-se nas temáticas de primeira geração – *poluição da água*, *poluição do ar* e *lixos*. Porém, mais recentemente, sobressaem temáticas como a *energia* e as *alterações climáticas*. Por seu turno, questões como *o uso dos químicos na agricultura* e a *perda de biodiversidade* são preocupações muito menos presentes entre portugueses do que entre o conjunto dos europeus, revelando, por um lado, uma herança de bonomia em relação à agricultura, associada a uma imagem de campo, natureza e *à terra*, já detetada noutros estudos (Schmidt, Truninger e Valente 2004), e por outro lado, no que diz respeito à biodiversidade, uma falta de literacia ambiental.

Relativamente ao contributo individual no sentido da *proteção da natureza*, verificou-se que, no contexto europeu, é em Portugal que se encontram os valores mais baixos quanto à capacidade de assumir um papel ativo nesse âmbito. Apesar desta atitude menos dinâmica e autoconfiante sobre o impacto da sua ação, ao longo das últimas décadas, as práticas quotidianas que os cidadãos afirmam fazer têm evoluído de forma positiva. Os portugueses concentram as prioridades em torno de práticas tradicionalmente mais associadas ao ambiente e à economia doméstica, nomeadamente à separação do lixo e à redução do consumo de água. Regista-se um

desfasamento das respostas nacionais face a uma cultura ambiental europeia manifesta de forma mais clara pelos residentes em países da Europa do Norte, no que diz respeito à ênfase atribuída às práticas sobre consumo e mobilidade sustentáveis, muito menos enraizadas em Portugal.

Consumo e mobilidade são efetivamente as temáticas em que as respostas dos portugueses se distanciam mais do conjunto da UE – distância que reflete diferenças culturais, de desenvolvimento e de história política e cívica. Revelam ser domínios carentes de maior investimento no aumento de literacia e de capital cultural. O ato de consumir (fazer compras em geral) e o uso do carro no quotidiano são domínios com grande significado para a população, com valores associados a conforto, qualidade de vida, comodidade, posse, riqueza e abundância, pelo que a ideia de «reduzir» é vista como «recoo» – um retorno a uma pobreza e a uma situação de escassez ainda vivas na memória de muitos portugueses.

Além disso, trata-se de temáticas de articulação complexa com o ambiente a nível do seu impacto negativo. Por exemplo, a associação do consumo à produção de lixo não está presente, de forma generalizada, nas perceções dos portugueses, configurando-se como duas práticas isoladas e independentes uma da outra, ainda que, gradualmente, esta relação se estabeleça de forma mais evidente pela visibilidade do aumento do lixo. E, no entanto, as práticas de consumo (alimentação, produtos de higiene, de limpeza, roupa, etc.) têm enorme impacto no ambiente, não só após o seu uso (enquanto lixo), mas também a montante da sua aquisição. Referimo-nos ao seu ciclo de produção, desde a exploração do recurso natural, às formas de transformação, produção, embalagens e ao seu trajeto até aos mercados.

Quase três décadas de Eurobarómetros mostram que o ambiente se consolidou como tema da agenda pública e política em Portugal. Identificam-se duas grandes conquistas. Por um lado, a integração do ambiente como assunto político e legislativo, transversal a todas as áreas de intervenção do Estado no contexto de desenvolvimento do país, por sua vez, enquadrado no contexto europeu. Por outro lado, a integração crescente do tema «ambiente» no conjunto das preocupações e práticas no quotidiano dos cidadãos portugueses. Vale a pena acentuar, contudo, que o ciclo não se fechou, implicando um reforço da confiança, persistência e continuidade.

Eurobarómetros

Eurobarómetros Standard

- Comissão das Comunidades Europeias. 1986. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 25*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 29*. Bruxelas: Commission of the European Communities.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 30*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1989. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 31*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1990. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 32*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão Europeia. 1999. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 51*. Bruxelas: Directorate General X.
- Comissão Europeia. 2003. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 59. Spring*. European Opinion Research Group EEIG.
- Comissão Europeia. 2005. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 62. Autumn*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2007. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 66. Autumn*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2009. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 71. Spring*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2010. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 73. Spring*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2011. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 76. Autumn*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2012. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 77. Spring*. TNS Opinion & Social.

Eurobarómetros especiais de Ambiente

- Comissão das Comunidades Europeias. 1982. *Europeans and their Environment. Eurobarometer 18*. Bruxelas: Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1209.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1986. *Les Européens et leur environnement en 1986. Eurobarometer 25*. Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1543.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Les Européens et leur environnement en 1988. Eurobarometer 29*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1714.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1992. *The Europeans and the Environment in 1992. Eurobarometer 37*. Bruxelas: Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2243.

- Comissão Europeia. 1995. *Europeans and the Environment. Eurobarometer 43.1bis*. INRA (EUROPE) – ECO. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2639.
- Comissão Europeia. 1997. *EB 47. L'Europe des consommateurs : Les citoyens face aux problèmes d'environnement Rapport Eurobaromètre 47.0*. GESIS Data Archive, Colónia ZA2935.
- Comissão Europeia. 1999. *What the Europeans think about environment. Eurobarometer 51.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3172.
- Comissão Europeia. 2005. *The attitudes of European citizens towards environment. Special Eurobarometer 217. Wave 62.1*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4230.
- Comissão Europeia. 2008. *EB68.2 Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer 295. Wave 68.2*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4742.
- Comissão Europeia. 2011. *Attitudes of European citizens towards the environment. Report. Special Eurobarometer 365. wave EB75.2*. TNS opinion & social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5480.

EB Alterações Climáticas

- Comissão Europeia. 2008. *Europeans' attitudes towards climate change. Report. Special Eurobarometer 300. Wave 69.2*. TNS opinion & social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4744.
- Comissão Europeia. 2009. *Public Awareness and Acceptance of CO₂ capture and storage. Report. Special Eurobarometer 364. Wave 75.1*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5479.
- Comissão Europeia. 2010. *Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity. Analytical report. Wave 2. Flash Eurobarometer 290*. The Gallup Organization.
- Comissão Europeia. 2013. *Attitudes towards biodiversity. Report. Flash Eurobarometer 379*. TNS Political & Social
- Comissão Europeia. 2013. *Attitudes of Europeans towards building the single market for green products. Report. Flash Eurobarometer 367*. TNS Political & Social.

Referências

- Almeida, João Ferreira de (coord). 2000. *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- Almeida, João Ferreira de (coord). 2004. *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- Cabral, Manuel Villaverde. 2011. «Cidadania, inclusão e voz». *Cadernos Metrópole*, 13, (26): 341-357.
- CNADS. 2011. *Reflexão sobre Resíduos Urbanos e Industriais*. Lisboa: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.
- EEB. 2010. *Future of EU Environmental Policy: Towards the 7th Environmental Action Programme*. European Environmental Bureau (EEB).
- Ferreira, José Gomes. 2012. «Saneamento básico: factores sociais no insucesso de uma política adiada – o caso do Lis». Tese de doutoramento em Ciências Sociais, especialização de Sociologia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Gomes, Carla Amado, e Tiago Antunes. 2010. «Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada». In *Atualidad Jurídica Ambiental*. Disponível on-line a 27 de junho

- de 2013 em <http://www.atualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/05/AMADOGOMESCARLA280620101.pdf>
- Gonçalves, Maria Eduarda, coord., Ana Delicado, Cristiana Bastos, Hélder Raposo, e Mafalda Domingues. 2007. *Os Portugueses e os Novos Riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lima, Aida Valadas, Elsa Coimbra, e Alexandra Figueiredo. 2000. «Representações sobre a natureza e o ambiente». In *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 7-32.
- Mansinho, Inês, e Luísa Schmidt. 1994. «A emergência do ambiente nas ciências sociais: análise de um inventário bibliográfico». *Análise Social*, XXIX, n.º 125-126: 441-481.
- McCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Nave, Joaquim Gil, Ana Horta, e Catarina Lorga. 2000. «Informação e cultura ambiental». *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 103-144.
- Nave, Joaquim Gil, e Susana Fonseca. 2004. «Entre a cultura ambiental e o efeito NIMBY. As várias faces de uma cidadania para o ambiente». In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 237-335.
- Nunes, João Arriscado, e Marisa Matias. 2003. «Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65: 129-150.
- Nye, Michael e Tom Hargreaves. 2010. «Exploring the social dynamics of proenvironmental behavior change». *Journal of Industrial Ecology*, 14 (1): 137-149.
- Queirós, Margarida. 2002. «O ambiente nas políticas públicas em Portugal». *Finisterra*, XXXVII, n.º 73: 33-59.
- Scheuer, Stefan. 2005. *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers*. European Environmental Bureau (EEB).
- Schmidt, Luísa. 2003. *O Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa. 2008. «Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes». In *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, eds. Manuel Villaverde Cabral et al. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 285-314.
- Schmidt, Luísa, Mónica Truninger, e Susana Valente. 2004. «Problemas ambientais, prioridades e quadro de vida». In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 65-174.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave, e João Guerra. 2005. *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável Agenda 21 Local e Novas Estratégias Ambientais*. Porto: Fronteira do Caos.
- Schmidt, Luísa, e Álvaro Martins, coord. 2006. *Relatório Final – Separa@1 – Sensibilização e Mudança Comportamental Relativamente à Recolha Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos*. Lisboa: ICS-UL/CEEETA.
- Schmidt, Luísa, e Álvaro Martins, coord. 2007. *Relatório final – Separa@2 – Sensibilização e Mudança Comportamental Relativamente à Recolha Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos*. Lisboa: ICS-UL/CEEETA.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave, e João Guerra. 2010. *A Educação Ambiental: Balanço e Perspetivas para uma Agenda mais Sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Schmidt, Luísa, Ana Horta, e Anabela Carvalho. 2011. «As alterações climáticas nos *media*: política, ciência e acontecimentos». In seminário *As Alterações Climáticas nos Media e na Opinião Pública*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. 21 de novembro de 2011. Disponível a 8 de março em http://observa.ics.ul.pt/assets/media/2011diap_ACnos_media.pdf.
- Schmidt, Luísa, Ana Delicado, José Gomes Ferreira, Susana Fonseca, João Seixas, David Sousa, Mónica Truninger, e Susana Valente. 2011. *O Ambiente em 25 Anos de Eurobarómetro*. Lisboa: Observa.
- Schmidt, Luísa, e João Guerra. 2011. «As especificidades do caso português». Comunicação apresentada na conferência *Uma Consciência Mais Verde? Resultados do European Values Study 2008/2009*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 17 de março de 2011.
- Seyfang, Gill. 2006. «Ecological citizenship and sustainable consumption: Examining local organic food networks». *Journal of Rural Studies*, 22 (4): 383-395.
- Shove, Elizabeth. 2003. *Comfort, Cleanliness and Convenience: The Social Organization of Normality*. Oxford: Berg.
- Soromenho-Marques, Viriato. 1998. *O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, Viriato. 2007. «The Environment». In *A Portrait of Portugal. Facts and Events*, ed. António Reis. Lisboa: Instituto Camões/Círculo de Leitores/Temas & Debates, 181-190.
- Spaargaren, Gert. 2011. «Theories of practices: Agency, technology, and culture. Exploring the relevance of practice theories for the governance of sustainable consumption practices in the new world-order». *Global Environmental Change*, 21: 813-822.
- Truninger, Mónica. 2010. *O Campo Vem à Cidade: Agricultura Biológica, Mercado e Consumo Sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- União Europeia. 2004. «Síntese da legislação da U.E. – Ambiente». Disponível a 28 de fevereiro de 2013 em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a15000_pt.htm.
- União Europeia. 2010. «Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE». Disponível a 26 de junho de 2013 em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm
- Valente, Susana. 2001. «Campanhas pelo ambiente, processos de (in)comunicação». Tese de dissertação de mestrado em Cultura, Comunicação e Novas Tecnologias da Informação, Lisboa: ISCTE.
- Valente, Susana. 2013. «Hábitos privados, práticas públicas – o lixo no quotidiano». Tese de doutoramento em Ciências Sociais, especialização de Sociologia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Wall, Karin. eds. 2005. *Famílias em Portugal: Percursos, Interações, Redes Sociais*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Warde, Alan. 2005. «Consumption and theories of practice». *Journal of Consumer Culture*, 5: 131-53.

Capítulo 2

A água e os resíduos: duas questões-chave

Introdução

Tendo como quadro genérico de referência o capítulo 1 – *Ambiente: das preocupações às práticas*, o objetivo deste segundo capítulo é analisar de forma mais aprofundada os dois casos que se destacam a nível das preocupações e das práticas ambientais: a água e os resíduos. Assim, aprofundam-se estes dois domínios ambientais: o primeiro, por constituir para os portugueses a questão ambiental mais preocupante ao longo do tempo; o segundo, por ter sido aquele no qual se verificaram mais mudanças, posicionando-se a separação do lixo doméstico como a prática quotidiana com maior participação no âmbito das ações individuais de proteção do ambiente.

A poluição da água e a problemática do lixo, ao contrário de outros problemas ambientais, são assuntos mais visíveis, ou pelo menos domínios tornados visíveis nos meios de comunicação social. Estes temas foram alvo de grande mediatização – fosse através das notícias da mortandade de peixes nos rios vitimados pela poluição, fosse das imagens de lixeiras clandestinas a céu aberto – marcando o imaginário coletivo dos portugueses sobretudo nos anos 1990 de uma forma mais intensa (Schmidt 2003).

Quanto à problemática da água, as preocupações dos cidadãos são reflexo do adiamento de soluções de despoluição dos principais rios nacionais e da falta de respostas políticas e técnicas que permitam a drenagem e o tratamento dos efluentes com origem em todos os sectores económicos. Assim, sem resultados visíveis, aumenta a falta de confiança dos portugueses nas instituições e o pessimismo com que encaram a problemática da água e a sua evolução. Os dados apresentados ao logo do capítulo 1, paralelamente aos resultados dos inquéritos nacionais *Os Portugueses e o Ambiente* (2000 e 2004), assim como dos inquéritos sectoriais realizados

também no âmbito do *Observa – Os Portugueses e os Novos Riscos* (Delicado e Gonçalves 2007), *As Alterações Climáticas no Quotidiano* (Schmidt, Nave e Pato 2003) e *Autarquias e Desenvolvimento Sustentável* (Schmidt, Nave e Guerra 2005) –, e ainda do inquérito *European Values Study 2008/2009* (Schmidt e Guerra 2011), mostram que as preocupações com a água têm ocupado o topo da agenda ambiental pública e do público.

Por seu turno, a gravidade dos problemas – ambiental, social e económico – gerados pelo aumento contínuo de grandes quantidades de resíduos sólidos urbanos exige uma atuação firme em termos das políticas públicas nacionais dos Estados-membros. Se durante muito tempo as soluções para o problema se centravam na eliminação dos resíduos, em soluções de fim de linha, atualmente os resíduos são cada vez mais perspetivados como recurso, conduzindo a um reforço na sua reciclagem, recuperação e valorização, o que exige esforços redobrados a nível político (McCormick 2001; AEA 2013). No sucesso dessas políticas a participação social é um fator determinante, mas nem sempre é abordada de forma sistemática ou é tida em consideração no momento de implementação das políticas no terreno. Neste sentido, para a compreensão da evolução das práticas de separação do lixo doméstico – e, mais recentemente, da redução de lixo – contextualizar a questão nas suas dimensões sociais e políticas nacionais é um contributo essencial para o conhecimento da sociedade portuguesa na sua relação quotidiana com o lixo.

A propósito destes dois casos, apresenta-se de seguida um desenvolvimento analítico em torno destes temas, com base nos dados disponíveis nos Eurobarómetros (1986-2012), não só dedicados especialmente ao tema «ambiente», mas também os Eurobarómetros Flash sobre água e gestão de recursos, os quais fornecem dados mais específicos, permitindo aprofundar estas questões.

Para cada um dos casos, inicialmente, enquadra-se a temática em termos políticos e institucionais, seguindo-se um enfoque nos dados de opinião pública nacional, mantendo-se, à semelhança da análise realizada no capítulo 1, uma atenção especial na comparação da opinião pública nacional com a média da União Europeia, identificando alguns dos seus pontos convergentes e/ou divergentes.

A água como principal preocupação ambiental

Tal como noutros domínios ambientais, quando Portugal integrou a União Europeia, em 1986, a transposição das Diretivas Comunitárias influenciou os primeiros anos da adesão. Em termos de orgânica do Estado,

merecem relevo a criação do Ministério do Plano e da Administração do Território, com a integração das Direções-Gerais do Saneamento Básico e dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos na Direção-Geral dos Recursos Naturais (DL n.º 130/86, de 7 de junho). São de referir três momentos-chave: a) a publicação do decreto-lei sobre a qualidade das águas (DL n.º 74/90); b) a criação, em 1993, do Instituto da Água – considerado um passo importante na tentativa de consolidar a passagem do paradigma hidráulico para o novo paradigma ambiental, o que acontece de forma lenta, em muitos casos disfuncional e sem uma efetiva integração à escala de todo o território nacional (Pato 2008 e 2011; Schmidt e Prista 2010; Schmidt, Saraiva e Pato 2012); c) a publicação do Decreto-Lei n.º 45/94, que marca o arranque do Plano Nacional da Água e dos Planos de Bacia (Schmidt 2008, 298). Acrescem ainda os efeitos da publicação da Lei de Delimitação dos Sectores (DL n.º 372/93) e a reorganização do sector das águas e dos esgotos em sistemas multimunicipais e municipais (DL n.º 379/93), abrindo caminho à criação do grupo Águas de Portugal (Ferreira 2012).

À escala europeia, o insucesso das políticas e a dispersão de leis e instrumentos impulsionou a necessidade de ser implementada uma abordagem global sobre a água, processo que teve início em 1993, através de uma proposta de diretiva da Comissão Europeia, que pretendia tornar obrigatória a monitorização da qualidade da água e a identificação das potenciais fontes de poluição pelos Estados-membros (McCormick 2001, 195). Esta proposta teve o seu desfecho a 23 de outubro de 2000 com a publicação da Diretiva Quadro da Água (DQA) (Diretiva 2000/60/CE), cuja ampla abrangência fornece a base para todas as políticas sobre a água, nomeadamente ao estabelecer um quadro de ação comunitária para a proteção das águas superficiais, de transição, costeiras e subterrâneas, alargada à conservação da natureza (Scheuer 2005, 196).

Trata-se de uma das mais importantes componentes da política europeia sobre água das últimas décadas, que tem como objetivo central atingir e conservar o «bom estado ecológico» de todas as massas de água até 2015 – ano em que será alvo de avaliação –, propondo como objetivo final o bom funcionamento do ecossistema, a ser alcançado com base na gestão, planeamento e monitorização por bacias hidrográficas e na participação dos cidadãos (Mostert 2003).¹ As bacias hidrográficas passam a ser encaradas como unidade de gestão, numa nova visão baseada

¹ Na perspetiva do legislador, o êxito da DQA «depende da estreita cooperação e de uma ação coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes» (DQA 2000).

no princípio da sustentabilidade, com um enfoque no recurso água, visando uma gestão ecossistémica (Arrojo 2011, 220), o que obriga os Estados-membros a gerir as massas de água de forma integrada e a partir das fronteiras naturais, o que abre caminho à sua gestão conjunta caso se trate de bacias partilhadas (Correlje, François e Verbeke 2007).

A Diretiva Quadro da Água foi transposta para o quadro jurídico nacional através da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água), que estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas; e através da Lei n.º 54/2005 de 15 de novembro, que define a titularidade dos recursos hídricos. Segundo João Pato, o processo de transposição da DQA para a legislação nacional acabou por pôr fim a uma «sucessão de tentativas falhadas de revisão do quadro jurídico das águas», obrigando o Estado a uma revisão legislativa profunda, assim como «à adoção de novos pressupostos de natureza económica, social e ambiental e à reestruturação do quadro institucional de referência» (Pato 2013, 66).

Com base na DQA, a Lei da Água introduz o «princípio da região hidrográfica como unidade principal de planeamento e gestão das águas, tendo por base a bacia hidrográfica como estrutura territorial». Cronologicamente, desde a década de 1990 (DL n.º 45/94) que, sem sucesso, o país procurara constituir a região hidrográfica como unidade territorial de gestão, o mesmo sucedendo com o Plano Nacional da Água, aprovado pelo DL n.º 112/2002, de 17 de abril. Os primeiros passos foram dados em 2006, com a aprovação da Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (DL n.º 207/2006, de 27 de outubro), a qual define o modelo de organização do Ministério, incluindo a criação de cinco Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH) – Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve. Porém, a concretização efetiva das ARH aconteceu somente em 2008, após a publicação do DL n.º 208/2007, de 29 de Maio. Segundo este último diploma, caberiam a estas entidades as funções de gestão e planeamento integrado dos recursos hídricos, aplicando os princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador, com fundos próprios conseguidos através das taxas de recursos hídricos (DL n.º 97/2008, de 11 de junho).² Em 2009, as ARH deram início à elaboração dos planos de região hidrográfica, diferindo dos planos de bacia quanto à cobertura geográfica, uma vez que a unidade deixou de ser a bacia hidrográfica e passou a ser a região hidrográfica.

² Reforçando a autonomia financeira e administrativa e do sector, com o objetivo prioritário de promover a utilização racional e proteção dos recursos hídricos, em 2009, foi ainda criado o Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos (DL n.º 172/2009).

Possuindo autonomia financeira, técnica e administrativa, as ARH adquiriram rapidamente uma dinâmica de sucesso. Contudo, no início do novo ciclo político, resultante das eleições legislativas de 5 de junho de 2011, foram integradas na Agência Portuguesa do Ambiente, perdendo autonomia e dinamismo. A APA passou a incorporar igualmente o Instituto da Água. Temos assim que, poucos meses depois de entrar em funções, o novo Governo desencadeou mudanças controversas nos serviços de água e saneamento, abalando negativamente um sector que acabara de se reorganizar de forma funcional e alinhada com as políticas europeias. Entre outras medidas, a lei orgânica do novo Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (DL n.º 7/2012, de 17 de janeiro) e a alteração da Lei da Água (DL n.º 130/2012 de 22 de junho) representam um claro retrocesso das políticas para o sector, designadamente ao inverterem a descentralização da gestão da água, alteração que tem igualmente consequências na participação cívica.

Nas últimas décadas, a água não foi apenas um dos temas-alvo de maior atenção no quadro da política europeia e nacional de ambiente, mas ocupou igualmente o topo das preocupações dos cidadãos. Relativamente à evolução da opinião pública sobre esta temática, evidenciamos no capítulo 1, com base nos resultados dos Eurobarómetros sobre Ambiente, que os portugueses e os europeus colocam as preocupações associadas à água em primeiro plano e assinalam-nos como principais danos ambientais. Nos inquéritos sobre Ambiente o tema integrou questões que remetem essencialmente para duas dimensões: por um lado, a perceção sobre a qualidade da água para consumo humano e, por outro lado, a poluição dos ecossistemas marinhos, neste caso, geralmente, com remissão para as fontes poluidoras.³

³ A este propósito vale a pena referir a evolução das categorias presentes nos EB de Ambiente sobre a temática da água. Assim, em 1982 (EB18) as perguntas relativas a preocupações ambientais incluíam as categorias «pureza da água de consumo», «poluição de rios e lagos» e «danos causados à vida marinha e às praias pelos petroleiros». Em 1986 (EB25) as categorias «poluição da água, dos rios e dos lagos» e «danos causados à fauna marinha e às praias» estavam presentes na listagem das preocupações ambientais, enquanto a «qualidade da água potável» integrava uma questão sobre razões de queixa do local onde habitavam. Em 1995 (EB43.1) na identificação dos maiores danos ambientais entre as opções surgia «produtos químicos lançados no ar ou na água», «esgotos» e «poluição dos mares e litoral por petróleo». Em 1999 (EB51.1), entre as razões de queixa do local de residência surgiam as categorias «qualidade da água da torneira» e «qualidade das águas balneares». No âmbito das preocupações ambientais, as categorias relativas à questão da água incidiam sobre a «poluição do mar e do litoral» e a «poluição de rios e lagos»; em 2002 (EB58.0) foi ainda adicionada a categoria «poluição das águas subterrâneas». Finalmente, em 2005 (EB62.1), a «poluição da água (mares, rios, lagos e águas subterrâneas)» surgia numa lista de problemas ambientais preocupantes, mantendo-se até hoje.

É de salientar que, desde que foram lançados estes Eurobarómetros, apesar de as preocupações dos cidadãos identificarem a água como uma das principais preocupações, a temática somente mereceu atenção específica em dois inquéritos Flash EB recentemente realizados,⁴ respetivamente, o Flash EB 261 (2009) e o Flash EB 344 (2012), integrados no calendário da Diretiva Quadro da Água, em particular no debate público sobre a nova geração dos planos de bacia hidrográfica na Europa.

Água e opinião pública

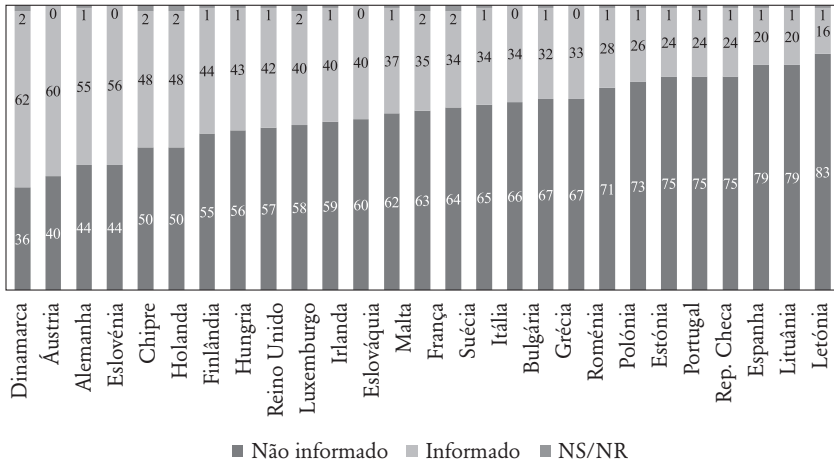
Traçado o enquadramento geral sobre o sector das águas, passamos à análise de dados da opinião pública portuguesa e europeia que constam dos inquéritos Flash EB 261 (2009) e Flash EB 344 (2012). Trata-se dos únicos inquéritos especificamente dedicados ao tema, com a particularidade de terem sido lançados no decurso do debate público em toda a Europa sobre os novos planos de bacia e praticamente nas vésperas da avaliação dos resultados da Diretiva Quadro da Água, que acontecerá em 2015. Na nossa análise propomos uma leitura cruzada da opinião pública portuguesa com a opinião pública europeia em aspetos como: a preocupação com a qualidade da água,⁵ a perceção das maiores ameaças ao meio hídrico, as práticas individuais que contribuem para dar resposta ao problema, a opinião sobre a estratégia a implementar no futuro e as dimensões a privilegiar.

A primeira questão em análise é relativa ao grau de informação sobre os problemas da água no país. Em 2009, o grau de informação dos europeus variou entre o mínimo de 23% registado na Lituânia e o máximo

⁴ Os dois inquéritos surgiram em momentos específicos: o primeiro antecipa o debate público sobre os planos de bacia hidrográfica na Europa e o segundo encerra esse processo. O Flash 261 foi realizado em janeiro de 2009 pela delegação húngara do Gallup, a pedido da Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia e coordenado pela Direção-Geral de Comunicação, inquirindo 25 500 cidadãos dos 27 Estados-membros da União Europeia, entre os quais, 1 006 portugueses. Quanto ao Flash 344 foi realizado em março de 2012 pela TNS Political & Social, igualmente a pedido da Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia e coordenado pela Direção-Geral de Comunicação, inquirindo 25 524 cidadãos europeus, onde se incluem 1 002 portugueses.

⁵ Centramos a nossa atenção na qualidade da água. Todavia, as preocupações com a quantidade estão igualmente presentes. Veja-se que, em 2004, 80% dos portugueses consideravam a escassez de água potável como um problema «muito grave» e 16% como um problema «grave» (Gonçalves *et al.* 2007). Por seu turno, em 2009, no EB Flash 261, 63% dos europeus (UE27) consideravam ser este um problema extremamente sério, alcançando percentagens mais elevadas no Sul da Europa: Chipre (97%), Grécia (89%), Portugal (86%) e França (84%) (Flash EB 261, 2009).

Figura 2.1 – Grau de informação sobre os problemas da água no país, 2012 (%)

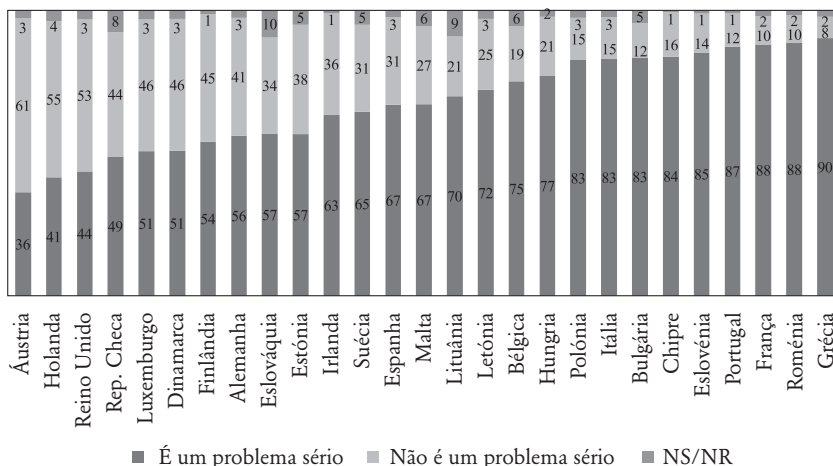


Fonte: Flash EB 344, 2012.

de 78% registado em Chipre. Os portugueses destacam-se por responderem maioritariamente (65%) não se considerarem informados. Em 2012 (figura 2.1) aumentou a desinformação, dado que 68% dos europeus e 75% dos portugueses afirmaram não se sentirem informados sobre os problemas das águas subterrâneas, lagos, rios e águas costeiras nos seus países (Portugal corresponde à 4.ª posição no *ranking* europeu dos países com maior desinformação, *ex-aequo* com a República Checa). A Letónia (83%) registou a percentagem mais elevada dos inquiridos que afirmaram não se sentirem informados enquanto a Dinamarca registou a percentagem mais baixa (36%).

A segunda questão diz respeito à perceção dos inquiridos sobre a qualidade da água no seu país (figura 2.2). Em 2009, 69% dos cidadãos europeus manifestaram-se preocupados com a qualidade da água, ou seja, praticamente 7 em cada 10 europeus consideraram que este é um problema nacional sério. Nesse inquérito, 87% dos portugueses mostraram-se muito preocupados, colocando Portugal no quarto lugar do *ranking* europeu, cujo primeiro lugar foi ocupado pela Grécia (90%), o segundo pela França e pela Roménia. Os dados mostram, assim, que foram os inquiridos dos países da Europa do Sul os que se mostraram mais preocupados – Grécia, França, Portugal e Itália –, seguindo-se os cidadãos dos chamados Países de Leste – Roménia, Eslováquia e Bulgária. Pelo contrário, o Reino Unido, Holanda e Áustria são os países nos quais

Figura 2.2 – Perceção dos inquiridos sobre a qualidade da água, 2009 (%)



Fonte: Flash EB 261, 2009.

os inquiridos se mostram menos preocupados com a qualidade da água. Aliás, 21% dos austríacos, 17% dos ingleses e 16% dos holandeses afirmaram mesmo não se tratar de um problema.

Em 2012 diminuiu de 87% (2009) para 73% de portugueses que consideram a qualidade da água como um problema grave e sério. A média europeia pouco oscilou (de 69% para 68%), enquanto os romenos (94%) se mostram os mais preocupados com o problema, seguidos dos franceses (89%), gregos (86%) e búlgaros (86%). De salientar que, na amostra nacional, a qualidade da água preocupa mais as mulheres (83% das mulheres e 79% dos homens) e os inquiridos do grupo etário 25-39 anos, seguindo-se a maior distância os inquiridos mais jovens (15-24).

Em 2009, quando foi pedido que se pronunciassem sobre como evoluiu a qualidade da água dos rios, lagos e zonas costeiras nos últimos 5 anos (se melhorou, se ficou na mesma ou se se deteriorou), 41% dos portugueses afirmaram ter-se deteriorado. Novamente, a percentagem registada coloca Portugal acima da média europeia (37%), mas, ainda assim, abaixo da generalidade dos países do Sul da Europa (Grécia 71%, Itália 52%, França 49% e Espanha 48%) e da Finlândia e Suécia (com 46% e 44%). A questão foi retomada em 2012, porém, com uma pequena alteração na sua redação, no que respeita ao intervalo temporal e à abrangência, procurando saber como percebem os inquiridos a evolução da *qualidade das águas subterrâneas, rios, lagos e águas costeiras nos últimos 10 anos no seu país*. O gráfico seguinte (figura 2.3) cruza os dados do Flash

Figura 2.3 – A qualidade da água é um problema sério e deteriorou-se nos últimos 10 anos, 2012 (%)



Fonte: Flash EB 344, 2012.

EB 344 (2012) sobre a percepção de a qualidade da água ser um «problema sério» e a sua «deterioração nos últimos 10 anos».

O quadrante superior direito corresponde ao grupo de países cujos inquiridos afirmam simultaneamente que a qualidade da água é um problema sério e se deteriorou de forma significativa nos últimos 10 anos. Encontramos em primeiro lugar a Roménia, Itália, França, Grécia, Eslovénia, Bulgária, Hungria e mais distanciada a Suécia. No 2.º quadrante, onde se situa Portugal e a média europeia, encontramos países cujos inquiridos consideram que a qualidade da água é um problema sério e se agravou de forma moderada nos últimos 10 anos. No 3.º quadrante situam-se os países cujos inquiridos são mais otimistas quanto à qualidade da água dos seus países. São eles a Holanda, Reino Unido, Alemanha, Estónia, Áustria e a Finlândia, manifestando-se menos otimistas os finlandeses quanto à evolução da *qualidade das águas subterrâneas, rios, lagos e águas costeiras nos últimos 10 anos*.

Na amostra nacional, verificamos que as mulheres são mais pessimistas, com 45% a afirmarem que a qualidade da água se deteriorou nos últimos 10 anos, contra 38% dos homens. Os homens são mais otimistas, com 31% a afirmarem que a qualidade da água melhorou na última década, opinião partilhada apenas por 20% das mulheres. Tendencialmente,

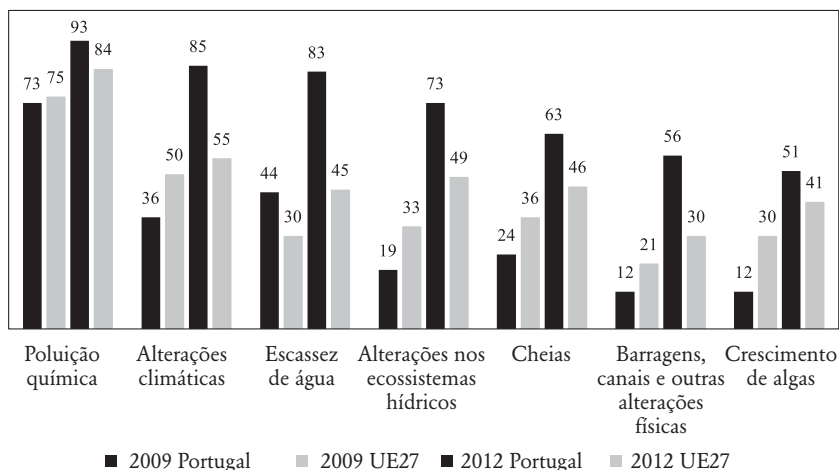
para os mais velhos (mais de 55 anos) a qualidade da água evoluiu positivamente.

Nos dois inquéritos foi também pedido aos entrevistados que identificassem a atividade humana que consideravam ter maior impacto na poluição da água. A este propósito, embora o Flash EB de 2012 apresente uma leitura comparativa dos resultados, consideramos que não estão reunidas as condições que permitam tal comparação: primeiro, pelo facto de terem sido alteradas as categorias, em ambos os casos sem uma clara separação entre as atividades com impacto na qualidade e as atividades com impacto na quantidade da água; segundo, porque, em 2012, foi excluída a categoria «uso da água e poluição pela indústria», identificada em 2009 por portugueses e europeus como tendo maior impacto no meio hídrico, respetivamente, por 88% e 72% dos inquiridos.

Nas edições de 2009 (Flash EB 261) e de 2012 (Flash EB 344), apesar de não se obter informação sobre as fontes poluidoras, é possível conhecer as principais ameaças ao meio hídrico identificadas pelos inquiridos (figura 2.4). De um inquérito para o outro, verificamos que se registou um aumento generalizado da percentagem de respostas em todas as categorias, embora superior nas categorias «alterações nos ecossistemas aquáticos» (+16%) e «poluição química» (+15%). Relativamente às principais ameaças, em 2009, os portugueses identificaram a «poluição química» (73%), a «escassez de água» (44%) e as «alterações climáticas» (36%), enquanto os europeus destacaram a «poluição química» (75%) e as «alterações climáticas» (50%). Embora com diferentes percentagens, verificamos que em 2012 os portugueses voltam a considerar a «poluição química» (93%) como principal ameaça, seguida das «alterações climáticas» (85%) e da «escassez de água» (83%). Já os europeus identificaram a «poluição química» (84%), as «alterações climáticas» (55%) e as «alterações nos ecossistemas hídricos» (49%). A «poluição química» é, pois, a principal ameaça ao meio hídrico identificada por portugueses e europeus.

Os inquiridos foram ainda interpelados no sentido de indicarem se nos últimos dois anos tinham praticado alguma ação que contribuísse para a redução dos problemas da água, surgindo a questão com ligeiras alterações nas categorias (quadro 2.1). Em resposta, em 2009, 93% dos portugueses afirmaram ter «reduzido a quantidade da água utilizada» (o que passou, por exemplo, por fechar a torneira, tomar duche em vez de banho de imersão, instalar dispositivos de poupança de água, etc.); 77% disseram ter «evitado a utilização de pesticidas e fertilizantes no jardim»; e 70% «ter utilizado produtos domésticos amigos do ambiente», percentagens que superam a média europeia.

Figura 2.4 – Principais ameaças ao meio hídrico, 2009 e 2012 (%)



Fonte: Flash EB261, 2009; Flash EB 344, 2012.

Quadro 2.1 – Ações realizadas nos dois últimos anos que contribuíram para reduzir os problemas da água, 2009 (%)

	Portugal	UE27
Reduzir o consumo de água (fechou a torneira, tomou duche em vez de banho de imersão, instalou equipamentos de poupança de água, etc.)	93	84
Evitar a utilização de pesticidas e fertilizantes no jardim	77	78
Utilizar produtos químicos domésticos amigos do ambiente	70	60

Fonte: Flash EB 261, 2009.

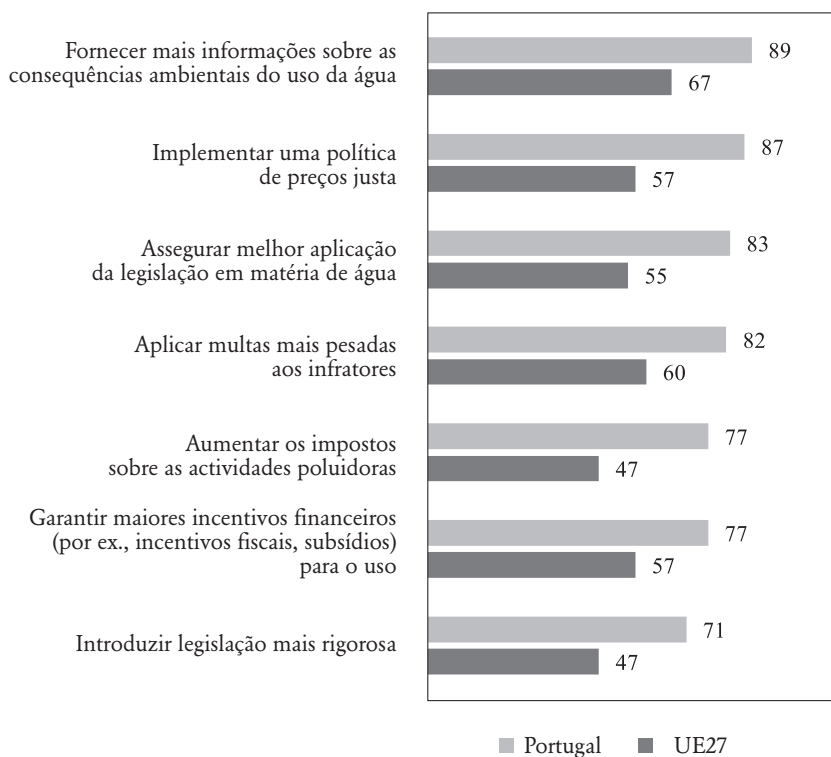
Como mostra o quadro 2.2, em 2012, 94% dos portugueses reafirmaram ter «reduzido o consumo de água»; 78% ter «reciclado óleos usados, produtos farmacêuticos não utilizados, químicos domésticos não utilizados, tintas, solventes e pilhas»; 60% ter «evitado o uso de pesticidas e fertilizantes no jardim»; 50% «utilizar produtos químicos domésticos amigos do ambiente»; 47% «escolher produtos biológicos»; e 29% «recolher água da chuva». Comparativamente, se em 2009 os portugueses responderam que faziam mais em tudo, em 2012 alterou-se esta tendência: se as respostas dos portugueses, em termos de hierarquia, diferem pouco da média europeia, no entanto, estão mais concentradas nas categorias que dizem respeito à redução do consumo de água e reciclagem de diversos produtos contaminantes.

Quadro 2.2 – Ações realizadas nos dois últimos anos que contribuíram para reduzir os problemas da água, 2012 (%)

	Portugal	UE27
Reduziu o consumo de água (fechou a torneira, tomou duche em vez de banho de imersão, instalou equipamentos de poupança de água, etc.)	94	85
Reciclou óleos usados, produtos farmacêuticos não utilizados, químicos domésticos não utilizados, tintas, solventes, pilhas	78	74
Evitou a utilização de pesticidas e fertilizantes no jardim	60	62
Utilizou produtos químicos domésticos amigos do ambiente	50	57
Escolheu produtos biológicos	47	50
Recolheu a água da chuva	29	38

Fonte: Flash EB 344, 2012.

Figura 2.5 – Opinião sobre a melhor forma de resolver os problemas da água, 2012 (%)



Fonte: Flash EB 344, 2012.

Fora da esfera individual, o inquérito de 2012 procura saber qual a opinião dos inquiridos sobre a melhor forma de resolver os problemas da água (figura 2.5). As respostas dos portugueses divergem da média de opiniões expressas pelos cidadãos europeus, porque destacam tudo mais do que os outros. Assim, os portugueses salientaram «fornecer mais informação sobre as consequências ambientais do uso da água» (89%), «implementar uma política de preços justa» (87%), «assegurar uma melhor aplicação da legislação em matéria de água» (83%) e «aplicar multas mais pesadas aos infratores» (82%). Ao destacarem tudo mais, os portugueses manifestam que persistem enormes carências em domínios como a informação, a implementação da legislação em vigor, a fiscalização e a penalização dos infratores.

Numa questão complementar à anterior, os inquiridos foram incentivados a pronunciarem-se sobre qual deve ser o foco da nova estratégia europeia sobre água. O gráfico seguinte (figura 2.6) mostra que portugueses e europeus concordam que a nova estratégia deve dar prioridade ao combate à «poluição com origem na indústria», respetivamente, 58% e 60%. Divergem, porém, relativamente às restantes prioridades: para os portugueses, estas devem passar essencialmente pelo combate à «escassez de água e seca» (41%) e ao «uso excessivo de água» (37%); já a média europeia indica como prioridades: o combate à «poluição com origem na agricultura» (39%), o combate ao «uso excessivo de água» (30%) e à «escassez de água e seca» (24%). Também nesta matéria os portugueses tendem a destacar tudo mais, com exceção da «poluição com origem na indústria» (60% UE27, 58% Portugal), da «poluição com origem na agricultura» (39% UE27, 36% Portugal) e das «inundações» (24% UE27, 16% Portugal).

Na leitura em função da idade, para os portugueses a aposta no combate ao uso excessivo da água é sobretudo identificada pelos mais jovens (15-29 anos), diminuindo à medida que a idade avança. Os mais jovens são também quem mais menciona a poluição agrícola. Quanto aos mais velhos (mais de 55 anos), destacam-se por serem o grupo etário mais preocupado com a artificialização dos rios, uma preocupação que cresce à medida que diminui a idade dos inquiridos. Por seu turno, o grupo etário dos 25 aos 39 anos é aquele que se mostra mais preocupado com as cheias e com a poluição da água com origem na indústria. A poluição agrícola e industrial é indicada pelos inquiridos que residem em centros urbanos (cidades pequenas, médias e grandes), e as cheias e a escassez e seca, tanto por aqueles que residem em áreas rurais ou vilas como os que residem em grandes cidades.

Figura 2.6 – Qual deve ser o foco da nova estratégia europeia sobre água?, 2012 (%)



Fonte: Flash EB 344, 2012.

Sistematicamente identificada pela opinião pública como um dos principais problemas ambientais, a temática da poluição da água (e da sua escassez) só recentemente foi abordada de forma autónoma pelo Eurobarómetro. A análise de dois inquéritos específicos demonstrou ser necessário saber mais sobre este tema, levando a efeito questionários que cubram e aprofundem outras dimensões, mantendo algumas questões e categorias de modo a ser possível uma leitura comparativa e evolutiva dos resultados. Esta tarefa passa por definir com rigor o inquérito a aplicar, assim como por autonomizar problemas tão diferentes como a poluição e a escassez da água.

Os dados mostram existirem diferenças entre as opiniões públicas portuguesa e europeia, mais acentuadas em aspetos como a identificação das principais ameaças ao meio hídrico, o contributo pessoal para a sua

resolução e qual deve ser a estratégia a seguir. À escala nacional, o protelar de soluções, registado nas políticas de saneamento, não só adiou a despoluição dos rios nacionais, como acentuou a insatisfação dos cidadãos face ao problema, ao qual as políticas não deram resposta. Quanto à Europa, os dados mostram que a preocupação relativamente à qualidade da água é considerada um problema muito sério pela generalidade da opinião pública, vindo a agravar-se na última década, sobretudo nos países do ex-Leste e da Europa do Sul, o que mostra não ser esta apenas uma preocupação nacional. Nos países nórdicos, por seu turno, os inquiridos revelam um olhar mais otimista em relação à qualidade da água e à forma como tem evoluído.

Diretivas, planos e metas – o trajeto dos resíduos em Portugal

Um ano antes da adesão de Portugal à CEE, em 1985, procede-se a uma primeira tentativa de definição de uma política nacional de gestão de resíduos em termos legislativos (Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de novembro), antecipando o primeiro enquadramento legal abrangente no domínio do ambiente (Lei de Bases do Ambiente, 1987). No entanto, será só na década de 1990 que essa legislação assume um carácter mais efetivo. Para isso contribuiu a institucionalização do próprio Ministério do Ambiente (1990), e de forma particular, em 1995, a transposição para a legislação nacional das diretivas europeias do sector. Neste âmbito, a Diretiva 75/442/CEE constitui o instrumento-quadro jurídico fundamental em matéria de gestão de resíduos a nível comunitário.⁶ A este nível, a política europeia de gestão de resíduos é baseada num conjunto de princípios em que os mais importantes são o princípio do poluidor-pagador, o princípio da responsabilidade dos produtos, o princípio da proximidade e o princípio da retificação na fonte (Shinn 2005).

A Diretiva Quadro dos Resíduos 75/442/CEE, que se apresenta como instrumento político-legislativo na procura de soluções para este problema crescente a nível europeu e mundial, exige aos Estados-membros

⁶ Depois de ter entrado em vigor em 1977, foi alterada pela Diretiva 91/156/CEE, a fim de incorporar as diretrizes estabelecidas na Estratégia Comunitária para a Gestão dos Resíduos de 1989. Articulam-se ainda a este quadro legislativo várias diretivas, das quais se destacam, no âmbito dos resíduos urbanos, a Diretiva 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, e a Diretiva 99/31/CE, referente aos quantitativos de RUB (Resíduos Urbanos Biodegradáveis) admissíveis em aterro.

a elaboração de um ou mais planos de gestão de resíduos. Preconiza que as autoridades competentes a nível nacional devem estabelecer planos de gestão de resíduos que incidam sobre o tipo, a quantidade e a origem dos resíduos a aproveitar ou a eliminar; sobre as normas técnicas gerais e as disposições especiais relativas a resíduos específicos e sobre os locais ou instalações apropriados para a sua eliminação. Os planos de gestão de resíduos são considerados um elemento essencial da política comunitária, argumentando-se que sem um planeamento adequado os Estados-membros não estão em condições de poderem calcular e gerir os resíduos produzidos nos seus territórios. Em Portugal, o primeiro Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU I) é aprovado apenas em 1997, ou seja, duas décadas depois desta Diretiva e uma década depois da primeira legislação nacional.

As diretivas europeias, que visam a homogeneização de políticas públicas no espaço europeu, encontram na sua transposição contextos bastante diferenciados, sobretudo em termos de receção política e pública. Se para países como, por exemplo, a Alemanha ou a Bélgica, as diretivas referidas vinham ao encontro da necessidade de solucionar um problema social e politicamente reconhecido, em Portugal o problema ainda mal estava identificado e a sua situação era desconhecida, iniciando-se, deste modo, um processo de reconhecimento interno do problema (Schmidt 2008).

No início deste processo foi essencial o diagnóstico elaborado pela Quercus sobre a situação dos resíduos no país, revelando a existência de mais de 300 lixeiras a céu aberto em Portugal, tornadas ilegais à luz da legislação europeia (Quercus 1995). A sua ampla divulgação pública, assim como a cobertura mediática da contestação por parte da população mais próxima dessas lixeiras (Schmidt 2003), tornou politicamente prioritário resolver o problema e proporcionar ao país uma aproximação à média europeia neste sector.

Em termos nacionais, a partir de meados de 1990, procurou-se centralizar a jurisdição desse campo específico através da criação do Instituto de Resíduos (1996), ao qual se atribuiu a função de elaborar os Planos Estratégicos para os Resíduos Sólidos Urbanos, os Resíduos Hospitalares, os Resíduos Industriais e os Resíduos Agrícolas. O processo de elaboração do PERSU I deparou-se desde logo com a inexistência de dados sobre a quantidade, o tipo e o destino dos lixos produzidos em território nacional. De facto, os valores utilizados para a definição das estratégias foram calculados a partir de estimativas elaboradas por um conjunto diverso de instituições e para fins muito diferentes, sempre com base na infor-

mação parcial disponível (Nunes e Matias 2003), o que obviamente se refletiu na operacionalização dessas estratégias.⁷

Aprovado em 1997, o principal objetivo do PERSU I foi erradicar as lixeiras a céu aberto, as quais, até então, eram o único destino dos resíduos em Portugal. Com o apoio forte do segundo Quadro Comunitário de Apoio (1993-1999), para além do encerramento das lixeiras, procedeu-se à construção de infraestruturas de valorização e eliminação de resíduos, fez-se o lançamento de sistemas de recolha seletiva, assim como se concedeu o licenciamento de entidades gestoras de fluxos de resíduos urbanos.⁸ Este plano estratégico preconizava, assim, um «reforço acentuado da recolha seletiva e da reciclagem multimaterial, que terá como vetor dinamizador e de estruturação, a nível nacional, o Sistema Integrado de gestão de embalagens e resíduos de embalagens» (PERSU I 1997, 58).

No fim do período de vigência deste plano, em 2005, a avaliação face ao conjunto das metas por parte do Ministério do Ambiente era negativa, apesar do encerramento das lixeiras e da implementação da incineração de resíduos urbanos em Lisboa (Valorsul) e no Porto (Lipor) em meados dos anos 90. Por um lado, os aterros recebiam uma quantidade de resíduos muito acima do esperado, o que lhes encurtava a esperança de vida prevista e, por outro lado, as diversas soluções de valorização, particularmente a reciclagem, a compostagem e a redução, apresentavam valores muito abaixo do necessário para a aproximação a um cenário europeu. Sucedendo ao PERSU I, o PERSU II – abrangendo o período 2007-2016 – procura colmatar este diferencial, dando ênfase à prevenção de resíduos e ao sistema de informação, como pilares da gestão de resíduos urbanos (RU). Reforça também a importância dos atores mais diretamente envolvidos nesta problemática, através de dois eixos designados por «sensibilização e mobilização dos cidadãos» e «qualificação e otimização da intervenção das entidades públicas no âmbito da gestão de RU». Elaborado no quadro do 6.º Programa Comunitário da Ação em Matéria de Am-

⁷ Esta situação perpetuou-se até muito recentemente, podendo considerar-se 2011 um ano marcante na estabilização de um sistema de monitorização de resíduos no nosso país (CNADS 2011).

⁸ A criação da SPV – Sociedade Ponto Verde S. A. entidade privada, sem fins lucrativos, em 1996, decorre desta orientação política, com a missão de promover a recolha seletiva, a retoma e a reciclagem de resíduos de embalagens a nível nacional. Também a nível do papel das autarquias houve algumas alterações, passando o modelo a ser quase todo enquadrado em sistemas intermunicipais (EGF) ou multimunicipais (CNADS 2011).

biente, o PERSU II enfrenta os desafios da prevenção da produção de resíduos, do aumento dos quantitativos da valorização multimaterial e orgânica, da diminuição de resíduos depositados em aterro, da otimização da valorização energética dos resíduos com recurso aos Combustíveis Derivados de Resíduos (CDR) e a participação mais ativa da comunidade, reconhecendo a sua importância no alcance do sucesso das medidas preconizadas pelas políticas públicas de resíduos.

Mais recentemente, o DL n.º 73/2011 transpõe a Diretiva n.º 2008/98/CE, relativa aos resíduos, reforçando o enfoque na prevenção da produção de resíduos, bem como no fomento à reutilização, reciclagem e ainda ao aproveitamento de resíduos específicos com elevado potencial de valorização. Neste sentido, prevê-se a aprovação de programas de prevenção e estabelecem-se metas de preparação para reutilização, reciclagem e outras formas de valorização material de resíduos, a cumprir até 2020. Esta diretiva introduziu o mecanismo da responsabilidade alargada do produtor, tendo em conta o ciclo de vida dos produtos e dos materiais e não apenas a fase de fim de vida, enquadrando-se numa lógica de utilização eficiente dos recursos e do seu impacto ambiental.

Assim, a abordagem aos dados da opinião pública nacional dos EB tem como cenário de referência este enquadramento político-jurídico no que diz respeito aos resíduos urbanos.

A separação do lixo – a prática ambiental mais presente no quotidiano

Em 2011, no mais recente EB sobre as atitudes dos cidadãos europeus em relação ao ambiente (EB365), o problema do «aumento do lixo» surge em sexto lugar na hierarquia das preocupações ambientais dos europeus e dos portugueses, com 33%, vindo a observar-se, desde 2007, um acentuar desta preocupação. Na mesma linha reveladora da preocupação crescente atribuída socialmente a esta questão, no Flash EB 316 (2011) *Attitudes of Europeans towards resource efficiency* – o único EB que apresenta uma abordagem específica aos resíduos domésticos – 41% dos europeus e 42% dos portugueses consideram que em suas casas se produz demasiado lixo. É neste contexto de perceção de um lixo que aumenta e é demasiado, que a prática ambiental de separar o lixo produzido na esfera doméstica se elege como prioritária por parte de 66% dos portugueses, acima mesmo da média europeia (57%) (EB 365, 2011). Os dados dos EB sobre as práticas ambientais quotidianas mostram que efetivamente a separação do

lixo doméstico tem vindo a revelar uma tendência de adesão crescente, ocupando, desde 2008, o lugar cimeiro no conjunto das listagens de práticas quotidianas, tanto pelos portugueses, como pelos europeus no seu conjunto (ver capítulo 1). É também referida como a ação mais frequente de combate às alterações climáticas (ver capítulo 3).

Assim, após a adesão de Portugal à UE, ainda na década de 1980, a separação do lixo doméstico para reciclagem surge em quarto lugar na hierarquia das práticas quotidianas ambientais prioritárias em Portugal, mas com valores muito abaixo das práticas europeias dominantes na altura. Em termos comparativos com a média europeia, os valores relativos à prática da separação do lixo em Portugal são cerca de metade, sendo precisamente a partir de 2008 que esta prática assume a posição de topo nas práticas ambientais dos portugueses, acima da redução dos consumos de água e de energia, e a par dos valores da média UE27.

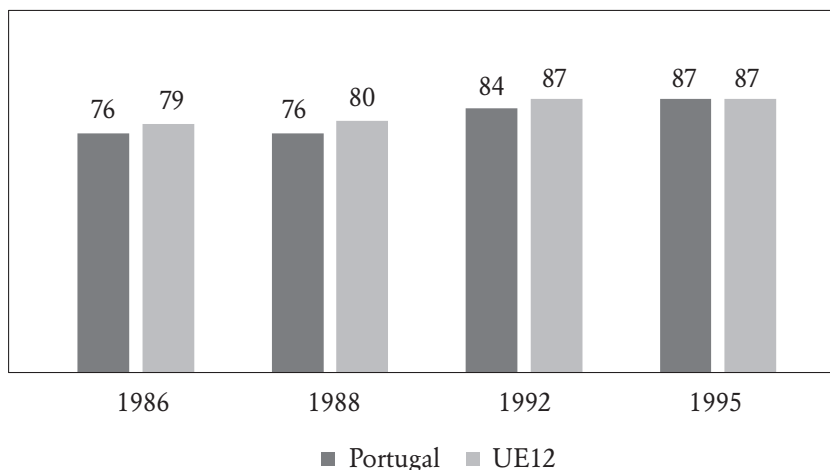
Nos anos 1980 e 1990, as práticas quotidianas relativas ao lixo são abordadas através de uma dimensão de carácter mais público do lixo – «evitar deitar papéis ou outro lixo para o chão», categoria presente até 1995 – e de uma dimensão mais doméstica/privada que se traduz na expressão «separar o lixo doméstico para reciclar». Mais recentemente, a dimensão doméstica e privada foi reforçada com a categoria «reduzir o consumo de produtos descartáveis», o que se enquadra nas preocupações com o excesso de embalagens que favorecem diretamente o aumento do lixo.⁹

Assim, «evitar deitar papéis ou outro lixo para o chão» é uma categoria que poderemos considerar com um pendor mais cívico do que ambiental propriamente dito (figura 2.7), contendo em si mesmo um carácter consensual sobre ser uma ação apropriada em sociedade, surgindo nas respostas dos portugueses com valores semelhantes aos da Europa (em torno dos 80%).

Enquanto esta categoria esteve presente nos EB, era a que recolhia mais peso em termos de práticas. Nos anos 90, nos estudos qualitativos realizados pelo Observa que abordam a questão dos resíduos urbanos, o «mau aspeto» das ruas sujas é frequentemente referido a propósito de uma higiene urbana pouco satisfatória (Bastos 1998; Almeida 1998), sendo precisamente a falta de civismo das pessoas apontada em primeiro lugar numa lista de causas do problema do lixo em Portugal (Schmidt, Pinheiro e Valente 2000).

⁹ Em 1999, o EB 51.1 integrava duas categorias das práticas ambientais que não voltam a surgir: «compra produtos com uma embalagem que pode ser reciclada» e «faz compostagem com o lixo do jardim ou doméstico».

Figura 2.7 – Evitar deitar papéis ou outro lixo para o chão, 1986-1995 (%)



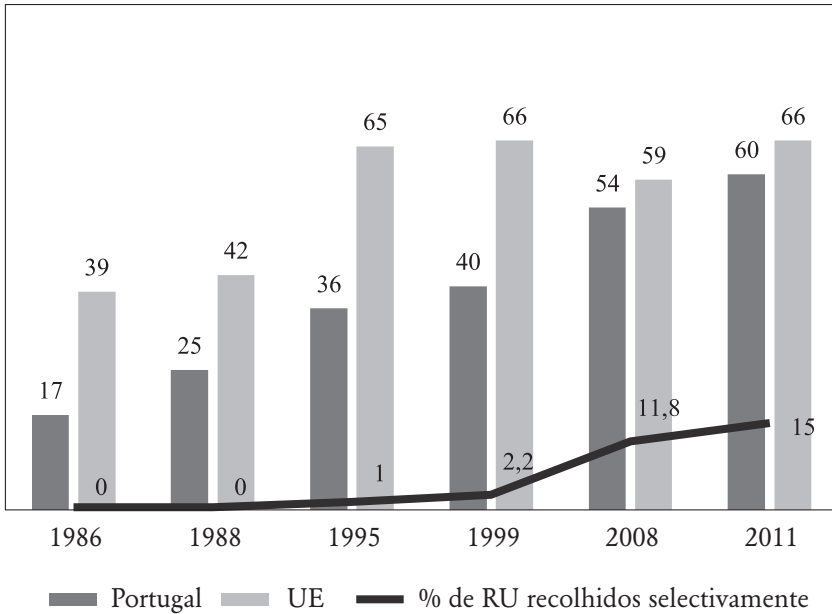
Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995).

Em 1992, no EB 37.0, as respostas dos portugueses ultrapassam mesmo a média europeia, eventualmente fruto de uma conjuntura favorável à emergência do tema «lixo» como questão ambiental à escala nacional, para além de coincidir com a ECO92.¹⁰ É também neste período que se assiste à emergência de uma perceção pública mais crítica sobre a presença de lixo, assistindo-se, como já referimos, a uma ampla divulgação mediática da existência de mais de 300 lixeiras a céu aberto espalhadas pelo país. Esta situação foi alvo de uma forte contestação popular, em particular por parte de populações com lixeiras perto das suas residências, e assumiu um certo protagonismo nas notícias sobre ambiente, em particular na televisão – coincidindo com o início da emissão dos canais de televisão privados –, com um impacto imagético relevante a nível do imaginário coletivo sobre o problema do lixo e das lixeiras em Portugal (Schmidt 2003).

Em relação à dimensão de carácter doméstico do lixo (figura 2.8), ao observarmos a evolução da prática de «separar o lixo doméstico para reciclar» ao longo das últimas décadas, verifica-se que se trata de uma tendência crescente, tanto nos países da UE, como em Portugal, mas neste último caso apresenta um crescimento muito maior, na medida em que

¹⁰ ECO92 refere-se à Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro.

Figura 2.8 – A prática «separar o lixo para reciclar» e a percentagem de RU recolhidos seletivamente em Portugal, 1986-2011 (%)



Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB43.1bis (1995), EB51.1 (1999), EB68.2 (2008), EB75.2 (2011) e PORDATA, 2013.

parte de um nível mais baixo. Este movimento ascendente, assim como a consolidação desta prática ambiental nas respostas dos portugueses, pode ser lida como o resultado de um processo de recuperação no que diz respeito às soluções para o problema ambiental dos resíduos urbanos, reflexo da própria história da política pública do sector, cujo primeiro plano estratégico – PERSU I – surge, como vimos, em 1997.

O aumento verificado nos anos 1990 a nível da média europeia, por comparação com os anos 1980, revela o efeito do *input* das políticas comunitárias no espaço europeu. No caso português especificamente, identificamos na década de 1980 o arranque tímido da recolha seletiva, muito restrita a alguns pontos do país e sendo apenas o vidro o material com um sistema de recolha alargado e efetivo. Na década seguinte, a evolução positiva mantém-se, mas de forma lenta e com resultados da recolha seletiva abaixo do necessário para o cumprimento das metas. Em 1997, ano da aplicação do primeiro inquérito nacional *Observa Os Portugueses e o Ambiente* (Almeida 2000), os dados indicam uma separação de lixo ainda muito irregular e por parte de uma minoria da população, enquanto em

2000, no segundo inquérito nacional, se regista uma evolução positiva da quantidade de indivíduos que afirmam separar o lixo com alguma frequência (Almeida 2004), refletindo uma primeira fase de investimento em infraestruturas de recolha seletiva no país.

Mas é na primeira década do milénio que o diferencial entre Portugal e os países da UE se vê reduzido substancialmente. Este salto quantitativo deve-se, em grande medida, ao efeito infraestrutural produzido pelo alargamento da rede de ecopontos num sistema de recolha seletiva e de reciclagem multimaterial, tornando o equipamento mais acessível – e visível – à população, na sequência da implementação de uma rede de ecopontos a nível nacional que o PERSU I (1997) preconizava e que o PERSU II (2007) vem a executar de forma mais efetiva e sistemática.

No já referido Flash EB 316 (2011), no que diz respeito ao autoposicionamento quanto à prática da separação através da pergunta «Separa algum do seu lixo para reciclagem ou compostagem?», a taxa média europeia é bastante elevada – 89% – e perto da qual os portugueses se posicionam (86%).¹¹ Em termos comparativos com os outros países, verifica-se que os que apresentam valores mais elevados são a Alemanha, a Áustria, o Luxemburgo, a Eslovénia com 97% e a Irlanda, a Finlândia e a Bélgica com 96%. Em contraste, os valores mais baixos encontram-se na Bulgária e na Letónia (57%), Roménia (62%), Lituânia (66%) e Hungria (77%), países onde efetivamente as taxas de reciclagem são das mais baixas da União Europeia. Segundo o mais recente relatório da Agência Europeia de Ambiente sobre reciclagem na Europa, os países onde a taxa de separação de lixo é mais elevada são justamente a Áustria, a Alemanha, a Bélgica, a Holanda e a Suíça, sendo estes os países onde a meta europeia para 2020 de 50% dos resíduos urbanos serem encaminhados para reciclagem já está atingida (AEA 2013). Apesar desta evolução das «práticas-ditas», manifestas nas respostas aos EB, e do próprio aumento de resíduos urbanos recolhidos seletivamente, expresso nos dados oficiais (PORDATA/INE/APA 2013), isso não significa que o processo esteja consolidado e que as metas europeias estejam atingidas. Neste contexto, a análise dos fatores mais relevantes para aumentar a adesão à separação do lixo doméstico identificados pela opinião pública são elementos que merecem reflexão no sentido de serem integrados nas políticas do sector dos resíduos urbanos.

¹¹ O diferencial das percentagens entre o EB de Ambiente 365 (2011) e o Flash EB 316 (2011) remetem para um enquadramento da questão, que no primeiro caso é mais específica, referindo-se a *práticas realizadas no último mês*, tratando-se, no segundo caso, de uma pergunta de carácter mais genérico e abrangente.

Quadro 2.3 – Iniciativas que poderiam convencer os inquiridos a separar (mais) lixo, 2011 (%)

	Total		Separadores		Não separadores	
	Portugal	UE27	Portugal 86%	UE27 89%	Portugal 14%	UE27 11%
Mais e melhores pontos de recolha/ecopontos	82	76	82	75	85	80
Melhorar as condições em casa para a separação	70	67	69	66	75	77
Mais informação sobre como e onde separar o lixo	67	65	68	64	60	66
Obrigação legal de separar o lixo	61	59	61	58	58	63
Impostos/taxas para a gestão do lixo	34	39	34	38	32	45

Fonte: Flash EB 316, 2011.

Assim, ao questionar-se sobre quais as iniciativas que convenceriam as pessoas a separar o lixo (quadro 2.3), ou pelo menos parte do lixo, as respostas dos portugueses indicam que o mais importante será «mais e melhores pontos de recolha/ecopontos» (82%), seguindo-se «melhorar as condições em casa para a separação» (70%) e «mais informação sobre como e onde separar o lixo» (67%). Tornar a separação uma «obrigação legal» também é considerado uma forma eficaz de convencer os agregados familiares a separar o lixo em sua casa por 61% dos portugueses. Esta categoria remete para questões de equidade que emergem em torno da prática da separação, por se tratar de uma ação voluntária e não existir uma distinção em termos de pagamento da taxa de tratamento de RU de acordo com o tipo de práticas efetivas em relação ao lixo que se produz (Schmidt e Martins 2006 e 2007; Valente 2013). Por fim, a via dos «impostos/taxas de gestão do lixo» é o tipo de ação que capta menos preferências.

As respostas dos portugueses que se declaram *separadores* (86%) acompanham de perto os valores do total nacional; mas no caso dos 14% de *não separadores* verifica-se uma ligeira distinção, ao darem maior relevância à «melhoria das condições para separar no espaço doméstico» e, simultaneamente, menor relevo a «mais informação sobre como e onde separar o lixo». Provavelmente porque não será por falta de informação que parte destes inquiridos se incluíram no grupo dos *não separadores*.

Na comparação com a média da UE27, verifica-se que Portugal se situa abaixo da média apenas na categoria dos «impostos/taxas para a gestão do lixo» e, pelo contrário, acentua de forma mais premente a existência de mais e melhores infraestruturas de recolha seletiva, considerando-a como a mais efetiva iniciativa para aumentar a separação. Ou seja, valoriza-se fortemente o facto de se proporcionarem as condições objetivas

para a concretização da separação de lixo no quotidiano – neste caso, a melhoria de uma rede de ecopontos coletivos – o que vai ao encontro das conclusões de vários estudos desenvolvidos sobre a temática a nível nacional (Bastos 1998; Almeida 1998; Valente 2001; Almeida 2000 e 2004; Schmidt e Martins 2006 e 2007; Schmidt e Valente 2009; Valente 2013).

Países como Bulgária, Chipre, Roménia, Itália e Grécia apresentam em todas as categorias valores mais elevados do que a média da UE27 e do que Portugal, indiciando sistemas de recolha seletiva com uma história mais recente e/ou mais carentes e com uma prática de separação menos implantada no quotidiano da população. Em contraste, Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Bélgica representam sistemas de gestão de resíduos mais consolidados e com maior adesão, em que todas as categorias apresentam valores mais baixos, refletindo uma menor necessidade de investir em tantos meios para aumentar uma prática que já é elevada entre os seus cidadãos (AEA 2013).

A tónica das questões do EB Flash 316, de 2011, também se colocava em iniciativas capazes de melhorar a gestão de resíduos a nível da sua comunidade (quadro 2.4). Assim, à escala local, os portugueses colocam no topo a importância de «melhores serviços de recolha de lixo» (86%), seguindo-se «reforçar a lei sobre a gestão de lixo» (60%). O facto de 51% dos inquiridos apontarem a relevância de «fazer os produtores pagar a recolha e a reciclagem do lixo», reflete uma atribuição de responsabilidades no sector mais focada no processo de produção (a montante do momento do consumo), acima da responsabilidade atribuída ao consumidor-produtor de lixo, que se (auto)considera muito condicionado na sua escolha perante as (sobre)embalagens com que o mercado em geral apresenta os produtos (Valente 2013). Neste sentido, «fazer os agregados domésticos pagarem pelo lixo que produzem» é a proposta face à qual há menor receptividade (24%). Portugal segue a hierarquia da média UE27, ainda que apenas se encontre acima dessa média no que diz respeito a «melhores serviços de recolha de lixo» como primordial para a melhoria da gestão dos resíduos urbanos a nível da sua comunidade, apontando para uma responsabilidade atribuída sobretudo ao prestador deste serviço (Schmidt e Martins 2006 e 2007; Valente 2013).

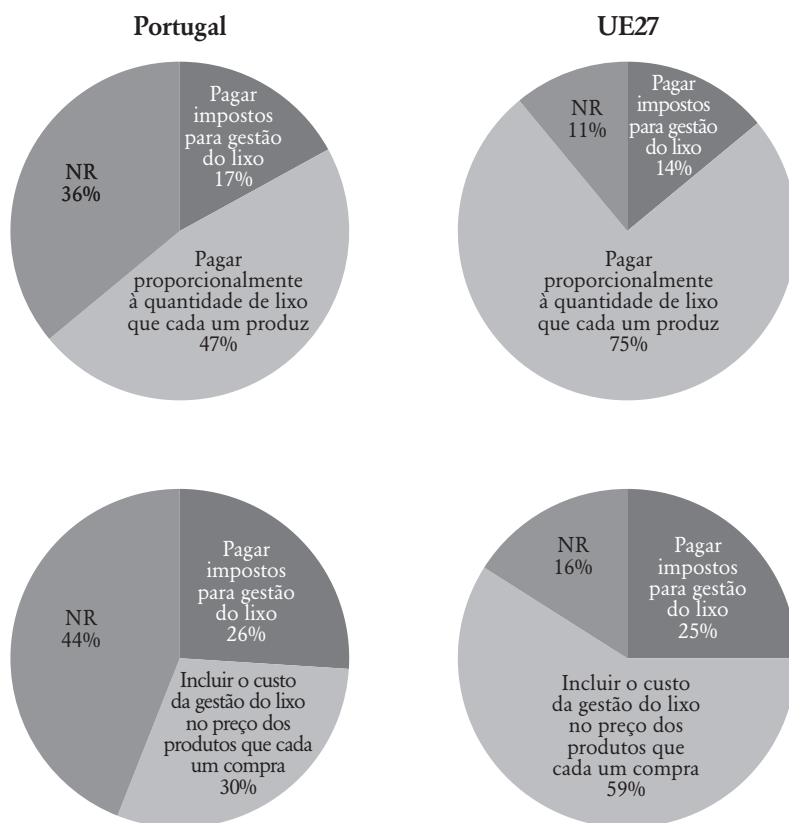
Uma especificidade do contexto nacional na questão dos resíduos urbanos é o facto de sermos um dos países que apresentam valores mais baixos em relação às categorias que remetem para a ideia de que uma melhor gestão passa por pagar mais, sejam os produtores, sejam os consumidores. Esta posição, que já se tinha evidenciado quando se revelaram muito pouco favoráveis a pagar mais impostos/taxas para a gestão do lixo para incentivar

Quadro 2.4 – Iniciativas para melhorar a gestão do lixo nas comunidades dos inquiridos, 2011 (%)

	Portugal	Diferencial	UE 27
Melhores serviços de recolha de lixo	86	+16	70
Reforçar a lei sobre a gestão de lixo	60	-5	65
Fazer os produtores pagarem a recolha e a reciclagem do lixo	51	-12	63
Fazer os agregados domésticos pagarem pelo lixo que produzem	24	-14	38

Fonte: Flash EB 316, 2011.

Figura 2.9 – Disponibilidade para pagar pela gestão do lixo, 2011 (%)



Fonte: Flash EB 316, 2011.

a separação, é reforçada quando se questionaram os métodos preferenciais para pagar a gestão do lixo, em que os portugueses optam de forma muito extrema pela «não resposta»: o valor das não respostas é o mais elevado de todos os países em ambas as opções alternativas (figura 2.9).

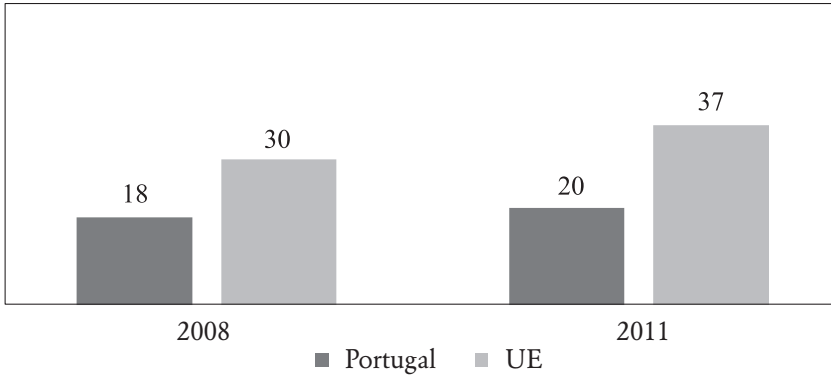
Os dados mostram que 75% dos europeus preferem uma opção que favoreça uma certa equidade, «pagar proporcionalmente à quantidade de lixo que cada um produz», numa lógica de sistema PAYT (Pay As You Throw) (Batllell e Hanf 2008; Schmidt e Martins 2006 e 2007), destacando-se Portugal ao apresentar o valor mais baixo dos países da UE em relação a esta opção (47%). O mesmo acontece no caso de «incluir o custo da gestão do lixo no preço dos produtos que cada um compra» que é uma opção escolhida apenas por 30% dos portugueses, para uma média europeia de 59%.

Ao longo das últimas décadas, além da manutenção da categoria relativa à separação do lixo doméstico para a reciclagem, a abordagem das práticas ambientais em torno do lixo nos EB surge mais recentemente com um enfoque na redução de lixo associada ao ato de consumo. As políticas públicas dos resíduos apontam para a necessidade de cumprir metas de separação para reciclagem e, simultaneamente, acentuam cada vez mais as metas de prevenção da própria produção dos resíduos, que se tornam prementes, com a capacidade dos aterros sanitários a atingir os seus limites. Assim, reduzir a compra de produtos passíveis de serem reconvertidos em lixo, nomeadamente sacos de plástico, itens descartáveis e (sobre)embalagens, passa a integrar as categorias das práticas ambientais nos EB na última década. No entanto, ao contrário da separação, que implica uma ação a jusante – pós-produção de lixo – as práticas de redução do lixo pressupõem por parte do consumidor uma capacidade de antecipação e de *empowerment*: prevenir a produção de lixo na prática das compras.

O lixo deixa de aparecer limitado ao final de uma cadeia de produção – sendo atirado para o aterro ou sendo conduzido para a reciclagem – passando a ser explicitado em momentos prévios, nomeadamente nas práticas de compra/consumo, remetendo para uma visão de circulação e de fluxos produção-consumo-lixo e uma perceção de um ciclo de vida dos bens de consumo, o que se articula a níveis de informação e literacia ambiental e de consumo sustentável (Nave, Horta e Lorga 2000; Nave e Fonseca 2004; Truninger 2010; Schmidt e Guerra 2011; Valente 2013) (ver capítulo 5).

Observados no seu conjunto, os dados do consumo chamado «ecológico» mostram que Portugal se tem encontrado, ao longo do período em análise, longe da média da UE, refletindo o contexto histórico da emergência do consumo em Portugal (Valente e Schmidt 2011; Valente, Truninger e Schmidt 2012). «Comprar produtos em embalagens recicláveis» ou «reduzir o consumo de produtos descartáveis» ou «reduzir o lixo ao comprar de forma mais seletiva e evitando produtos com excesso de

Figura 2.10 – Reduzir o consumo de produtos descartáveis, 2008 e 2011 (%)



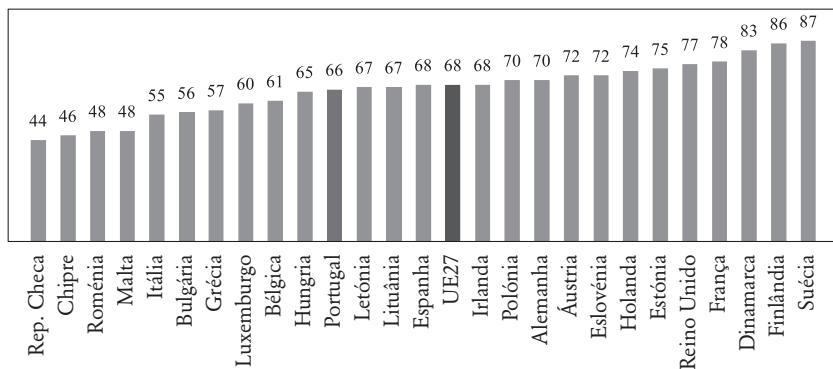
Fonte: EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

embalagens» são práticas a cujas respostas os portugueses correspondem a cerca de metade dos da média europeia (figura 2.10), tal como acontecia nos anos 80 em relação à «separação dos lixos».

A falta de articulação consumo-lixo expressa o carácter mundano, invisível e inconspícuo de muitas das práticas diárias com impactos no ambiente. No próprio discurso político nacional reconhece-se que, apesar de «colocada no topo da hierarquia das prioridades da União Europeia, situada ao mais alto nível dos objetivos das organizações ambientalistas e pertencente à famosa tríade dos erres, a «Redução» da produção de resíduos tem tanto de óbvio e atrativo, na teoria, como de complicado e difícil na prática» (PERSU I, 1997,51). Neste âmbito, a evolução na opinião pública da preocupação ambiental no ato de compra é um processo lento e «residual».

A articulação lixo-consumo também é abordada no Flash EB 316 (2011), não no enfoque na redução de embalagens e de produtos descartáveis, mas através de duas outras categorias – o «consumo de produtos reciclados» e a «compra de produtos em segunda mão» – como modalidades de consumo que atuam de forma preventiva relativamente à questão da produção de lixo e que se articulam a uma gestão eficiente dos recursos, que a já referida Diretiva 2008/98/CE preconiza de forma muito direta. Assim, móveis, equipamentos eletrónicos e têxteis (em particular, roupa) podem circular em mercados de produtos usados, prevenindo o seu encaminhamento para uma solução final enquanto lixo, e promovendo deste modo a redução do lixo produzido. Para este desvio do aterro ou de outras soluções finais, é necessária uma apetência por parte

Figura 2.11 – Disponibilidade para comprar produtos em segunda mão, 2011 (%)



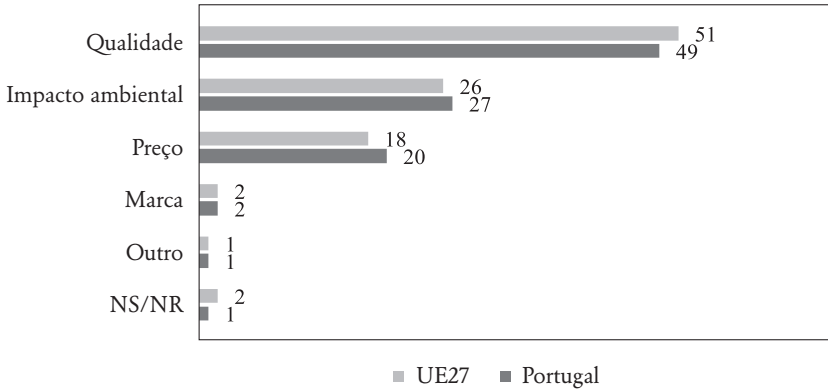
Fonte: Flash EB 316 (2011).

dos consumidores para adquirir produtos em segunda mão, por vezes constrangida por justificações de vária ordem, nomeadamente questões de qualidade e de segurança no uso. Atualmente, 66% dos portugueses mostram-se disponíveis para comprar em segunda mão (ligeiramente abaixo da média europeia – 68%), verificando-se que é nos países do Leste que a tendência para a compra em segunda mão é mais baixa (figura 2.11). As implicações a nível das ressonâncias culturais fazem-se sentir, em particular, numa herança simbólica que associa a compra de coisas usadas à pobreza, ou seja, como sinal exterior de que não se tem condições económicas para comprar novo, em primeira mão.

Por seu turno, à apetência para separar o lixo para reciclagem, junta-se uma forte disponibilidade para comprar produtos feitos de materiais recicláveis (86% na UE27 e em Portugal). Os fatores mais favoráveis a essa compra são sobretudo a sua qualidade (49% PT e 51% UE) e, ainda que em menor grau, o seu impacto ambiental (27% PT e 26% UE.) (figura 2.12). De uma forma geral, são os países do Norte, sociedades de consumo consolidadas há mais tempo, os mais dispostos tanto a comprar em segunda mão, como a comprar produtos feitos de materiais reciclados.

Em síntese, a emergência política pública dos resíduos em Portugal, sendo orientada pelas diretivas comunitárias, ocorre numa fase ainda sem a literacia prévia, por parte das entidades públicas e da população, que a questão exige. A imagem das lixeiras difundida de forma recorrente na primeira metade dos anos 1990 colocava a tónica mais na denúncia de um problema grave em termos de saúde pública – que não estava a ser

Figura 2.12 – Fator mais importante na decisão de comprar produtos feitos de materiais reciclados, 2011 (%)



Fonte: Flash EB 316 (2011).

acautelado pelos responsáveis políticos – do que nas soluções técnicas e «racionalizadas» propostas por uma UE, onde o problema do lixo já era equacionado havia décadas como um problema ambiental. O primeiro plano estratégico nacional para os resíduos urbanos só avança em 1997 e foram necessários mais de 20 anos (tendo como referência o EB25, 1986) para que Portugal se aproximasse da média europeia no que diz respeito à «prática-dita» de separação de lixo doméstico.

As respostas e as próprias categorias dos EB, que variam ao longo do tempo, refletem o investimento das políticas numa opção de tratamento que passa pela recolha seletiva visando a reciclagem, conduzindo a um reconhecimento da prática da separação como um comportamento ambientalmente correto. A implementação de uma rede abrangente de ecopontos coletivos com ampla distribuição pelo país, concluída *grosso modo* em 2007, promoveu o aumento desta prática entre os portugueses, tornando-a acessível e realizável, através da própria visibilidade pública dos ecopontos e de um conjunto de ações de educação ambiental e de sensibilização para a separação do lixo desenvolvidas especialmente em contexto escolar e a nível municipal, tendo em consideração a escala dos sistemas de gestão e de tratamento de resíduos urbanos entretanto implantados no país (Valente 2013).

Apesar de considerada muito importante, a disponibilização de informação sobre a separação do lixo não se revela suficiente para que esta prática se efetive e incorpore de forma consolidada no quotidiano dos portugueses e, nesse sentido, alguma atenção merece ser dada às impli-

cações e constrangimentos materiais desta prática e da sua interação no espaço doméstico, assim como à importância de continuar a melhorar o próprio serviço de recolha seletiva a nível local e comunitário. Atualmente, as práticas de redução de lixo, em particular no ato das compras/consumo, implicam uma perceção do ciclo do lixo e de vida dos produtos que permita agir numa lógica preventiva de produção de resíduos (pré-produção) e não na lógica dominante de tratamento pós-produção. Talvez o trajeto evolutivo em torno da prática da separação e a perceção do aumento do lixo favoreçam um processo mais rápido de incorporação de práticas quotidianas de redução da produção de resíduos.

Algumas visões críticas consideram que a situação atual é o resultado do enfoque que a solução «aterros» teve durante a implementação do PERSU I na luta contra as lixeiras, dada a possibilidade de recorrer a fundos europeus para a criação destas infraestruturas. A solução de substituição de lixeiras a céu aberto por aterros sanitários marcou tão fortemente o início da estratégia da política nacional de resíduos, que o PERSU II não parece ser suficientemente contundente para implementar de forma efetiva uma nova orientação de soluções capazes de reduzir as quantidades enormes de resíduos que continuam a ser depositados em aterro (CNADS 2011). No entanto, seja por força das diretivas comunitárias, seja pelo esgotamento antecipado da capacidade dos aterros e pela falta de financiamento para construir novos, torna-se necessário que as soluções de recolha seletiva venham a contribuir decisivamente para uma diminuição da deposição de resíduos em aterro.

As avaliações intercalares do PERSU II, cujo período de vigência termina em 2016, indicam que, em Portugal, a situação continua aquém das metas que contribuem para a redução de envio de resíduos urbanos para aterro através da transferência para uma recolha seletiva (CNADS 2011). No entanto, cada vez mais as políticas europeias refletem a premissa de se prosseguir uma gestão de resíduos adequada visando contribuir para a preservação dos recursos naturais, quer a nível da Prevenção, quer através da Reciclagem e Valorização. A tendência é para encarar este sector nas suas vertentes ambiental e económica, e também como criação de emprego e dos desafios que se colocam aos responsáveis pela execução das políticas, bem como a todos os intervenientes na cadeia de gestão: desde a Administração Pública aos operadores económicos e aos cidadãos em geral enquanto produtores de resíduos e agentes indispensáveis da prossecução destas políticas.

Apesar da evolução positiva a partir do impulso dado à questão nos anos 1990, o sector continua a sofrer de lacunas e de falta de interesse

político e público. Esta situação da «insatisfação» presente face às metas europeias não deixa de ser consequência de um percurso específico em termos nacionais que reflete o lastro de uma implementação tardia das políticas públicas neste âmbito.

Conclusão

Vimos no capítulo 1 que, durante as últimas décadas, os problemas da água se destacaram como principais preocupações ambientais dos portugueses e dos europeus e que, por seu turno, as práticas em relação aos lixos assumem maior relevo no quotidiano. Essa foi a razão para o aprofundamento dos dois temas no presente capítulo, evocando dados tratados nos Eurobarómetros sobre Ambiente, e apresentando dados mais recentes publicados em Eurobarómetros Flash sobre a água (Flash EB 261, 2009; Flash EB 344, 2012) e sobre a eficiência de recursos (Flash EB 316, 2011).

Ao longo do capítulo 2, explorámos os dois temas que, não só têm merecido grande atenção por parte dos cidadãos, como têm sido alvo das políticas nacionais e europeias. Verificámos que a adesão à União Europeia veio a repercutir-se diretamente nas políticas nacionais da água e dos resíduos, bem como nas práticas e perceções dos cidadãos sobre estes temas. Ainda assim, o resultado foi diferente quando transpostas para a legislação nacional as diretivas sectoriais.

Como demonstrado em alguns trabalhos sobre o tema (Pato 2008 e 2013; Ferreira 2012; Schmidt 2008), o sector da *água* registou avanços positivos em vários domínios (*e. g.*, captação, abastecimento e tratamento de água para consumo humano). Porém noutros domínios os avanços foram menos notados (*e. g.*, drenagem e tratamento de esgotos), o que se repercutiu na qualidade da água dos principais rios nacionais. O adiar de soluções técnicas e políticas capazes de resolverem os problemas de poluição em algumas bacias hidrográficas – cite-se o sucessivo adiar da despoluição da bacia do Lis, transformando-a em ícone da poluição hídrica nacional com origem nas suiniculturas da região (Ferreira 2012) –, a que se junta a incapacidade do Estado em punir os infratores, podem explicar a persistência do tema no topo das preocupações ambientais dos portugueses.

Relativamente aos dados sobre a opinião pública, os resultados mostram que a preocupação com a qualidade da água (e com a sua escassez) não é exclusivamente nacional. Estamos perante uma preocupação pra-

ticamente generalizada, embora com maior incidência nos países do Sul da Europa. É provável que a emergência de problemas associados às alterações climáticas e suas consequências tenham aumentado as preocupações dos europeus face a este problema. Em vias de terminar os primeiros quinze anos da Diretiva Quadro da Água (2000-2015), nas vésperas da sua avaliação, impõe-se o estudo dos aspetos sociais, políticos e técnicos que possam causar entropia à sua aplicação, pois só assim estaremos em condições de corrigir aspetos que mereçam reparo. Não será possível intervir se não se conhecerem as raízes de cada problema. Para o efeito, deveremos dispor de instrumentos e procedimentos comuns, que permitam a comparação entre os diversos países, e de submeter o processo à avaliação e à investigação. O tema carece, efetivamente, de mais estudos aprofundados e que permitam a análise da sua evolução.

Focados no caso português, vimos que se acentuou a insatisfação dos cidadãos face à poluição da água e, conseqüentemente, à ineficácia das políticas para o sector. Persiste a desinformação dos cidadãos sobre os problemas da água, sendo igualmente elevada a percentagem de portugueses que considera a qualidade da água um problema sério, identificando como principais ameaças a poluição química, a escassez de água e as alterações climáticas. Quanto às ações individuais que contribuem para a redução dos problemas da água, os portugueses são pouco *criativos*, pois concentram as suas respostas na redução do consumo da água e na reciclagem de vários produtos contaminantes. Relativamente à melhor forma de resolver os problemas da água e qual deve ser o foco da nova estratégia, os portugueses acentuam todas as possibilidades de solução, evidenciando que persistem enormes carências em domínios como a concretização das políticas, a fiscalização e penalização dos infratores. Destacam preocupações mais imediatas, designadamente a *escassez de água e seca* e o *uso excessivo de água* em momentos em que o país foi fustigado por seca prolongada, sem identificarem formas concretas para fazer face aos problemas.

Quanto aos lixos domésticos, ou *resíduos urbanos*, podem ser considerados um caso de progresso das políticas de ambiente e de integração desta preocupação nas práticas quotidianas dos portugueses. Partiu-se de uma situação em que não havia praticamente nenhum tratamento para o lixo produzido no país – sendo vazado no vazadouro – para a implementação de sistemas de gestão e tratamento por todo o território que, numa perspetiva crítica, até peca atualmente por excesso de unidades de tratamento. Esta viragem ocorre em grande parte devido ao despertar público e político para um problema que explode subitamente no início da década de 1990, na sequência de uma acumulação de grande quanti-

dade de lixo produzido pela mudança dos hábitos de consumo dos portugueses no período pós-abertura à lógica de mercado. Assim, perante o problema de saúde pública e ambiental que o lixo a céu aberto representava, foi realizado um conjunto de investimentos com apoio da União Europeia. Várias metas foram atingidas num curto espaço de tempo, nomeadamente o encerramento das lixeiras, mas, a nível da mudança de comportamentos e práticas quotidianas, as mudanças não ocorreram com a velocidade esperada e desejada, apesar de se tratar de um tema ambiental alvo de muitas campanhas de sensibilização e de educação ambiental. No entanto, o reforço na rede nacional de ecopontos realizado após a avaliação do PERSU I, em 2005, reflete-se a nível da opinião pública, passando a «separação de lixo» a ser a prática quotidiana mais realizada (ou dita) pelos portugueses por razões ambientais, constituindo-se como um impulso europeísta que nos coloca quase a par dos nossos parceiros da União Europeia. Efetivamente, os resultados da análise dos EB evidenciam uma crescente preocupação com o aumento dos lixos, o que favorece um novo tipo de consumo – mais sustentável e eficiente a nível do uso dos recursos, em particular um consumo que reduza o lixo produzido – e, ao mesmo tempo, indica a importância de continuar a melhorar a implementação das políticas e das soluções vigentes em relação ao lixo, sobretudo à escala local.

Águas e lixos, duas temáticas transversais em termos sociais – todos consumimos água e todos fazemos lixo –, dois «fluxos» que atravessam as práticas do quotidiano. Transformados em problemas, afetam a qualidade de vida, a saúde pública e os ecossistemas, seja por escassez de recursos, seja por excesso de poluição. Constituem, assim, desafios incontornáveis na criação de um futuro sustentável, que implica criar confiança e concretizar, em tempo útil, políticas capazes de dar resposta a novas ameaças; e, ao mesmo tempo, ensaiar modelos de participação e envolvimento das populações que resultem numa mudança de práticas.

Eurobarómetros

Eurobarómetros Standard

Comissão das Comunidades Europeias. 1986. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 25*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.

Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 29*. Bruxelas: Commission of the European Communities.

- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 30*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1989. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 31*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1990. *Public opinion in The European Community. Standard Eurobarometer 32*. Bruxelas: Directorate-General Information, Communication, Culture.
- Comissão Europeia. 1999. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 51*. Bruxelas: Directorate General X.
- Comissão Europeia. 2003. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 59. Spring*. European Opinion Research Group EEIG.
- Comissão Europeia. 2005. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 62. Autumn*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2007. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 66. Autumn*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2009. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 71. Spring*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2010. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 73. Spring*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2011. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 76. Autumn*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2012. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 77. Spring*. TNS Opinion & Social.

Eurobarómetros especiais de Ambiente

- Comissão das Comunidades Europeias. 1982. *Europeans and their Environment. Eurobarometer 18*. Bruxelas: Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1209.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1986. *Les Européens et leur environnement en 1986. Eurobarometer 25*. Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1543.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Les Européens et leur environnement en 1988. Eurobarometer 29*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1714.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1992. *The Europeans and the Environment in 1992. Eurobarometer 37*. Bruxelas: Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2243.
- Comissão Europeia. 1995. *Europeans and the Environment. Eurobarometer 43.1bis*. INRA (EUROPE) – E.C.O. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2639.
- Comissão Europeia. 1997. *L'Europe des consommateurs: Les citoyens face aux problèmes d'environnement Rapport Eurobaromètre 47.0*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2935.
- Comissão Europeia. 1999. *What the European think about environment. Eurobarometer 51.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3172.
- Comissão Europeia. 2002. *The attitudes of Europeans towards the environment. Eurobarometer 58.0*. The European Opinion Research Group (EORG). GESIS Data Archive, Colónia. ZA3692

- Comissão Europeia. 2005. *The attitudes of European citizens towards environment. Special Eurobarometer 217. Wave 62.1*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4230.
- Comissão Europeia. 2008. *Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer 295. Wave 68.2*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4742.
- Comissão Europeia. 2011. *Attitudes of European citizens towards the environment. Report. Special Eurobarometer 365. wave EB75.2*. TNS opinion & social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5480.

Eurobarómetros Flash

- Comissão Europeia. 2009. *Flash Eurobarometer on water. Analytical report. Flash Eurobarometer 261*. The Gallup Organisation.
- Comissão Europeia. 2011. *Attitudes of Europeans towards resource efficiency. Analytical report Flash Eurobarometer 316*. The Gallup Organization.
- Comissão Europeia. 2012. *Attitudes of Europeans towards water – related issues. Flash Eurobarometer 344*. TNS Political & Social.

Referências

- AEA. 2013. *Managing municipal solid waste – a review of achievements in 32 European countries. EEA Report*, n.º 2/2013. European Environment Agency.
- Almeida, João Ferreira, coord. 1998. *Painel sobre Resíduos. Relatório Final*. Lisboa: Observa.
- Almeida, João Ferreira de, coord. 2000. *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- Almeida, João Ferreira de, coord. 2004. *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- Arrojo, Pedro. 2011. «Tiempos de cambio en materia de gestión de aguas». *Quaderns de la Mediterrània*, 6: 219-228. Disponível a 27 de junho de 2013 em http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/qm-16-es/arrojo_tiempos%20de%20cambio%20gestion%20aguas_qm16.pdf
- Bastos, Cristiana. 1998. *Resíduos Sólidos Urbanos, Atitudes e Representações sobre o Lixo Doméstico e Reciclagem*. Lisboa: Observa.
- Batllell, Marta, e Kenneth Hanf. 2008. «The fairness of PAYT systems: some guidelines for decision-makers». *Waste management*, 28 (12): 2793-2800.
- CNADS. 2011. *Reflexão sobre Resíduos Urbanos e Industriais*. Lisboa: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.
- Correlje, Aad, Delphine François, e Tom Verbeke. 2007. «Integrating water management and principles of policy: towards an EU framework?». *Journal of Cleaner Production*, 15: 1499-1506.
- Delicado, Ana, e Maria Eduarda Gonçalves. 2007. «Os portugueses e os novos riscos: resultados de um inquérito». *Análise Social*, XLII, 184: 687-718.
- Ferreira, José Gomes. 2012. «Saneamento básico: Fatores sociais no insucesso de uma política adiada – o caso do Lis». Tese de doutoramento em Ciências Sociais, especialização de Sociologia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

- Gonçalves, Maria Eduarda, coord., Ana Delicado, Cristiana Bastos, Hélder Raposo, e Mafalda Domingues. 2007. *Os Portugueses e os Novos Riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- INAG. 2001. *Plano Nacional da Água. Vols. I e II*. Lisboa: Instituto da Água.
- Instituto dos Resíduos. 1997. *Plano Estratégico Sectorial de Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU)*. Lisboa: Ministério do Ambiente.
- McCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. 2007. *PERSU II – Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos, 2007-2016 (PERSU II, 2007)*. Lisboa: MAOTDR.
- Mostert, Erik. 2003. «The European Water Framework Directive and water management research». *Physics and Chemistry of the Earth*. 28: 523-527.
- Nave, Joaquim Gil, e Susana Fonseca. 2004. «Entre a cultura ambiental e o efeito NIMBY. As várias faces de uma cidadania para o ambiente». In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida, Oeiras: Celta Editora, 237-335.
- Nave, Joaquim Gil, Ana Horta, e Catarina Lorga. 2000. «Informação e cultura ambiental». In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 103-144.
- Nunes, João Arriscado, e Marisa Matias. 2003. «Controvérsia científica e conflitos ambientais em Portugal: O caso da co-incineração de resíduos industriais perigosos». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65: 129-150.
- Pato, João Howell. 2011. *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal*. Lisboa: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).
- Pato, João. 2013. «Políticas públicas da água em Portugal: do paradigma hidráulico à modernidade tardia». *Análise Social*, XLVIII, 206: 56-79.
- Pato, João Howell. 2008. «O valor da água como bem público». Dissertação de doutoramento em Ciências Sociais, especialização de Sociologia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- PORDATA. 2013. «Resíduos urbanos recolhidos seletivamente (%) em Portugal». Disponível *on-line* a 16 de julho em [http://www.pordata.pt/Portugal/Residuos+urbanos+recolhidos+seletivamente+\(percentagem\)-1228](http://www.pordata.pt/Portugal/Residuos+urbanos+recolhidos+seletivamente+(percentagem)-1228)
- Quercus. 1995. *Caracterização dos Resíduos Sólidos Urbanos e Inventariação dos Locais de Deposição em Portugal*. Lisboa: Quercus, Associação Nacional de Conservação da Natureza.
- Scheuer, Stefan. 2005. *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it Accessible to Environmentalists and Decision Makers*. European Environmental Bureau (EEB).
- Schmidt, Luísa. 2003. *O Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa. 2008. «Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes». In *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, eds. Manuel Villaverde Cabral *et al.* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 285-314.
- Schmidt, Luísa, João Pinheiro e Susana Valente. 2000. «País: percepção, retrato e desejo». In *Os Portugueses e o Ambiente: I Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida. Oeiras: Celta Editora, 33-111.

- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave e João Pato. 2003. *As Alterações Climáticas no Quotidiano – Estudo Comportamental de Curta Duração*. Lisboa: Observa.
- Schmidt, Luísa, e Álvaro Martins, coord. 2006. *Relatório Final – Separa®1 – Sensibilização e Mudança Comportamental Relativamente à Recolha Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos*, Lisboa: ICS-UL/CEEETA.
- Schmidt, Luísa, e Álvaro Martins, coord. 2007. *Relatório final – Separa®2 – Sensibilização e Mudança Comportamental Relativamente à Recolha Seletiva de Resíduos Sólidos Urbanos*, Lisboa: ICS-UL/CEEETA.
- Schmidt, Luísa, e Susana Valente. 2009. «Ecofreguesias experience: Some contributions for local sustainable waste management». In *International Solid Waste Association World Congress 2009 – Turning waste into ideas*. Lisboa, 12 a 15 de outubro.
- Schmidt, Luísa, e Pedro Prista. 2010. «Água, o líquido social». In *A Beira da Água*, ed. CCDRC. Coimbra: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, 6-39.
- Schmidt, Luísa, e João Guerra. 2011. «As especificidades do caso português». Comunicação apresentada na conferência «Uma Consciência Mais Verde? Resultados do European Values Study 2008/2009». Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 17 de março de 2011.
- Schmidt, Luísa *et al.* 2011. *O Ambiente em 25 Anos de Eurobarómetro*. Lisboa: Observa.
- Schmidt, Luísa, Tiago Saraiva, e João Pato. 2012. «In search of the (hidden) Portuguese urban water conflicts: the Lisbon water story (1856-2006)». In *Urban Water Conflicts*, Bernard Barraqué, Londres: Taylor & Francis/UNESCO IHP, 69-91.
- Shinn, Melissa. 2005. «Waste». In *EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it accessible to environmentalists and decision makers*, ed. Stefan Scheuer. European Environmental Bureau (EEB), 77-124.
- Truninger, Mónica. 2010. *O Campo Vem à Cidade: Agricultura Biológica, Mercado e Consumo Sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Valente, Susana. 2001. «Campanhas pelo ambiente, processos de (in)comunicação». Tese de dissertação de mestrado em Cultura, Comunicação e Novas Tecnologias da Informação, Lisboa: ISCTE.
- Valente, Susana, e Luísa Schmidt. 2011. «No outro lado do consumo: evolução das atitudes dos portugueses em relação ao lixo». Comunicação apresentada no *I Encontro Consumo, Cultura e Sociedade*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 9 abril 2011.
- Valente, Susana, Mónica Truninger, e Luísa Schmidt. 2012. «Consumo e lixo na sociedade portuguesa: uma evolução histórico-ambiental (1960-2010)». *Atas do VII Congresso Português de Sociologia. Sociedade, Crise e Reconfigurações – Porto*, junho de 2012. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Valente, Susana. 2013. «Hábitos privados, práticas públicas – o lixo no quotidiano». Tese de doutoramento em Ciências Sociais, especialização de Sociologia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Capítulo 3

Alterações climáticas na opinião pública

As alterações climáticas são um dos principais desafios que se colocam às sociedades contemporâneas. Problema global reconhecido pela ciência, com potenciais consequências catastróficas, é, por enquanto, dificilmente identificável à perceção humana. Em seu redor têm-se tecido intensas controvérsias com um teor mais político do que científico. As atitudes e comportamentos das populações sobre este tema têm uma importância crucial para a mitigação e adaptação ao fenómeno.

Apesar de as primeiras preocupações científicas com as transformações do clima terem sido manifestas na década de 30 do século XX e terem reemergido nos anos 1960 e 1970 (com a nomeação do primeiro painel de peritos em 1975 e a realização da primeira conferência mundial em 1979), será apenas na segunda metade dos anos 1980, em 1988, que é criado o IPCC (International Panel of Climate Change), cujo primeiro relatório seria divulgado em 1990. Este facto marca a passagem das preocupações sobre o fenómeno das alterações climáticas da esfera científica para a esfera política, diplomática e pública (Boehmer-Christiansen 1994).

Nesta sequência, seria assinada a Convenção para as Alterações Climáticas na Conferência Rio 92, a qual levaria mais tarde ao Protocolo de Quioto (1997) e às sucessivas COP (Conferences of the Parties), anualmente realizadas a partir de então.

Apesar de os países da UE terem assinado o protocolo de Quioto em 1997, apenas em 2000 se estabelece o primeiro Programa Europeu das Alterações Climáticas, com o objetivo de identificar as medidas de política mais eficazes em termos ambientais mas também económicos, de forma a cumprir as metas estabelecidas pelo Protocolo para 2012 (reduzir as emissões de gases com efeitos de estufa em 8%, tomando por referência os níveis de 1990). São então criados 11 grupos de trabalho, dedicados ao comércio de emissões, à oferta e procura de energia, à eficiência energética, à investigação

e aos vários sectores implicados (indústria, agricultura, transportes). Em 2005 é desenvolvido o segundo Programa Europeu das Alterações Climáticas, destinado a explorar outras opções e que estabelece mais alguns grupos de trabalho, sobre novas tecnologias de mitigação (captura de CO₂), outros sectores emissores (aviação, automóveis) e, no que marca uma viragem nas atitudes face ao problema, sobre adaptação às alterações climáticas.

Novas metas foram mais recentemente estabelecidas a nível da União Europeia: a Estratégia de Crescimento 2020 (apresentada em 2010) impõe uma redução de gases em 20% para 2020 e o Roteiro de Transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050 (CE 2011) aumenta esse valor para 50%, em 2050. É também de realçar a criação em 2010 na Comissão Europeia do Directorate-General for Climate Action (DG Clima), autonomizado face à DG Ambiente, com a função de liderar as negociações internacionais, ajudar a União Europeia a lidar com as consequências das alterações climáticas, incentivando estratégias de adaptação nacionais, assegurar o cumprimento das metas e implementar o Sistema de Comércio de Emissões. No entanto, em termos internacionais, nem o Rio+20 em julho de 2012 nem a COP de Doha em finais desse ano ou mesmo a de 2013 em Varsóvia conseguiram prolongar ou reativar o Protocolo de Quioto, remetendo para 2015 a eventual assinatura de um novo acordo global, para entrar em vigor apenas em 2020 (Ferreira 2013).

O quadro político/institucional na área das alterações climáticas inicia-se em Portugal na década de 1990, primeiro com a assinatura da Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas, em 1992, e sobretudo em 1998 com a assinatura do Protocolo de Quioto (ratificado mais tarde, em 2002) e a consequente criação, no mesmo ano, da Comissão para as Alterações Climáticas (CAC) – incumbida de elaborar a estratégia nacional para as alterações climáticas e acompanhar, a nível interno e internacional, a tomada de decisões e execução de políticas e medidas nesta matéria, um papel que se torna efetivo a partir de 2000.

No âmbito do Protocolo de Quioto e nos termos do respetivo «Acordo de Partilha de Responsabilidades» estabelecido a nível europeu, o Estado português comprometeu-se a limitar, até ao período de 2008 a 2012, o aumento das suas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em 27%, conseguindo-se uma espécie de moratória para compensar o atraso económico do país.

Na década de 2000 as políticas públicas na área das alterações climáticas viriam a assumir uma maior relevância, sobretudo na sequência da aprovação em 2001 da Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas (elaborada pela CAC), que previa três instrumentos principais: o Programa Nacional

para as Alterações Climáticas (PNAC), o Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE) e o Fundo Português do Carbono (FPC).

No Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2004),¹ as medidas incidiam sobre diversos sectores como: a produção de eletricidade (meta de 39% da eletricidade produzida através de fontes renováveis, etc.); os combustíveis (introdução de biocombustíveis e sua isenção face ao Imposto sobre Produtos Petrolíferos – ISP –, entre outras medidas); a construção de edifícios (um novo regulamento para o aumento da eficácia térmica e a obrigatoriedade de instalação de painéis solares térmicos nos novos edifícios); os transportes públicos (construção e/ou expansão de redes de metropolitano, autocarros a gás natural, portagens à entrada de cidades, etc.); a condução automóvel (redução da velocidade média nas autoestradas, entre outras medidas); e a agricultura e florestas (plantação de cerca de 600 mil novos hectares de floresta, promoção da capacidade de sumidouro das florestas e áreas agrícolas, produção de eletricidade a partir de biogás) (Martins *et al.* 2001).

Contudo, o PNAC 2004 não envolveu qualquer processo de discussão pública, nem passou à prática, pelo que, um ano mais tarde, a CAC concluiu que diversas medidas assumidas careciam de impulso ou estavam por concretizar, o que se traduzia num cenário de afastamento das metas do Protocolo de Quioto. Perante a necessidade de adoção de um novo pacote de políticas e medidas, foi elaborado um novo Programa Nacional para as Alterações Climáticas – o PNAC (2006).² Neste, para além do que estava previsto na versão anterior, ampliaram-se e acrescentaram-se novas medidas até 2010: reforço do aumento da potência eólica para 4500 MW (em lugar dos 3759 MW da versão anterior); aumento em 40% da eficiência energética dos novos edifícios através da implementação de dois novos regulamentos publicados em 2006; aumento da carga fiscal sobre o gasóleo de aquecimento e de alguns combustíveis industriais; a aplicação de uma taxa de carbono para lâmpadas menos eficientes; o aumento da incorporação do fator das emissões de CO₂ no cálculo do imposto automóvel (60%), a conversão de 200 táxis de motor *Diesel* para gás natural, entre outras medidas, quase todas de mitigação. Mais tarde, o Governo tomou a decisão de rever em alta algumas das metas do PNAC 2006, referentes a medidas e políticas no sector da oferta de energia e a uma aceleração da taxa de penetração dos biocombustíveis nos transportes, e aprovou em 2008 as designadas «Novas Metas 2007».³

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31 de julho.

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de agosto.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de janeiro.

Contudo, estas medidas traduziram-se sobretudo no incremento das energias renováveis.

Por outro lado, a participação de Portugal no Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) obrigou à elaboração de um Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE), fixando a quantidade total de licenças de emissão a atribuir às instalações industriais abrangidas (241). Em 2005 foi aprovado o primeiro plano – o PNALE I – para o período de 2005-2007, no qual quase todos os sectores conseguiram obter quotas permissivas que só viriam a ser corrigidas no PNALE II, relativo ao período de 2008-2012, onde se regista um esforço de maior exigência na redução das emissões.

Quanto ao Fundo Português de Carbono (FPC), foi criado em 2006 como um instrumento financeiro do Estado Português para suprir o desvio de cumprimento do Protocolo de Quioto. Os seus principais objetivos são o apoio a projetos que impliquem as reduções de emissões e a obtenção de créditos de emissão de GEE através do investimento em mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Quioto ou em fundos geridos por terceiros ou outros instrumentos do mercado de carbono. A gestão técnica do FPC cabe ao Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC), criado em 2006, e a gestão financeira à Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). No entanto, o FPC não tem sido sujeito a avaliação.

Em 2010 foi aprovada a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas⁴ preconizando uma série de ações a levar a cabo nas áreas do ordenamento do território, dos recursos hídricos, da saúde, da energia, da biodiversidade e da zona costeira. A Estratégia foi estruturada em torno de quatro objetivos: informação e conhecimento (sobre previsões, indicadores e cenários); redução da vulnerabilidade e aumento da capacidade de resposta (em particular a fenómenos meteorológicos extremos como tempestades, secas e cheias); promoção da participação, sensibilização e divulgação; desenvolvimento da cooperação internacional (UE e Comunidade de Países de Língua Portuguesa). O primeiro período de aplicação teve um horizonte temporal de dois anos, sob a coordenação do CECAC. Contudo, pese embora alguns estudos sectoriais, muito pouco se avançou na sua aplicação (Carvalho *et al.* 2013).

Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 93/2010, de 26 de novembro, determinou a elaboração do PNAC 2020 estabelecendo que este deveria consolidar e reforçar as políticas, medidas e instrumentos de carácter sectorial previstos no PNAC 2006 e nas Novas

⁴ Resolução de Conselho de Ministros n.º 24/2010, de 1 de abril.

Metas 2007; definir novas políticas, medidas e instrumentos com o objetivo de limitar as emissões dos sectores não abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE); e prever as responsabilidades sectoriais, o financiamento e os mecanismos de monitorização e controlo. O PNAC 2020 deveria ter sido aprovado até 31 de dezembro de 2012, mas só no final de 2013 é que foi iniciada a sua elaboração.

No âmbito do Roteiro Europeu de Baixo Carbono, a mesma RCM determina a elaboração de Planos Sectoriais de Baixo Carbono (PSBC),⁵ para cada ministério e para as respetivas áreas de competência, os quais devem ser articulados com o Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050,⁶ apresentado em julho de 2012 para discussão pública.

Do ponto de vista da sociedade civil em geral, houve poucas iniciativas, sendo apenas de realçar a criação do Fórum para as Alterações Climáticas em 2008, com o objetivo de promover a interação entre a CAC e a sociedade civil. No entanto, entre 2008 e 2011 este fórum reuniu-se apenas uma vez por ano e o seu funcionamento obedeceu a uma lógica de *top-down*, em que os responsáveis se limitaram a informar os *stakeholders* sobre o que estava a ser feito, sem espaço para participação ativa ou retorno por parte dos representantes da sociedade civil presentes. Mais eficaz foi o tratamento da informação sobre as medidas de mitigação disponibilizada no *site* Cumprir Quioto.

Uma nota também para o «Pacto de Autarcas – Compromisso para as Energias Sustentáveis Locais», uma iniciativa da Comissão Europeia que se traduz num conjunto de compromissos e ações na área das energias renováveis, assumidas por parte das autarquias aderentes (incluindo 68 municípios portugueses).⁷

⁵ Os PSBC devem abranger as emissões de GEE das atividades prosseguidas em cada ministério – designadamente as associadas aos edifícios, frotas, compras públicas e utilização de recursos em articulação com as políticas públicas aplicáveis –, bem como devem contemplar as emissões sectoriais das áreas da competência dos ministérios, em particular as relativas aos sectores residencial e de serviços, processos industriais, transportes, agricultura e florestas, resíduos e águas residuais.

⁶ O Roteiro Nacional de Baixo Carbono apresentava uma análise onde se concluiu ser possível alcançar no país, até 2050, uma redução de 50-60% das emissões nacionais de GEE (face aos níveis de 1990). O estudo conclui também que todos os sectores de atividade têm potencial de redução de emissões, em particular o sector da energia.

⁷ Entre os objetivos do Pacto dos Autarcas, conta-se: superar as metas definidas pela UE para 2020, reduzindo as emissões nos concelhos correspondentes em, pelo menos, 20%; apresentação de um plano de ação em matéria de energia sustentável; adaptação das estruturas municipais, incluindo a atribuição de recursos humanos suficientes, a fim de levar a cabo as ações necessárias; mobilização a sociedade civil nos territórios correspondentes; apresentação de um relatório de aplicação, para fins de avaliação, acompanhamento e verificação.

O tema das alterações climáticas emerge nos inquéritos à opinião pública europeia em 1986, integrado num Eurobarómetro sobre problemas ambientais, dois anos antes da criação do IPCC. O assunto torna-se recorrente nos inquéritos sobre questões ambientais e energia, mas apenas surge um inquérito especificamente dedicado às alterações climáticas em 2008, dois inquéritos no ano seguinte (o ano da conferência de Copenhaga e do Climategate) e um outro em 2011. É notória a evolução terminológica que o problema foi tendo: de «possíveis danos atmosféricos com efeitos no clima causados pelo CO₂ emitido pela combustão de carvão e petróleo» em 1986 (EB 25) para «aquecimento global/efeito de estufa» em 1991 (EB 35), até se consolidar a designação «alterações climáticas» em 2002 (EB58) (Pato, Schmidt e Valente 2009).

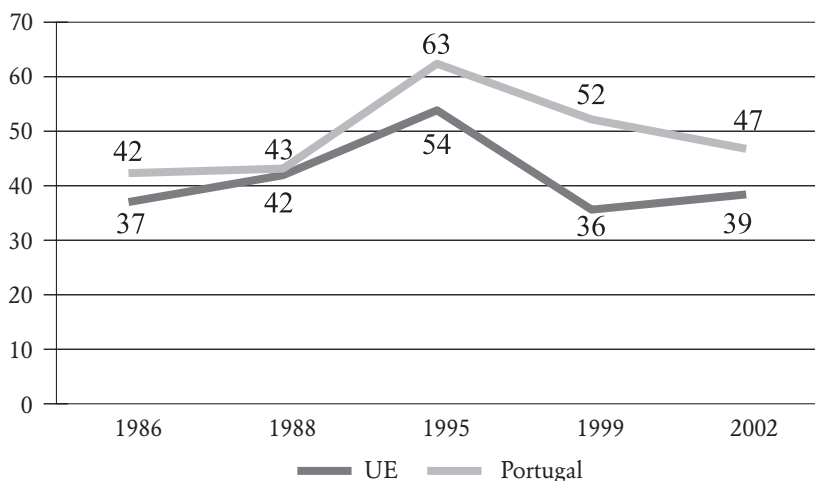
Os Eurobarómetros sobre alterações climáticas têm incidido maioritariamente sobre as representações sociais acerca da gravidade (e preocupação) com o fenómeno, os níveis de informação detidos pela população, as ações individuais para mitigar e as políticas e responsabilidades face ao problema.

Preocupação com as alterações climáticas

Os níveis de preocupação com as alterações climáticas são um indicador da relevância deste tema na opinião pública e um fator que influencia o desenho das políticas de mitigação e adaptação ao problema, designadas genericamente nos EB como «medidas de combate». Quanto mais preocupados se mostrarem os cidadãos, maior a probabilidade de os decisores políticos se sentirem compelidos a agir e respaldados na opção por medidas mais impopulares, que penalizem as indústrias e atividades com maior contribuição para a emissão de gases com efeitos de estufa, ou afetem os níveis de conforto e conveniência da população (Oreskes 2004; Lorenzoni *et al.* 2007).

Desde o início dos inquéritos que abordam este tema que Portugal regista níveis de preocupação um pouco mais elevados do que a média europeia (figura 3.1). Verifica-se uma tendência de subida dos níveis de preocupação até meados da década de 1990, assistindo-se a um pico coincidente com o lançamento do 2.º relatório do IPCC em 1995. Desta data em diante, até 2002, observa-se uma inversão de tendência, para abaixo de metade da amostra. Partindo-se do princípio de que existe uma correlação entre os níveis de preocupação e o «grau de saliência» do tema traduzido nos relatórios do IPCC e nos *media*, a inversão de tendência observada (em contraciclo com o reforço científico da gravidade do fe-

Figura 3.1 – Inquiridos que se declaram muito preocupados com as alterações climáticas 1986-2002 (%)



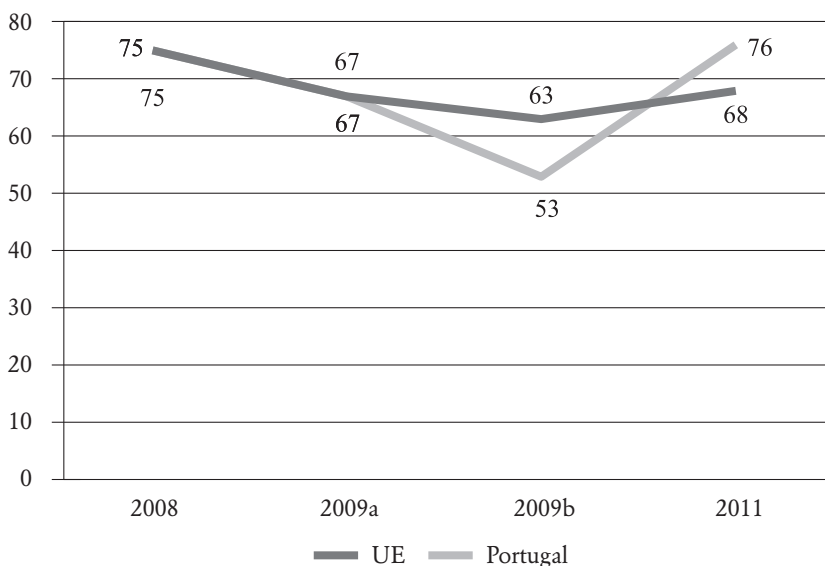
Fonte: EB 25 (1986), EB 29 (1988), EB 43.1 (1995), EB 51.1 (1999), EB 58.0 (2002).

nómeno, suas causas e conseqüências) não deixa de ser interessante. Pode formular-se a hipótese de que o relatório do IPCC, ao reduzir a incerteza sobre a existência do fenómeno, terá feito decrescer o grau de preocupação. Por outro lado, outros problemas globais do final dos anos 1990 e do início do novo século (atentados terroristas, conflitos armados) terão desalojado as alterações climáticas do topo das preocupações dos cidadãos.⁸ No entanto, na Europa observa-se, em média, uma ligeira subida dos níveis de preocupação entre 1999 e 2002, coincidente com a publicação do 3.º relatório do IPCC em 2001.

Ao longo da década de 2000, o tema não volta a ser abordado nos Eurobarómetros, a não ser em questões sobre a hierarquia de problemas ambientais mais graves (ver abaixo). Voltará a emergir em 2008, logo após a publicação do 4.º Relatório de Avaliação do IPCC (2007) e também na sequência do relatório do economista Nicholas Stern (2006) que alertou para os enormes custos para a economia mundial da inação face às ac's, e, sobretudo, da divulgação do livro e documentário de Al Gore *Uma Verdade Inconveniente* (2006-2007, respetivamente). Uma tríade de

⁸ Num inquérito sobre riscos ambientais realizado em Portugal em 2003, apenas 40% dos inquiridos classificam as alterações climáticas como um problema muito grave, muito abaixo da destruição da camada de ozono (72%), que recebia na altura uma forte atenção mediática (Delicado e Gonçalves 2007).

Figura 3.2 – Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave 2008-2011 (%)



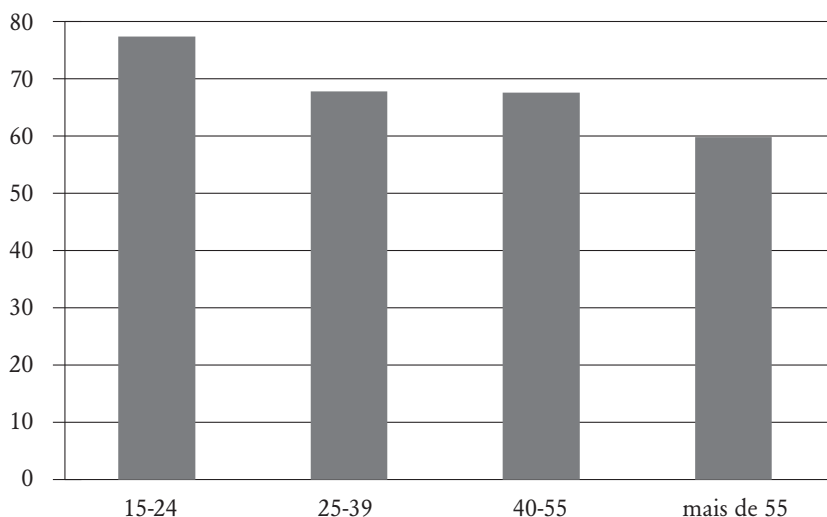
Fonte: EB 69.2 (2008), EB 71.1 (2009a), EB 72.1 (2009b), EB 75.4 (2011).

acontecimentos mediatizados que exponenciaram a inquietação sobre as alterações climáticas à escala europeia e mundial (Schmidt 2008; Santos 2012; Soromenho-Marques 2013).

De facto, verifica-se que, em 2008, cerca de 75% dos cidadãos europeus consideram as alterações climáticas um problema grave ou muito grave. A figura 3.2 mostra que Portugal regista valores muito semelhantes à média europeia, mas o declínio em 2009 e a subida em 2011 foram mais acentuados, verificando-se uma maior estabilidade dos valores para a Europa e uma maior flutuação para Portugal. A descida deste índice a partir de 2008 poderá estar correlacionada com a emergência da crise financeira, que veio «desviar atenções», bem como com uma certa inconsistência de uma preocupação que oscila ao sabor da projeção mediática. Em simultâneo poderá deduzir-se que a questão das alterações climáticas como «problema» está correlacionada com um quadro mais abrangente de «problemas», não só ambientais.⁹

⁹ A oscilação registada entre os dois inquéritos realizados em 2009 (em janeiro-fevereiro e em agosto-setembro), não pode ser explicada com o «Climategate» (Jasanoff 2010; Wynne 2010) que só ocorreu em novembro nem com a COP de Copenhaga, mas tarde

Figura 3.3 – Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave por escalão etário, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.4 (2011).

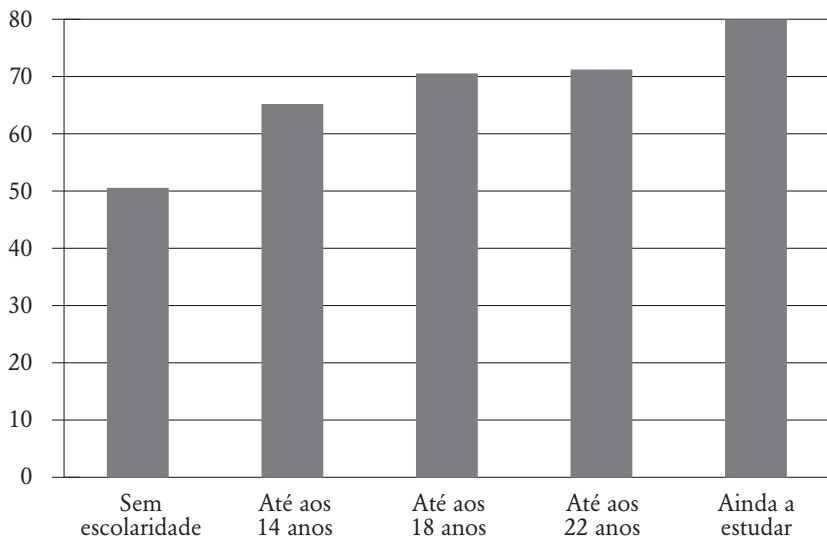
No que respeita a variações sociodemográficas na avaliação da gravidade das alterações climáticas, o género não tem qualquer influência registável (a não ser a maior propensão das mulheres a responder «não sei», 7% contra 3% nos homens). Já no que respeita à idade (figura 3.3), torna-se claro que os mais novos manifestam maior preocupação com a gravidade das alterações climáticas do que os mais velhos.

Uma tendência inversa (mas relacionada com a idade) verifica-se quanto à escolaridade (figura 3.4): os inquiridos ainda a estudar ou que saíram mais tarde da escola revelam uma maior consciência da gravidade do problema, do que os que menos estudaram.

Curiosamente, também se verificam diferenças relativas ao posicionamento político dos inquiridos (figura 3.5): os respondentes que se declaram de centro ou de esquerda consideram mais frequentemente que o problema das alterações climáticas é muito grave. Isto apesar de em

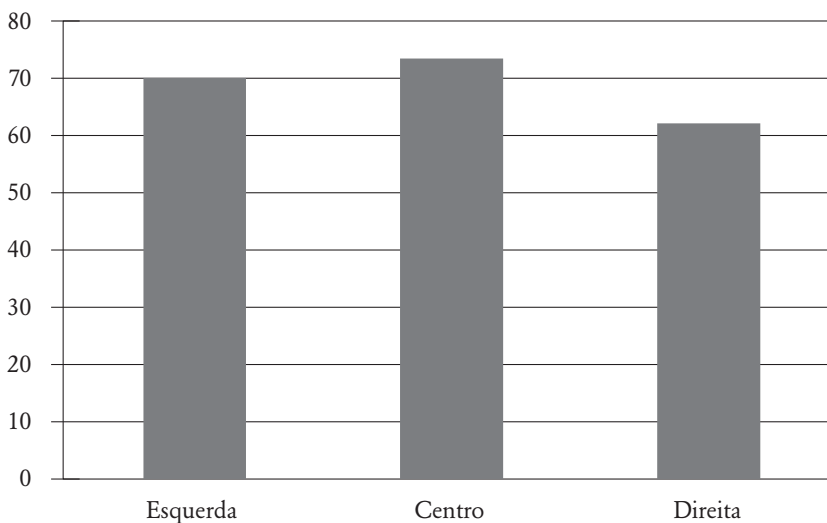
ainda. Por outro lado, 2009 foi um ano particularmente quente, segundo o Boletim Climatológico Anual do Instituto de Meteorologia, pelo que a perceção das alterações climáticas tenderia a aumentar, não a diminuir. A ocorrência de maior saliência neste período em Portugal foi a realização de eleições legislativas. Como tal, estas variações poderão dever-se mais a problemas de amostragem (os inquéritos realizados no verão são particularmente problemáticos) do que a reais mudanças na opinião pública.

Figura 3.4 – Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave por idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.4 (2011).

Figura 3.5 – Inquiridos que consideram as alterações climáticas um problema muito grave por posicionamento político, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.4 (2011).

Portugal não existir um debate político sobre a existência das alterações climáticas, ao contrário do que sucede nos Estados Unidos, onde os chamados «negacionistas», organizados em *lobbies* influentes, correspondem aos sectores politicamente mais conservadores (Dunlap 2008).

Ceticismo e informação sobre alterações climáticas

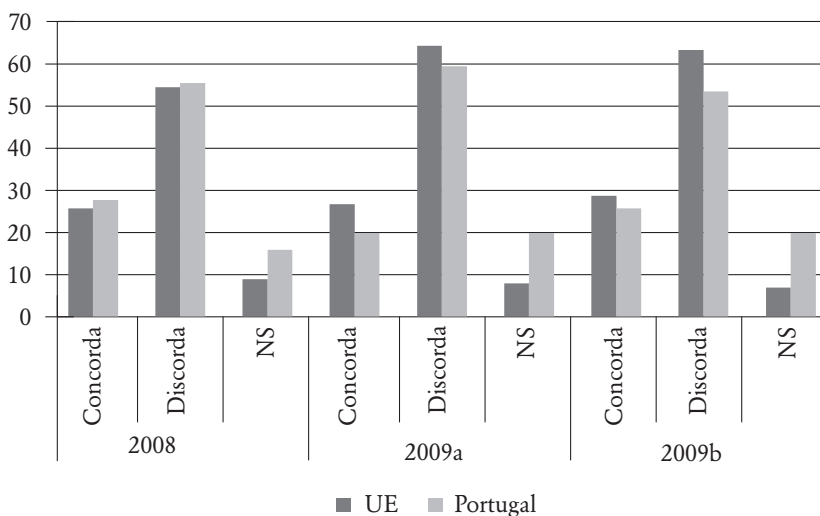
Um dos principais obstáculos a uma ação política mais determinada para mitigar as alterações climáticas tem sido a incerteza científica, utilizada para pôr em causa a realidade do fenómeno (ainda que a incerteza se centre sobretudo na sua magnitude e impactos) e/ou a sua origem antrópica. O ceticismo quanto às alterações climáticas tem sido uma arma política, manipulada por grandes interesses empresariais (sobretudo de petrolíferas) e alguns partidos, sobretudo nos Estados Unidos (Leiserowitz 2006; Dunlap 2008), em grande medida coadjuvados por uma cobertura mediática que, no esforço de ser equilibrada, acaba por se tornar enviesada (Boykoff e Boykoff 2004; Gore 2006; Boykoff 2011).

Em Portugal, o debate sobre alterações climáticas é muito mais consensual. Apesar de algumas vozes críticas de cientistas e *opinion makers* (sobretudo em blogues), não existem grupos empresariais ou partidos políticos que abertamente neguem as alterações climáticas. De igual modo, a cobertura mediática é substancialmente diferente: reverencial para com a ciência, pouco alarmista, consensual, dando pouco tempo de antena aos céticos (Carvalho e Pereira 2008).

Assim, verifica-se que os níveis de ceticismo (aferidos pela concordância com a noção de que a gravidade do problema foi sobrestimada) quanto às alterações climáticas são baixos na Europa e em Portugal (face aos EUA, por exemplo) e têm mesmo vindo a diminuir (figura 3.6). Não há grandes diferenças entre Portugal e a Europa no ceticismo assumido, mas os valores de desconhecimento são muito mais elevados em Portugal (uma constatação recorrente neste tipo de inquéritos).

Registam-se algumas variações sociodemográficas nas respostas a esta questão. Se em termos de género não há mais uma vez diferenças notórias, já a idade e a escolaridade afetam o comportamento desta variável (figuras 3.7 e 3.8). Os mais velhos e os menos escolarizados registam a habitual taxa mais elevada de não respostas, sendo maior a dramatização sobre o risco das alterações climáticas manifesta entre os mais jovens e mais escolarizados. Este facto carece, no entanto, de aprofundamento,

Figura 3.6 – Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada», 2008-2009 (%)



Fonte: EB 69.2 (2008), EB 71.1 (2009a), EB 72.1 (2009b).

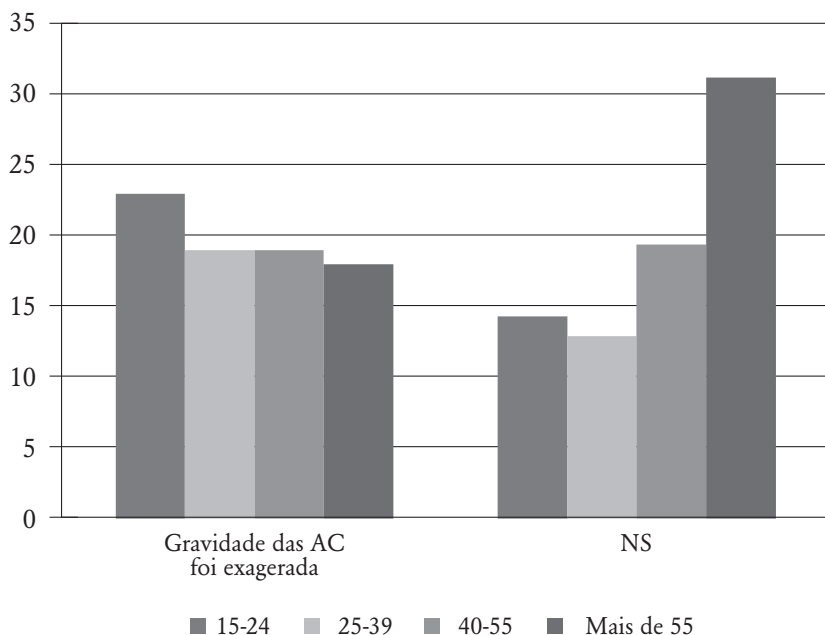
dados que vários estudos comprovam que, em geral, são os que detêm um nível de conhecimento científico mais elevado que mais se dispõem a questionar a ciência, enquanto nos níveis de literacia mais baixos tende a haver mais reverência e reconhecimento da autoridade dos cientistas (Lorenzoni *et al.* 2007; Hulme 2009; Nerlich *et al.* 2010).

No entanto, no caso português a introdução do tema nos currículos escolares e a perceção generalizada de credibilidade sobre este problema (incluindo nos *media*) tenderão a explicar esta atitude.

Também aqui o posicionamento político é uma variável algo influente (figura 3.9). Tal como verificado por Leiserowitz (2006) e Dunlap (2008) nos Estados Unidos, mais uma vez os inquiridos que se identificam com a direita tendem a considerar mais frequentemente que a gravidade das alterações climáticas foi exagerada, embora no caso português não cheguem a 25%.

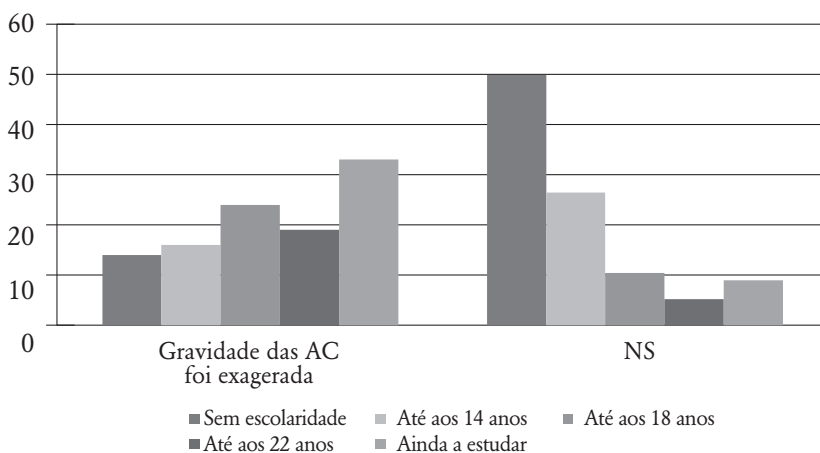
Quanto ao ceticismo relativo às origens antrópicas das alterações climáticas, nomeadamente o papel das emissões de gases com efeito de estufa, é também minoritário na Europa e em Portugal. A descrença (ou desconhecimento) sobre o papel do dióxido de carbono é ligeiramente superior em Portugal do que na média europeia, bem como, acima de tudo, a incapacidade de responder a esta questão (figura 3.10).

Figura 3.7 – Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada» por escalão etário, 2009, Portugal (%)



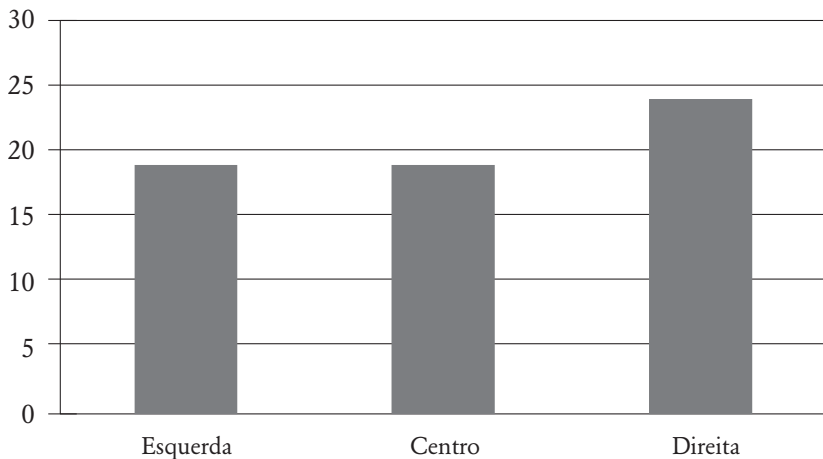
Fonte: EB 71.1 (2009a).

Figura 3.8 – Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada» por idade de saída da escola, 2009, Portugal (%)



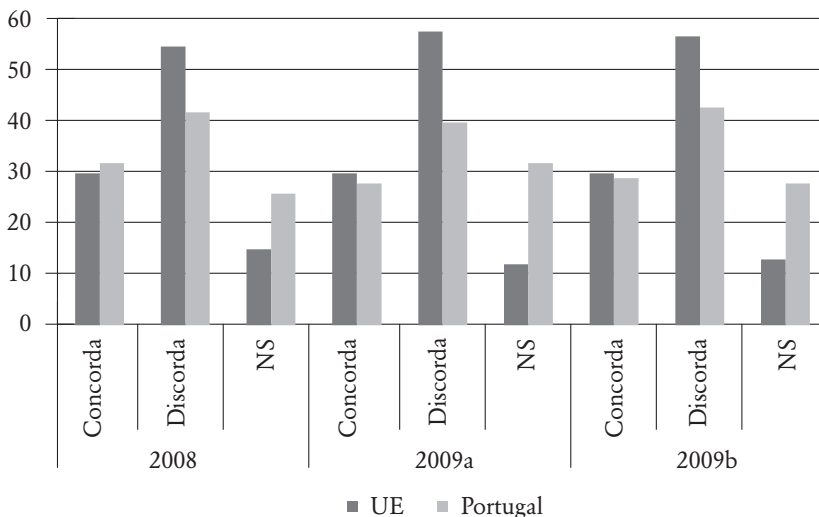
Fonte: EB 71.1 (2009a).

Figura 3.9 – Concordância com a afirmação «A gravidade das alterações climáticas tem sido exagerada» por posicionamento político, 2009, Portugal (%)



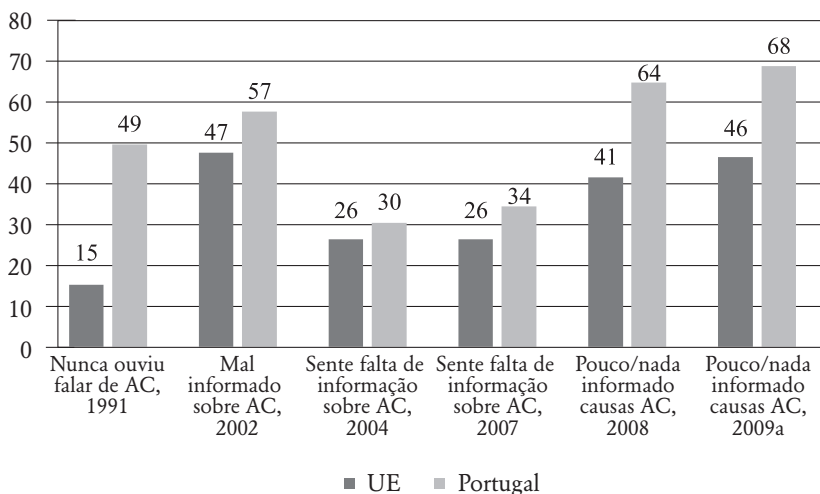
Fonte: EB 71.1 (2009a).

Figura 3.10 – Concordância com a afirmação «As emissões de CO₂ têm um impacto marginal nas alterações climáticas», 2008-2009 (%)



Fonte: EB 69.2 (2008), EB 71.1 (2009a), EB 72.1 (2009b).

Figura 3.11 – Inquiridos que se afirmam mal informados sobre alterações climáticas, 1991-2009 (%)

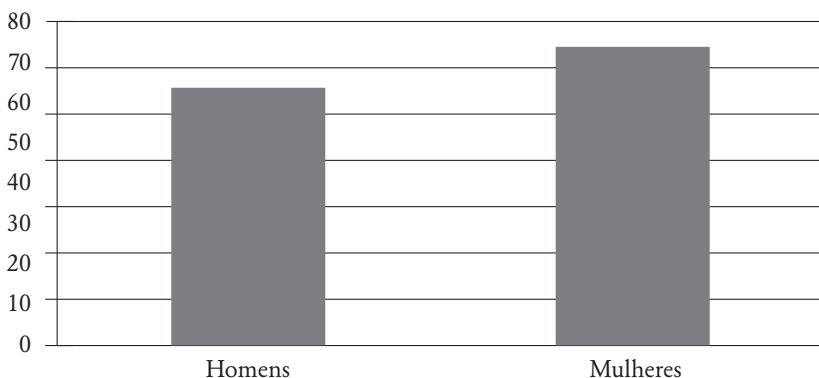


Fonte: EB 35.0, EB 58.0, EB 62.1, EB 68.2, EB 69.2, EB 71.1.

De facto, quando se atenta nos níveis de informação que os inquiridos afirmam deter sobre a questão das alterações climáticas, constata-se que Portugal regista valores sistematicamente inferiores à média europeia (figura 3.11). No início dos anos 1990, quase metade dos inquiridos nunca tinha ouvido falar do problema. No início da década seguinte, uma proporção ainda maior afirmava-se mal informado sobre a questão. Os inquéritos seguintes reformularam a questão, passando a incidir sobre o sentimento de falta de informação (nem todos os indivíduos pouco informados consideram isso uma lacuna, pois podem simplesmente não se interessar pelo tema) que atingia um terço dos inquiridos em Portugal. No final da década de 2000, os inquéritos Eurobarómetro começaram a distinguir a informação sobre causas, consequências e formas de combater as alterações climáticas, mas não há praticamente diferenças nas respostas a categorias, pelo que se presume que a opinião pública terá um conhecimento tão genérico do problema, que não distingue realmente estes aspetos. Em Portugal, as taxas de pouco ou nulo conhecimento rondam os dois terços de inquiridos. Estes resultados são consonantes com os obtidos por Cabecinhas *et al.* (2009) num inquérito à população portuguesa sobre uso dos *media* e representações sobre alterações climáticas.

Como já referimos, o grau de informação sobre alterações climáticas varia segundo as características sociodemográficas dos inquiridos. Aqui

Figura 3.12 – Inquiridos que se afirmam pouco ou nada informados sobre as causas das alterações climáticas, por sexo, 2009, Portugal (%)



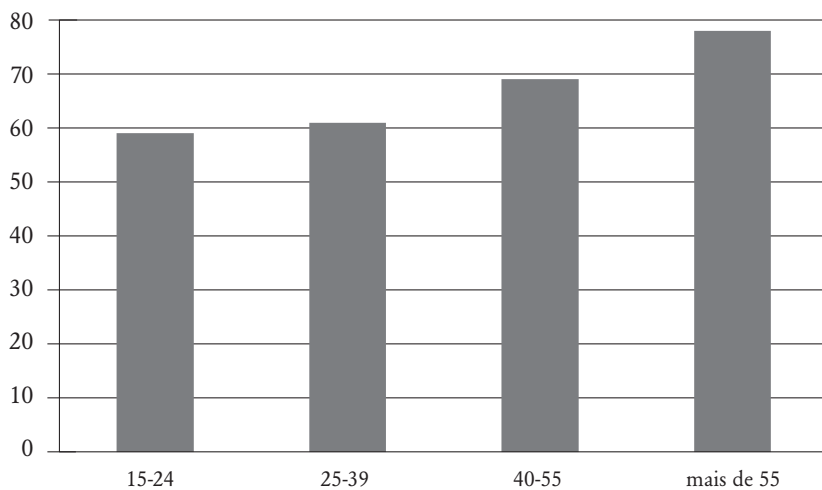
Fonte: EB 71.1 (2009a).

o fator género tem já algum peso: as mulheres afirmam-se menos bem informadas que os homens (figura 3.12).

Como seria de esperar, os níveis de informação sobre alterações climáticas são fortemente dependentes da idade e da escolaridade dos indivíduos (figuras 3.13 e 3.14): os mais jovens e mais escolarizados afirmam-se consistentemente mais bem informados do que os mais velhos e menos escolarizados. Porém, é de notar que quase 60% dos respondentes entre os 15 e os 24 anos se consideram pouco ou nada informados sobre esta questão. Esta proporção inverte-se, todavia, nos respondentes ainda a estudar ou que saíram da escola depois dos 22 anos (presumivelmente com um diploma do ensino superior). Este será um efeito da educação ambiental nas escolas (Schmidt, Nave e Guerra 2010), por oposição à escassa cobertura nos *media*, que são a principal fonte de informação de pessoas fora do meio escolar.

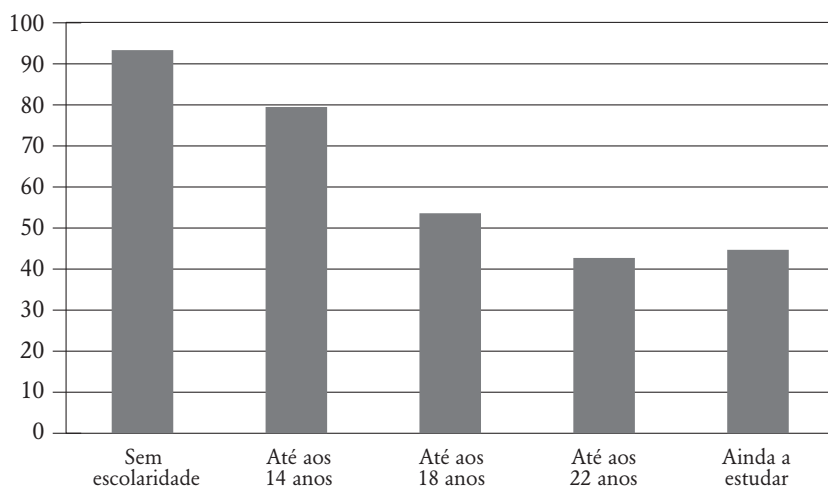
Todavia, a relação entre níveis de informação e graus de preocupação relativamente a alterações climáticas está longe de ser linear, considerando o conjunto dos países europeus em 2009 (figura 3.15). Há países com valores elevados de informação e preocupação (nórdicos), países de populações bem informadas mas com níveis de preocupação moderados (Reino Unido, Holanda) e países com baixas taxas de informação mas preocupação elevada, denotando um «efeito de medo» (Sul e Leste da Europa) ou moderada (países bálticos, Polónia, Alemanha). Portugal regista os níveis de informação mais baixos da Europa, para uma preocupação idêntica à média europeia.

Figura 3.13 – Inquiridos que se afirmam pouco ou nada informados sobre as causas das alterações climáticas, por escalão etário, 2009, Portugal (%)



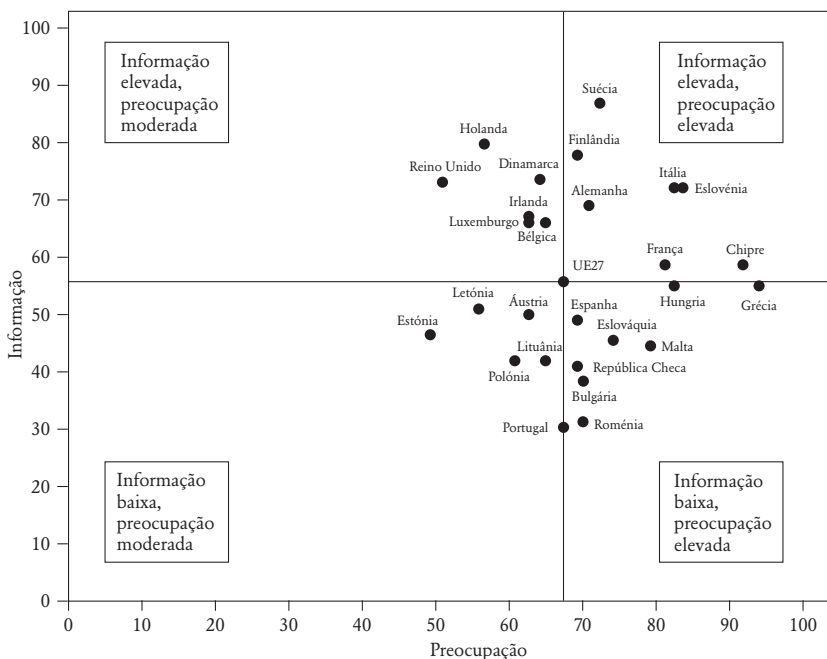
Fonte: EB 71.1 (2009a).

Figura 3.14 – Inquiridos que se afirmam pouco ou nada informados sobre as causas das alterações climáticas, por idade de saída da escola, 2009, Portugal (%)



Fonte: EB 71.1 (2009a).

Figura 3.15 – Cruzamento entre taxas de preocupação e informação sobre alterações climáticas, 2009 (%)



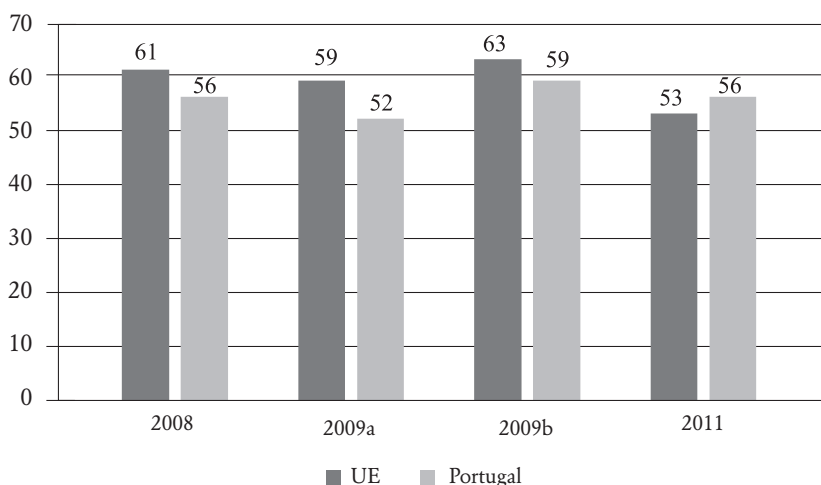
Fonte: EB 71.1 (2009a).

Ainda que os níveis de informação sejam sempre ambíguos do ponto de vista da inquirição sociológica (sendo uma autoavaliação, que pode ser fortemente influenciada pelas expectativas dos inquiridos sobre o que é esperado saber), pode afirmar-se que a relação entre informação e preocupação poderá ter uma correlação significativa com a consistência e a credibilidade das respostas políticas relativamente às medidas de adaptação.

Ação individual, medidas de política e responsabilidades

A mitigação e adaptação às alterações climáticas exige uma complexa articulação entre mudanças de práticas (por parte de indivíduos e empresas) e medidas políticas que incentivem ou facilitem essas mudanças. As práticas são por inerência resistentes, enquistadas em lógicas de funcionamento da economia contemporânea (no caso das empresas) ou nas

Figura 3.16 – Indivíduos que declaram ter agido pessoalmente para combater alterações climáticas, 2008-2011 (%)



Fonte: EB 69.2 (2008), EB 71.1 (2009^a), EB 72.1 (2009^b), EB 75.4 (2011).

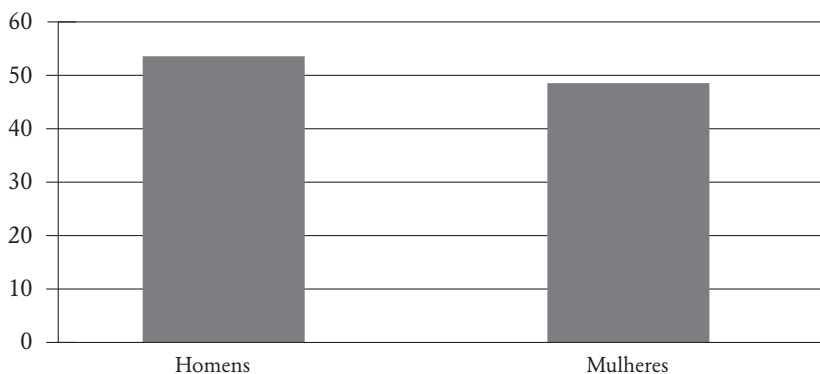
rotinas diárias e em perceções de conforto e conveniência (no caso dos indivíduos). Já as medidas políticas são condicionadas por inúmeras barreiras, desde considerações geopolíticas (competição e cooperação com outros Estados) até valores contraditórios entre si (por exemplo, crescimento económico ou proteção ambiental), desde ciclos eleitorais (que podem diferir no tempo as medidas mais impopulares) até à concorrência entre diferentes forças e partidos políticos.

As atitudes sociais quanto a quem cabe a responsabilidade pelo combate às alterações climáticas são também uma variável influente sobre os comportamentos individuais.

Apesar dos elevados níveis de falta de informação acima constatados, mais de metade dos inquiridos afirma ter agido pessoalmente para mitigar as alterações climáticas (figura 3.16). Não há diferenças substanciais entre Portugal e a média europeia quanto à ação individual declarada com o objetivo de combater as alterações climáticas, mas os valores têm vindo a diminuir ligeiramente.

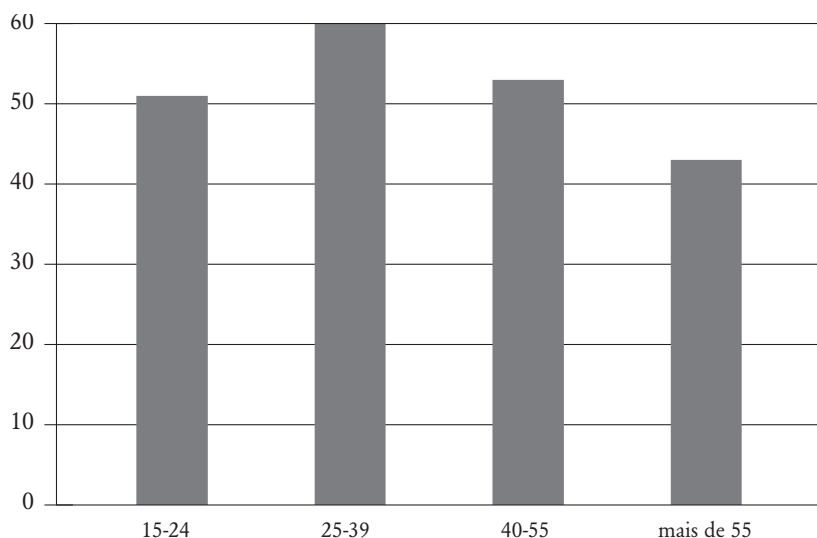
Estas ações individuais são mais frequentemente referidas por homens (figura 3.17), pelo escalão etário entre os 25 e os 39 anos (figura 3.18) e pelos que saíram da escola depois dos 22 anos (figura 3.19). Os mais velhos e com baixa escolaridade são claramente os menos ativos neste domínio.

Figura 3.17 – Ação individual contra as alterações climáticas por sexo, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.4 (2011).

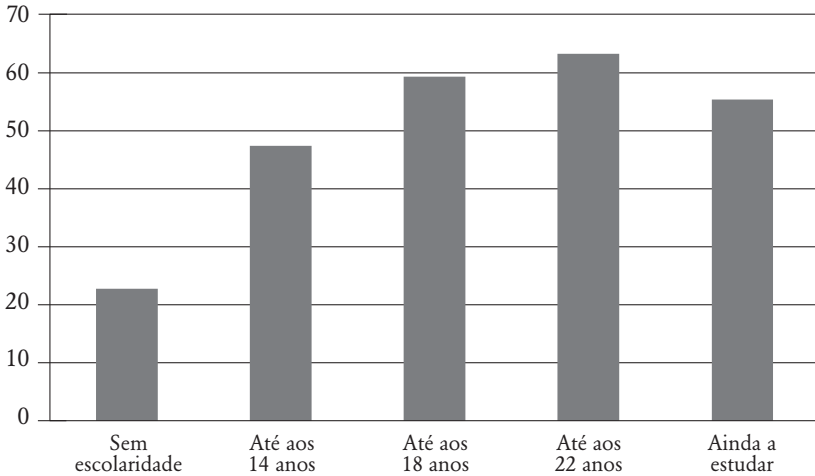
Figura 3.18 – Ação individual contra as alterações climáticas por escalão etário, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 75.4 (2011).

Considerando o tipo efetivo de práticas para fazer face às alterações climáticas (figura 3.20), verificam-se já diferenças entre Portugal e a média europeia, apesar de em ambos os casos as ações mais frequentes serem a reciclagem e a redução do consumo de produtos descartáveis (como

Figura 3.19 – Ação individual contra as alterações climáticas por idade de saída da escola, 2011, Portugal (%)



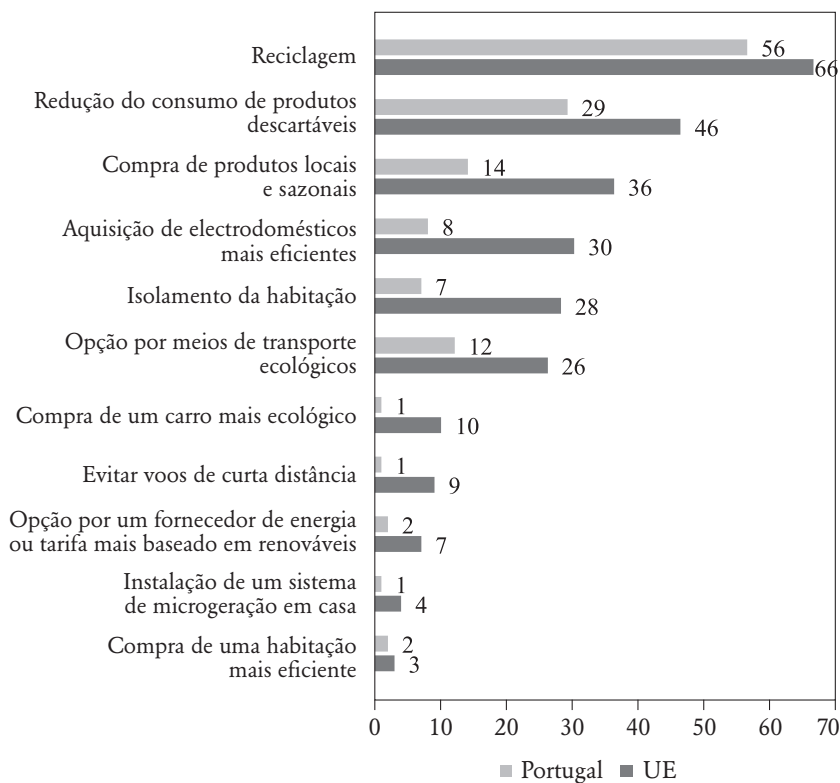
Fonte: EB 75.4 (2011).

sacos de plástico no supermercado) (ver capítulo 2); ou seja, as práticas que terão um impacto mais reduzido na contribuição para a mitigação das alterações climáticas (um resultado comum a vários estudos – Lorenzoni *et al.* 2007; Semenza *et al.* 2008; Whitmarsh 2009). Ações mais substantivas de adoção de medidas de eficiência energética na habitação e nos transportes são mais raras e quase inexistentes em Portugal, pelo menos antes do auge da crise económica.

Quando às razões para agir face às alterações climáticas (figura 3.21), os indivíduos são sobretudo motivados pelo interesse comum e pela preocupação com as gerações seguintes (mais na Europa do que em Portugal). Porém, esta é uma típica resposta «politicamente correta»: seria necessário decompor e comparar estes resultados com outros índices para compreender efetivamente o seu significado.

Já a inação perante o problema das alterações climáticas (figura 3.22) é justificada pela atribuição da responsabilidade às empresas e aos governos, por desconhecimento e pela perceção da incapacidade individual para solucionar o problema. Poderemos estar a observar uma transição do esforço de mitigação para a necessidade da adaptação – que exige menos mudanças nas práticas individuais e mais proatividade das políticas nacionais e locais.

Figura 3.20 – Ações pessoais de combate às alterações climáticas, 2011 (%)

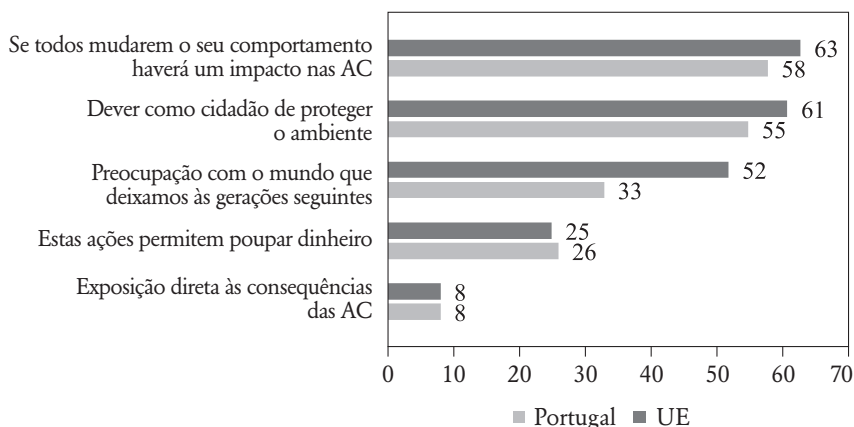


Fonte: EB 75.4 (2011).

No entanto, ainda que o fatalismo face às alterações climáticas seja uma razão comumente apontada para a falta de esforço individual (Kleemann *et al.* 2001; Semenza *et al.* 2008; Lorenzoni *et al.* 2007), menos de um terço dos inquiridos concorda com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar» (figura 3.23). Verifica-se que a discordância com esta afirmação é ligeiramente superior na média europeia do que em Portugal, o que aponta para um maior fatalismo e sentimento de impotência no caso português.

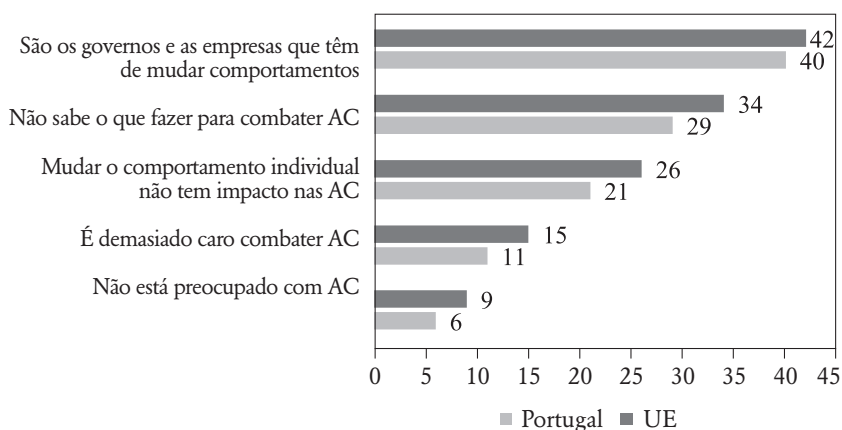
Este pessimismo é mais evidente em Portugal entre os inquiridos dos escalões etários intermédios e com níveis médios de educação, sendo que os mais velhos registam valores mais elevados de não respostas (figuras 3.24 e 3.25).

Figura 3.21 – Razões para a ação contra as alterações climáticas, 2008 (%)



Fonte: EB 69.2 (2008).

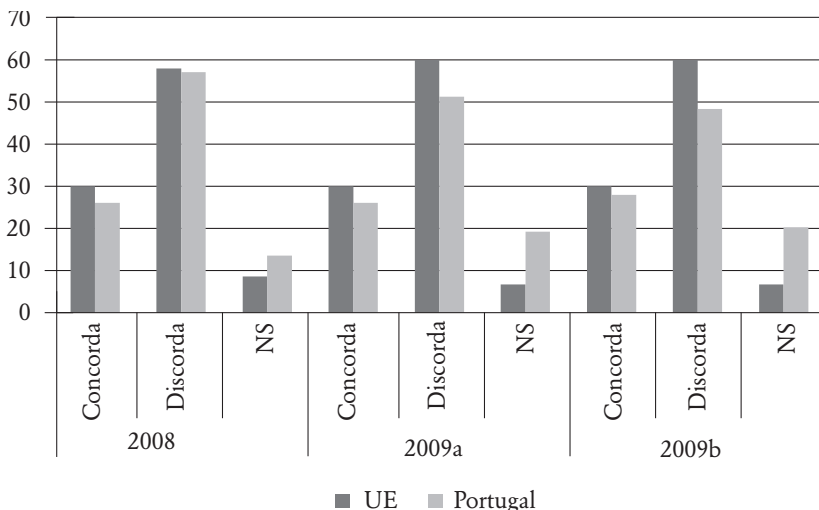
Figura 3.22 – Razões para a não ação contra as alterações climáticas, 2008 (%)



Fonte: EB 69.2 (2008).

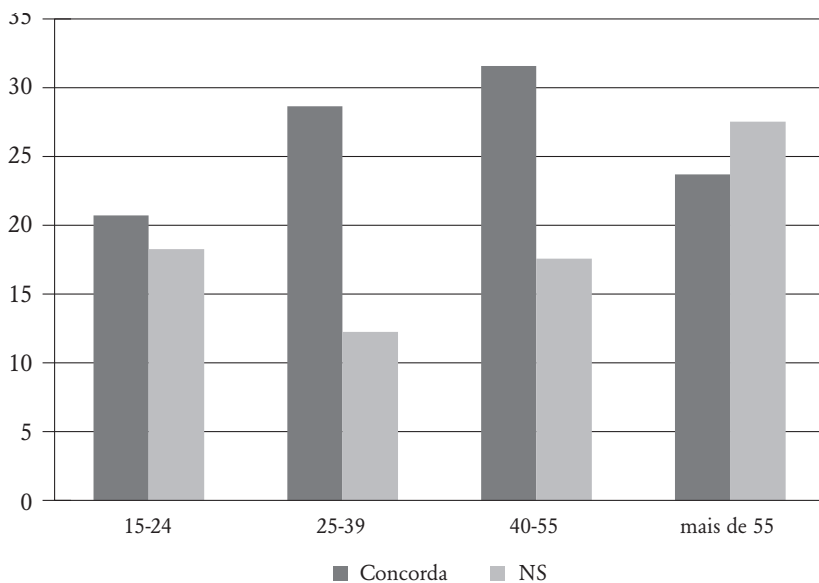
Outro dos fatores que influem sobre a decisão de agir ou não no combate às alterações climáticas é a perceção da responsabilidade sobre esse combate. Alguns estudos verificam que os indivíduos que atribuem essa responsabilidade sobretudo a governos e empresas terão menor inclinação para agir (Kenis e Mathijs 2011).

Figura 3.23 – Concordância com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar», 2008-2009 (%)



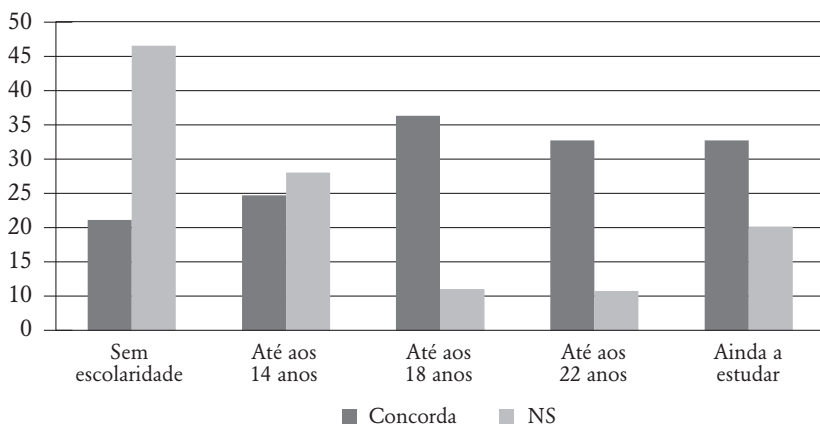
Fonte: EB 69.2 (2008), EB 71.1 (2009a), EB 72.1 (2009b).

Figura 3.24 – Concordância com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar», por escalão etário, 2009, Portugal (%)



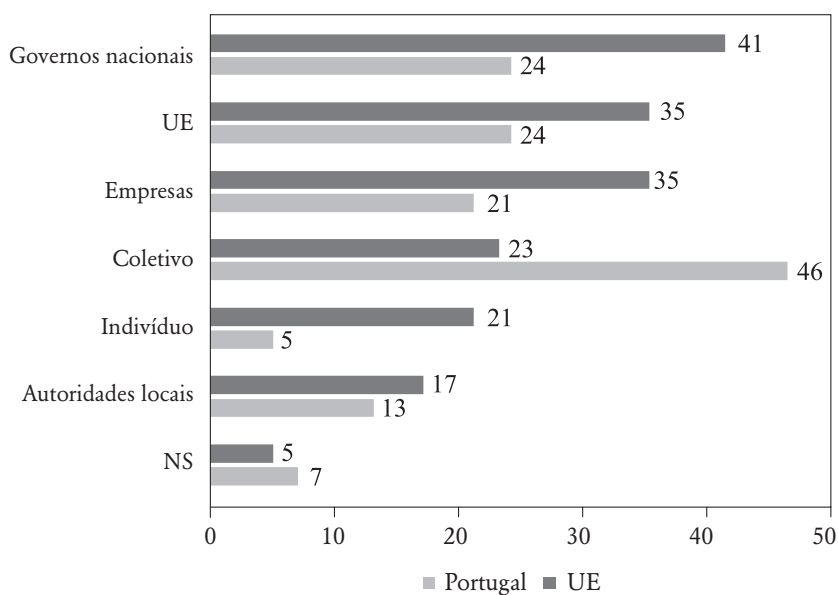
Fonte: EB 72.1 (2009b).

Figura 3.25 – Concordância com a afirmação «As alterações climáticas são um processo imparável, não podemos fazer nada para o solucionar», por idade de saída da escola, 2009, Portugal (%)



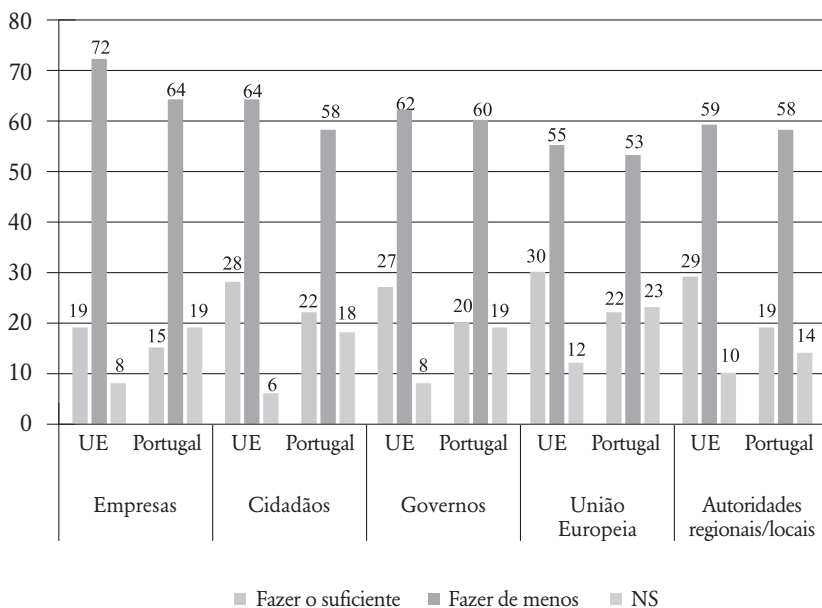
Fonte: EB 71.1 (2009a).

Figura 3.26 – Responsabilidade por combater alterações climáticas, 2011 (%)



Fonte: EB 75.4 (2011).

Figura 3.27 – Avaliação das ações de várias entidades no combate às alterações climáticas, 2009 (%)

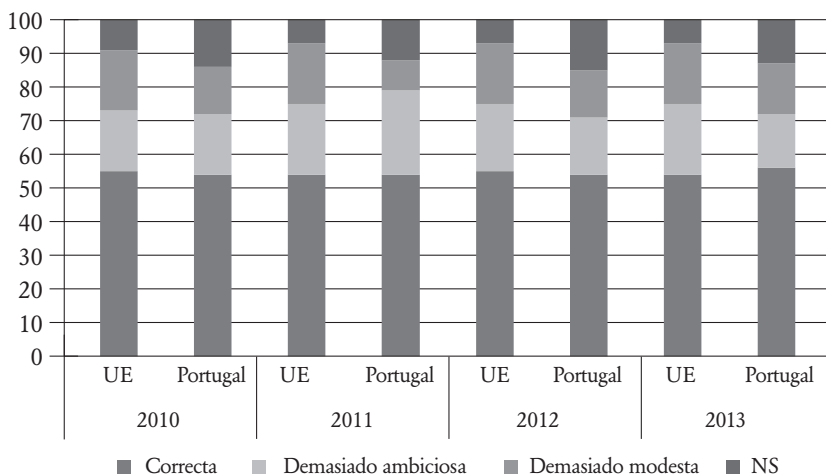


Fonte: EB 72.1 (2009b).

Neste sentido, verifica-se (figura 3.26) que os europeus imputam responsabilidade sobretudo aos governos, à União Europeia e às empresas, enquanto os portugueses recusam responsabilidade individual, alocando-a ao «coletivo». Tal poderá indicar que o processo de desresponsabilização é muito acentuado em Portugal, mas também que os portugueses não têm informação suficiente sequer para conseguir identificar responsabilidades individuais. Nesta questão, não foram encontradas variações segundo as características sociodemográficas, sendo portanto transversais à sociedade portuguesa em termos etários, de género e escolaridade.

Quando instados a avaliar as ações de várias entidades no combate às alterações climáticas (figura 3.27), os inquiridos consideram majoritariamente que não está a ser feito o suficiente, culpabilizando sobretudo as empresas. Mas também as políticas públicas para as alterações climáticas parecem ser quase invisíveis. Neste indicador poderemos estar, mais uma vez, perante um fenómeno de desresponsabilização: é sempre mais fácil dizer que os outros não estão a fazer o que deviam. A perceção negativa da responsabilidade (de que mais poderia estar a ser feito) é trans-

Figura 3.28 – Concordância com a meta de redução de 20% dos gases com efeitos de estufa até 2020, 2010-2013 (%)



Fonte: EB 73 (2010), 75 (2011), 77 (2012) e 79 (2013).

versal a todos os tipos de entidades (todas acima dos 50%), o que indicia que as representações sociais acerca do «combate ao problema» são muito negativas. Mas, mais uma vez, as taxas de não resposta a quase todas estas questões em Portugal são o dobro da média europeia – o que aponta para o facto já assinalado da sistemática ausência de informação e debate sobre as medidas e programas de combate às alterações climáticas em Portugal.

Como acima visto, a Estratégia Europeia 2020 definiu uma meta relativa às alterações climáticas, mais especificamente a redução das emissões de gases com efeito de estufa em 20% face aos valores de 1990. Desde a aprovação desta Estratégia que os Eurobarómetros Standard (realizados duas vezes por ano) incluem uma questão sobre a concordância com esta meta (bem como as restantes). Verifica-se então (figura 3.28) que Portugal apresenta valores razoavelmente semelhantes à média europeia, com mais de metade dos inquiridos a exprimirem concordância com a meta. Como já visto, os valores das não respostas (não sabe) são perto do dobro da média europeia, revelando o baixo grau de informação sobre este tema. Porém, a proporção de europeus que considera a meta demasiado modesta e, conseqüentemente, que gostaria de ver uma ação política sobre as alterações climáticas mais incisiva, tem sido sempre superior à proporção de portugueses que manifesta essa opinião. A posição

contrária (dos que consideram que a meta é excessiva) tem oscilado: em 2011 foram os portugueses a exprimir essa opinião em maior número, em 2013 é um quinto dos europeus que a seleciona (face a 16% dos portugueses).

Conclusão

Há 25 anos que o problema das alterações climáticas tem sido abordado pelos inquéritos Eurobarómetro, muito embora de forma crescente e específica a partir de 2008. Em Portugal e no conjunto da Europa, os níveis de preocupação com as alterações climáticas têm-se mantido elevados, sofrendo algumas oscilações em períodos de maior mediatização: crescentes quando são divulgados os relatórios do IPCC, ou quando algum outro motivo as projeta; decrescentes quando há outros temas que suscitam maior preocupação.

Porém, quando postas em perspetiva com outros problemas ambientais, as alterações climáticas perdem algum relevo, sendo ultrapassadas por questões mais imediatas como os acidentes de origem humana e a poluição. Esta subalternização é mais evidente em Portugal do que no conjunto da Europa. No entanto, o ceticismo quanto à realidade das alterações climáticas e o questionamento da relevância das emissões de gases com efeito de estufa assumem uma posição minoritária na Europa e especificamente em Portugal. Ou seja, as pessoas acreditam no fenómeno das alterações climáticas e na sua origem antrópica, mesmo que saibam pouco sobre o assunto e de como agir para o mitigar e se adaptarem.

Não foi de facto encontrada uma relação linear entre informação sobre alterações climáticas e preocupação com as mesmas: há países com níveis de conhecimento elevado e preocupação moderada. Portugal distingue-se neste caso pela negativa: é um dos países com taxas mais baixas de informação sobre o problema, mas com preocupação média. Este facto reflete-se também na elevada proporção de não respostas («não sei») à maioria das questões sobre alterações climáticas colocadas nestes inquéritos, o que denota uma ausência de debate público e político sobre o tema. No entanto, os mais jovens e com a escolaridade mais elevada aproximam-se dos seus congéneres europeus, revelando-se mais informados e preocupados.

Quanto aos comportamentos, a proporção de inquiridos que afirma fazer alguma coisa para mitigar as alterações climáticas é elevada tanto

no conjunto da Europa como em Portugal. Mas as ações mais frequentes são as que têm menor impacto sobre as alterações climáticas: fazer reciclagem, evitar usar sacos de plástico. Opções mais eficazes, mas também mais perturbadoras do estilo de vida, tais como a escolha dos meios de transporte com menor emissão de gases com efeitos de estufa são muito menos comuns, sobretudo em Portugal.

É predominante a perceção de que as autoridades públicas e as empresas não fazem o suficiente para resolver o problema das alterações climáticas, associada a uma «desresponsabilização» individual que é mais forte em Portugal do que na média europeia, o que revela o modo incipiente e fragmentado com que as políticas e as medidas de combate às alterações climáticas têm sido comunicadas e debatidas, tanto à escala nacional como local.

Por fim, há ainda a referir que as atitudes face às alterações climáticas variam também entre a população, com os mais jovens e mais instruídos a estarem mais informados, mais preocupados e mais disponíveis para agir.

Em síntese, algumas dimensões contraditórias podem destacar-se na análise à opinião pública sobre alterações climáticas, revelando atitudes de algum modo incongruentes que carecem de ser aprofundadas e levadas em conta no lançamento das respetivas políticas públicas. A saber: por um lado, preocupações elevadas, por outro, práticas diminutas; pouco ceticismo face à existência e origem antrópica das alterações climáticas, *versus* desconhecimento e desinformação elevada; políticas públicas pouco divulgadas e debatidas, *versus* desresponsabilização individual elevada; finalmente, uma forte dependência mediática da informação, a par de uma fraca perceção das alterações climáticas enquanto problema-chave face à sua interdependência com outros problemas ambientais.

Eurobarómetros

Comissão das Comunidades Europeias. 1986. *Eurobarometer 25. The Europeans and their Environment in 1986*, Paris. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1543 Data file Version 1.0.1,doi:10.4232/1.10882

Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Les Européens et leur environnement en 1988. Eurobarometer 29*. Paris. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1714 Data file Version 1.0.1,doi:10.4232/1.10886

Comissão Europeia. 1995. *Europeans and the Environment. Eurobarometer 43.1bis*. INRA, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2637 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10913

- Comissão Europeia. 1999. *What the European think about environment. Eurobarometer 51.1*. INRA, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3172 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10932
- Comissão Europeia. 2002. *The attitudes of Europeans towards the environment. Eurobarometer 58.0*. European Opinion Research Group (EORG), Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3692 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10952
- Comissão Europeia. 2008. *Europeans' attitudes towards climate change. Report. Special Eurobarometer 300. Wave 69.2*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4744 Data file Version 4.0.0, doi:10.4232/1.10992
- Comissão Europeia. 2009a. *Europeans' attitudes towards climate change. Eurobarometer 71.1*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4971 Data file Version 3.1.0, doi:10.4232/1.10993
- Comissão Europeia. 2009b. *Europeans' attitudes towards climate change. Eurobarometer 72.1*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4975 Data file Version 3.0.0, doi:10.4232/1.11136
- Comissão Europeia. 2011. *Climate Change. Eurobarometer 75.4*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5564 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.11341.

Referências

- Boehmer-Christiansen, Sonja. 1994. «Global climate protection policy: The limits of scientific advice, Part 1». *Global Environmental Change* 4 (2) (June): 140–159.
- Boykoff, Maxwell. 2011. *Who Speaks for the Climate? Making Sense of Media Reporting on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boykoff, Maxwell e Jules M. Boykoff. 2004. «Balance as bias: global warming and the US prestige press». *Global Environmental Change*, 14 (2): 125–136.
- Cabecinhas, Rosa, Alexandra Lázaro, e Anabela Carvalho. 2009. «Media uses and social representations of climate change». In *Communicating Climate Change: Discourses, Mediations and Perceptions*, ed. A. Carvalho. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, 170-189.
- Carvalho, Anabela, Luísa Schmidt, Filipe D. Santos, e Ana Delicado. 2013. «Climate change research and policy in Portugal». *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Advanced publication DOI 10. 1002/wcc. 258, 1-19.
- Carvalho, Anabela, e Eulália Pereira. 2008. «Communicating climate change in Portugal: A critical analysis of journalism and beyond». In *Communicating Climate Change: Discourses, Mediations and Perceptions*, ed. A. Carvalho. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, 126-156.
- Comissão Europeia. 2011. *Roteiro de Transição para uma Economia Hipocarbónica Competitiva em 2050*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Delicado, Ana, e Maria Eduarda Gonçalves. 2007. «Os portugueses e os novos riscos: resultados de um inquérito». *Análise Social*, vol. XLII, 184, 687-718.
- Dunlap, Riley E. 2008. «Climate change views: Republican-democratic gaps expand». In *NSF Workshop Sociological Perspectives on Global Climate Change*. Arlington, Virginia: Center for Research on Global Change and National Science Foundation (NSF), 1-10.

- Ferreira, Francisco. 2013. «Ambiente em Portugal: balanço e expectativas em tempos difíceis», *Seara Nova*, 1725.
- Gore, Al. 2006. *Uma Verdade Inconveniente*, Lisboa: Esfera do Caos
- Hulme, Mike. 2009. *Why We Disagree About Climate Change: Understanding Controversy, Inaction and Opportunity*. *Science And Technology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jasanoff, Sheila. 2010. «Testing time for climate science». *Science* 328: 695-696.
- Kenis, Anneleen, e Erik Mathijs. 2011. «Beyond individual behaviour change: The role of power, knowledge and strategy in tackling climate change». *Environmental Education Research*, 18 (1): 1-21.
- Kleemann, S. Stoll, Tim O'Riordan, e Carlo C. Jaeger. 2001. «The psychology of denial concerning climate mitigation measures: Evidence from Swiss focus groups». *Global Environmental Change*, 11: 107-117.
- Leiserowitz, Anthony. 2006. «Climate change risk perception and policy preferences: The role of affect, imagery, and values». *Climatic Change*, 77: 45-72.
- Lorenzoni, Irene, Sophie Nicholson-Cole, e Lorraine Whitmarsh. 2007. «Barriers perceived to engaging with climate change among the UK public and their policy implications». *Global Environmental Change*, 17: 445-59.
- Martins, Álvaro, Manuel Fernandes, Júlia Seixas, Sandra Martinho, e Filipe Moura. 2001. *Programa Nacional para as Alterações Climáticas – Estudos de Base para a Fundamentação do Programa. Versão 2001 para Discussão Pública*. Lisboa: Direção-Geral do Ambiente.
- Nerlich, Brigitte, Nelya Koteyko, e Brian Brown. 2010. «Theory and language of climate change communication». *WIREs Climate Change*, 1 (1): 97-110.
- Oreskes, Naomi. 2004. «Beyond the ivory tower: The scientific consensus on climate change». *Science*, 306 (5702): 1686.
- Pato, João, Luísa Schmidt, e Susana Valente. 2009. «Social choice and climate change: An international sociological assessment on climate change public perceptions and public compliance with policy objectives», 9th ESA Conference, Lisboa.
- Santos, Filipe Duarte. 2012. *Alterações Globais: Os Desafios e os Riscos Presentes e Futuros*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Schmidt, Luísa. 2008. «Comunicar a ciência: o papel dos *media* e os problemas científico-ambientais». In *Ciência e Cidadania: Homenagem a Bento de Jesus Caraça*, eds. Luísa Schmidt e João de Pina-Cabral. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 85-112.
- Schmidt, Luísa, Joaquim Gil Nave, e João Guerra. 2010. *Educação Ambiental: Balanço e Perspectivas para uma Agenda Mais Sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Semenza, Jan C. et al. 2008. «Public perception of climate change: Voluntary mitigation and barriers to behavior change». *American Journal of Preventive Medicine*, 35 (5): 479-487.
- Soromenho-Marques, Viritato. 2013. «Alterações climáticas: uma década de declínio do Ocidente?» In *A Questão do Ambiente: Estratégias Internacionais*, ed. Luís Moita. Lisboa: OBSERVARE-EDIUAL, 13-29.
- Stern, Nicholas. 2006. *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Londres: HM Treasury.
- Whitmarsh, Lorraine. 2009. «Behavioural responses to climate change: Asymmetry of intentions and impacts». *Journal of Environmental Psychology*, 29 (1): 13-23.
- Wynne, B. 2010. «Strange weather, again: Climate science as political art». *Theory, Culture & Society*, 27 (2-3): 289-305.

Ana Delicado
Ana Horta
Susana Fonseca

Capítulo 4

Energia: das fontes à eficiência energética

As questões energéticas são cruciais na atualidade. Perante economias e sociedades crescentemente vorazes em termos energéticos e face não só à redução dos recursos convencionais, baseados em combustíveis fósseis, como também aos impactos do seu uso (em termos de poluição e emissão de gases com efeitos de estufa), torna-se premente tomar decisões à escala global sobre de onde vem a energia que usamos e como a consumimos.¹

Estas questões estiveram na base da formação da comunidade europeia no pós-guerra, com a criação em 1952 da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. No entanto, foram sobretudo abordadas a nível da política económica, nomeadamente pela constituição de um mercado comum e pela liberalização dos mercados de gás e eletricidade (Helm 2005). A Comunidade Europeia tinha competências restritas nesta área, dominada por políticas de energia nacionais, limitando-se a promover objetivos horizontais como o uso racional da energia, a redução da dependência do petróleo ou a segurança de aprovisionamento (Surrey 1992; Egenhofer 1997).

Só em 1987, o Ato Único Europeu estende a lei da competitividade ao sector da energia. Entretanto, as preocupações crescentes com problemas ambientais (poluição, chuvas ácidas, derrames petrolíferos no mar), a ocorrência do acidente de Chernobil, a progressiva dependência

¹ Este capítulo recolhe também contributos do trabalho desenvolvido em vários projetos de investigação financiados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia: *Netzero energy School: Ao Encontro das Comunidades* (MIT-Pt/SES-SUES/0037/2008), *Consensos e Controvérsias Sociotécnicas sobre Energias Renováveis* (PTDC/CS-ECS/11887/2010) e *Portugal Nuclear Física, Tecnologia, Medicina e Ambiente (1910-2010)* (HC/0063/2009); bem como de uma bolsa de pós-doutoramento (SFRH/BPD/39243/2007).

de importações energéticas de zonas do mundo politicamente instáveis e as alterações climáticas vieram ditar a necessidade de uma mudança da política energética à escala europeia delineando objetivos e estratégias comuns (Surrey 1992; Helm 2005).

Em 1995 é publicado o Livro Branco *Uma Política Energética para a União Europeia*, que dará origem a um primeiro programa-quadro plurianual de ações no domínio da energia (1998-2002) (Decisão do Conselho n.º 1999/21/CE, Euratom de 14 de dezembro de 1998), com três objetivos prioritários: segurança energética, competitividade, proteção do ambiente. Em 2003 é dada continuidade a esta iniciativa com o Programa *Energia Inteligente – Europa (2003-2006)* (Decisão n.º 1230/2003/CE do Parlamento Europeu e do Conselho), que se destina a proporcionar apoio financeiro a iniciativas nacionais, regionais e locais nos domínios das energias renováveis, eficiência energética, transportes e promoção internacional. Em 2006 é publicado o *Livro Verde: Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável, Competitiva e Segura* (COM(2006) 105 final) sobre uma política energética comum.

Ainda durante a década de 90, com a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, surge o contexto propício a uma concertação mais ampla na área da energia em todo o continente europeu e assiste-se à preparação e assinatura do Tratado da Carta da Energia, a par com o Protocolo sobre Eficiência Energética e Aspectos Ambientais Relacionados.²

Paralelamente, o *Livro Verde das Energias Renováveis* é publicado em 1996, sobretudo com o objetivo de abrir o debate nesta matéria. Nele são listadas as vantagens de utilizar estas fontes energéticas, bem como os obstáculos ao seu desenvolvimento. É estabelecida a meta de duplicar o contributo das fontes renováveis no consumo de energia até 2010 (15%) e definidas as medidas de política europeia para a atingir. No ano seguinte, o *Livro Branco – Energia para o Futuro: Fontes de Energia Renováveis* (COM/97/0599, final) define uma estratégia e um plano de ação para cumprir esta meta (revista para 12%). Entre as medidas prioritárias estão o acesso não discriminatório ao mercado de energia, incentivos fiscais e financeiros, o uso de biocombustíveis e a promoção do uso de fontes de energia renovável na construção e nos edifícios. Porém, uma avaliação deste plano de ação efetuada em 2001 (COM/2001, 69 final) revelava que o progresso até então conseguido fora limitado, apesar de avanços substanciais em alguns países (Dinamarca, Alemanha, Espanha) e sectores

² www.encharter.org.

(energia eólica e hídrica). O peso das renováveis no consumo havia subido apenas de 5,4% em 1995 para 5,9% em 1998.

Assim, em 2001 é publicada a Diretiva 2001/77/EC, destinada a promover o aumento da contribuição das fontes de energia renováveis para a produção de eletricidade no mercado interno e a criar uma base para um futuro quadro comunitário neste sector. É imposto aos Estados-membros a definição de metas indicativas nacionais para o consumo de eletricidade a partir de fontes renováveis para 2010 e respetivas medidas de monitorização.³

Nos anos seguintes são publicados vários documentos sectoriais, sobretudo diretivas ligadas à utilização de biocombustíveis.⁴ Em 2006 a Comissão Europeia publica um roteiro das energias renováveis (COM/2006, 848 final), que define a estratégia a longo prazo para este sector, com a finalidade declarada de aumentar a segurança do abastecimento energético e reduzir a emissão de gases com efeitos de estufa. É neste documento que, pela primeira vez, se enuncia a meta de 20% de energia a partir de fontes renováveis em 2020 e de 10% no consumo de biocombustíveis. São também elencadas medidas para remover barreiras ao desenvolvimento das renováveis, de incentivo a produção e de integração na rede energética.

Contudo, só em 2007, com o Tratado de Lisboa, a política energética europeia se torna uma das atribuições centrais da Comissão Europeia, norteadas por quatro objetivos: assegurar o funcionamento do mercado de energia; garantir a segurança do abastecimento; promover a eficiência energética e a poupança de energia; bem como desenvolver as energias renováveis e promover a interconexão das redes de energia (Braun 2011). No mesmo ano é publicada uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu com a designação *Uma Política de Energia para a Europa* (COM/2007, 1 final), que define um plano de ação com dez medidas, destinado a tornar a Europa «numa economia de energia de alta eficiência energética e baixo carbono, catalisando uma nova revolução industrial» (p. 5). É neste documento que, pela primeira vez, são

³ O valor de referência para o total da Europa era 22%; contudo, estas metas não viam a ser atingidas.

⁴ Em 2003 a Diretiva 2003/30/CE relativa à promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes; em 2005 o Plano de Ação Biomassa (COM(2005) 628 final); em 2006 a Estratégia da União Europeia no domínio dos biocombustíveis (COM(2006) 34 final); em 2008 Energia Eólica Marítima: Ações necessárias para a realização dos objetivos da política energética para 2020 e mais além (COM(2008) 768 final).

conjugadas as metas de redução de 20% nas emissões de gases com efeito de estufa (prevendo a possibilidade de se aumentar para 30% se o contexto internacional for favorável), o aumento da quota de energias renováveis para 20% do consumo energético da EU e uma quota de 10% aplicada ao sector dos transportes (biocombustíveis) e ainda uma melhoria de 20% na eficiência energética. Estas metas, habitualmente designadas por «objetivos 20-20-20» foram posteriormente integradas no documento *Europa 2020 – Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo* (CE 2010), no domínio do clima e energia.

No que concerne à promoção das energias renováveis, a Diretiva 2009/28/EC estabelece um enquadramento comum para a promoção e produção de energia a partir de fontes renováveis, que define metas nacionais, a obrigatoriedade de conceber planos nacionais para as energias renováveis e de garantir a origem da energia produzida, e estimula a cooperação entre Estados-membros e o uso de biocombustíveis. A meta das energias renováveis é variável consoante os países, oscilando entre os 49% na Suécia e os 10% em Malta, situando-se Portugal no grupo dos países com objetivos mais ambiciosos (31%).

Em Portugal, o primeiro documento de estratégia energética com uma perspetiva de longo prazo data de 1982. O PEN – Plano Energético Nacional abarcava um período de 30 anos e enumerava como principais desafios do país na área energética: aumentar o consumo de energia, fruto do esperado desenvolvimento económico e social; reduzir a dependência do exterior, particularmente no que diz respeito ao petróleo; diversificar as fontes de energia; racionalizar a política de desenvolvimento seguida na década de 1970, muito assente num consumo intensivo de energia; alterar a política de preços então desincentivadora de uma utilização racional da energia. No documento diagnosticava-se ainda uma conjuntura difícil para novos investimentos na área energética, mas apontava-se a necessidade de os realizar.

Na segunda metade da década de 1980, já no período pós-adesão à CE, registam-se tentativas de incentivar o *mix* energético através da dinamização das energias renováveis. De facto, as Grandes Opções do Plano de 1988 passam a mencionar as energias renováveis dentro das medidas de política energética. Assim, data também de 1988 o primeiro documento legislativo sobre a produção de energia elétrica por pequenos produtores a partir de fontes renováveis (Decreto-Lei n.º 189/88 de 27 de maio). Esta legislação teve muito pouco impacto, sendo revista primeiro em 1995 (Decreto-Lei n.º 313/95, de 24 de novembro) e depois em 1999 (Decreto-Lei n.º 168/99 de 18 de maio), com o objetivo de criar

condições mais favoráveis ao desenvolvimento da produção de energias renováveis.

Na década de 1990 assiste-se à publicação de uma estratégia para a área da energia, «Energia 1995-2015 – Estratégia para o Sector Energético». Esta é também a década da publicação de dois documentos estruturantes para o sector dos edifícios – o Regulamento das Características do Comportamento Térmico dos Edifícios (Decreto-Lei n.º 40/90, de 6 de fevereiro) e o Regulamento da Qualidade dos Sistemas Energéticos de Climatização de Edifícios (Decreto-Lei n.º 156/92, de 29 de julho), que foi posteriormente revogado e substituído pelo Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios (Decreto-Lei n.º 118/98, de 7 de maio). Ambos viriam a ser revistos e finalmente aplicados em 2006 (Decretos-Lei n.º 79/2006 e n.º 80/2006 de 4 de abril). Também por esta altura é transposta a Diretiva relativa à etiquetagem de eletrodomésticos através do Decreto-Lei n.º 14/94 de 11 de fevereiro.

Será, contudo, na primeira década do século XXI que se verifica uma verdadeira mudança de paradigma no sector da energia e especificamente da eletricidade em Portugal, com a publicação em 2001 do Programa E4 – Eficiência Energética e Energias Endógenas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2001, de 19 de outubro), que tal como o nome indica constitui um documento decisivo para o desenvolvimento das energias limpas. Os seus objetivos principais eram promover a diversificação do acesso às formas de energia disponíveis no mercado, a melhoria da eficiência energética (em particular as oportunidades e meios de otimização da eficiência do lado da procura) e a valorização das energias endógenas, designadamente a energia hídrica, a eólica, a biomassa, a solar (térmica e fotovoltaica) e a das ondas. No mesmo ano é revista a remuneração das centrais renováveis (Decreto Lei n.º 339-C/2001, de 29 de dezembro), atingindo a energia eólica o seu ponto máximo (€8,5/kWh).

Em 2003, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2003, de 28 de abril, aprova um documento que elenca os objetivos e medidas de concretização da política energética, assente em três princípios: assegurar a segurança do abastecimento nacional, fomentar o desenvolvimento sustentável e promover a competitividade nacional. No ano seguinte é publicado o Programa de Atuação para Reduzir a Dependência de Portugal face ao Petróleo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2004, de 29 de novembro), que estabelece medidas de promoção das energias renováveis. Em 2005 é concebida uma estratégia nacional para a energia (Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005 de 24 de outubro), em resposta à rápida evolução do sector energético, que mantém algumas

das orientações antes definidas, mas redefine outras metas, nomeadamente em torno das energias renováveis e eficiência energética. A política energética portuguesa mantém a ênfase na segurança do abastecimento e na competitividade das empresas, mas introduz novos objetivos em termos de defesa dos consumidores e proteção ambiental «reduzindo os impactes ambientais às escalas local, regional e global, nomeadamente no que respeita à intensidade carbónica do PIB».

Se em 2002 foi lançado o primeiro concurso público para a atribuição de direitos de ligação à rede de parques eólicos, seria a partir de 2005 que um novo concurso marcaria o início do grande desenvolvimento de parques eólicos em Portugal (com mais de 200 em funcionamento no final de 2011). Nesse ano é mais uma vez revista a remuneração das centrais renováveis (Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 de fevereiro), aumentando o prazo de garantia para 15 anos. A partir deste momento verifica-se um *boom* na produção de energias renováveis, sobretudo eólica. De acordo com os dados coligidos pela Direção-Geral de Energia e Geologia (2012), a produção de eletricidade a partir da energia eólica subiu de 787 MW em 2004 para 9868 MW em 2012. Também a energia solar fotovoltaica registou algum desenvolvimento, crescendo de 3 MW para 355 MW (a que se adicionam 129 MW em regime de microprodução) no mesmo período de referência.

O Programa Nacional para as Alterações Climáticas de 2006 (ver capítulo 3) reforça a aposta na promoção da produção de eletricidade através das renováveis enquanto medida para a redução de emissões de gases com efeito de estufa. No ano seguinte é publicada nova legislação (Decreto-Lei n.º 255/2007, de 31 de maio; mais tarde reforçada com o Decreto-Lei n.º 51/2010, de 20 de maio) que revê os critérios de remuneração da produção de energia a partir de fontes de energia renovável, cria uma tarifa especial para microgeração e facilita o sobreequipamento dos parques eólicos e o licenciamento de novas instalações.

Em 2010 é publicada uma nova Estratégia Nacional para a Energia ENE2020 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 15 de abril), em resposta às mudanças de política europeia, composta por 10 medidas estruturais em torno de 5 eixos: 1. Agenda para a competitividade, o crescimento e a independência energética e financeira; 2. Aposta nas energias renováveis; 3. Promoção da eficiência energética; 4. Garantia da segurança de abastecimento; 5. Sustentabilidade da estratégia energética.

Tanto a Estratégia ENE2020, como o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis – PNAER para 2020 (publicado em 2010, seguindo

uma imposição da Comissão Europeia, Diretiva 2009/28/CE), confirmam a meta de 31% do consumo final bruto de energia proveniente de fontes renováveis (bem como 60% da eletricidade produzida e 10% do consumo de energia no sector dos transportes) e estabelecem metas para a redução da dependência energética do exterior, redução do saldo importador energético, bem como o compromisso de consolidar o *cluster* industrial da energia eólica e promover o desenvolvimento sustentável.

Em 2011, com a mudança de governo, apesar de não ter sido revogada a ENE2020, são definidos novos objetivos de política (segundo o Programa de Governo) que, mantendo as questões da eficiência energética, da redução dos gases com efeitos de estufa e da dependência do petróleo, retiram a tónica às energias renováveis (substituídas por «fontes que façam mais sentido para Portugal» e reforço da diversificação de fontes) e introduzem novos princípios: garantir fontes de energia a preços competitivos, reduzir défice tarifário, liberalizar os mercados energéticos.

Por esta altura emergem no espaço público vozes contrárias ao desenvolvimento das energias renováveis, sobretudo eólica e fotovoltaica. Um conjunto de empresários e académicos publica um manifesto por uma nova política energética, criticando a opção pelas energias renováveis com base no seu custo para os consumidores, na intermitência da produção que obriga a manter as importações de eletricidade, e na subsídio pelo Estado por via das tarifas. Estas críticas parecem ter merecido algum acolhimento por parte do Governo eleito em 2011, uma vez que em janeiro de 2012 foi suspenso o processo de atribuição de novas licenças. Em abril de 2013 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril de 2013), através da publicação de um novo Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis foram reduzidas as metas para as energias renováveis em 2020, assim como os incentivos financeiros aos produtores, justificado com a diminuição da procura de energia. São também introduzidos critérios na seleção dos apoios, preferencialmente dirigidos às fontes de energia renovável com maior «maturidade tecnológica e racionalidade económica», revendo o peso de cada fonte no *mix* energético e respetivas metas. Em fevereiro de 2013, através do Decreto-Lei n.º 35/2013, são apresentadas as novas condições (entretanto negociadas com os promotores), sendo estipuladas alterações ao regime remuneratório, aos prazos de contratação, e o pagamento de uma compensação destinada a contribuir para a sustentabilidade do Sistema Energético Nacional.

A reforma governamental de julho de 2013 levou à alteração da orgânica de alguns ministérios, tendo, pela primeira vez, surgido um mi-

nistério que congrega as áreas do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia. O ministro que tutela esta área veio já reafirmar a importância estratégica de continuar e até reforçar a aposta nas energias renováveis como novo sector essencial para um «crescimento sustentável», e como combate às alterações climáticas, mantendo-se o discurso sobre o papel central que deve ser desempenhado pela eficiência energética.

As questões energéticas no Eurobarómetro

Atendendo aos objetivos da presente obra, no que respeita à opinião pública sobre questões energéticas, duas dimensões principais serão objeto de análise neste capítulo: a preferência por determinadas fontes energéticas em detrimento de outras (com uma ênfase particular em dois tipos de fontes: as energias renováveis e a energia nuclear) e as perceções e práticas sobre eficiência energética.

Desde 1982 que os assuntos energéticos são regularmente incluídos no Eurobarómetro. Os objetivos do primeiro Eurobarómetro especial sobre energia consistiam em saber a opinião das populações dos então dez países-membros da CEE sobre os «problemas energéticos» em geral e a «energia nuclear» em particular, e também avaliar o «nível de informação» do público a respeito destas questões (CCE 1982). Este interesse deveu-se ao destaque mediático dado regularmente, nos dez anos anteriores, a problemas de abastecimento, preço do petróleo, relações com países produtores, pesquisa de novas fontes energéticas e prós e contras da energia nuclear, entre outros (CCE 1982). Recorde-se que nesse período ocorreram acontecimentos marcantes relacionados com os primeiros choques petrolíferos da década de 70 (1973 e 1979), que terão tido como consequência a criação na opinião pública europeia de uma espécie de «ansiedade social» e uma «consciência duradoura» da instabilidade e da dependência do abastecimento energético (CCE 1987, ii). Registraram-se então múltiplas tentativas de desenvolvimento de novas fontes de energia renovável e também restrições autoimpostas ao consumo de energia pelas populações. Desde este primeiro Eurobarómetro especial sobre questões energéticas, a Direção-Geral da Energia da UE implementou a realização regular de inquéritos de opinião centrados principalmente nestes temas (energia nuclear, novas fontes renováveis e conservação de energia). Relativamente a Portugal, só existem dados a partir do inquérito de 1986, após a adesão do país à CEE.

Fontes energéticas

O debate público e político sobre as fontes energéticas faz-se em torno de uma multiplicidade de questões: a disponibilidade de energia (posta em causa por problemas como a escassez de combustíveis fósseis ou a intermitência das energias renováveis mas também por geopolítica, relação com países produtores), o custo da energia (associado ao problema da disponibilidade, mas também ao custo de produção, ao estabelecimento de preços no consumidor, à subsídioção da geração pelos Estados), a segurança e o impacto ambiental (poluição, emissão de gases com efeitos de estufa, resíduos radioativos, acidentes, destruição de paisagem e ecossistemas).

A política energética europeia das últimas décadas nesta matéria tem sido, como vimos, marcada por uma crescente aposta nas energias renováveis.

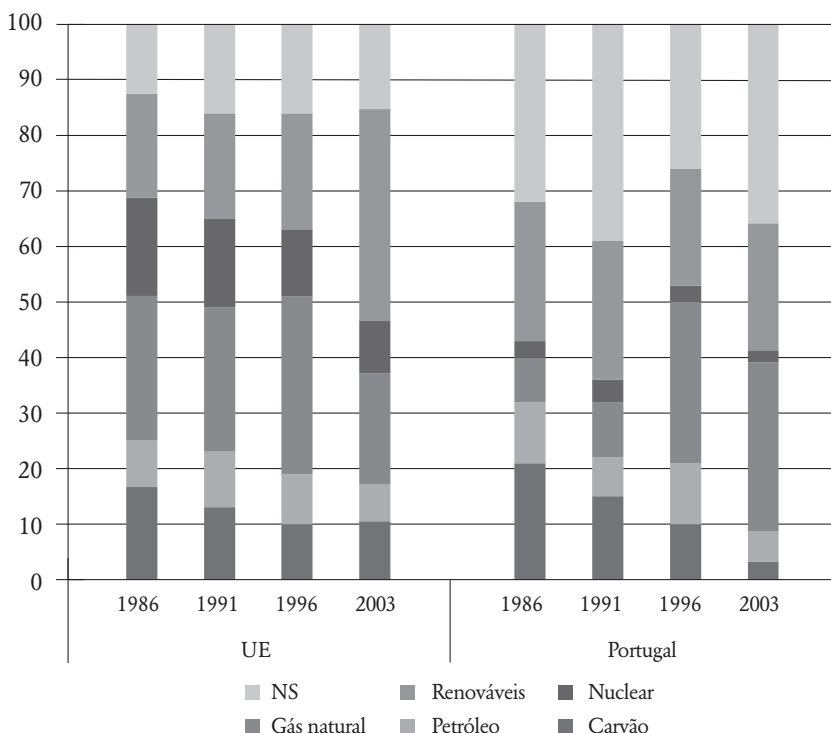
Renováveis e opinião pública

Em termos de opinião pública, a aceitabilidade das tecnologias de geração de energia é uma questão crucial no desenho de políticas energéticas. As preferências dos cidadãos quanto às fontes de energia que consomem podem ter uma importância fundamental no desenvolvimento de algumas tecnologias e no abandono de outras.

Neste domínio, durante vários anos foram notórias as diferenças entre a opinião pública portuguesa e os valores médios europeus, bem como as variações ao longo do tempo desde que Portugal aderiu à UE (entre 1986 e 2003), de que dão conta as figuras 4.2 e 4.3.

No que respeita à opinião sobre a «estabilidade dos preços» oferecida pelas diferentes energias (figura 4.1), regista-se, por parte dos europeus em geral, ao longo do período analisado, um notório decréscimo da confiança nos combustíveis fósseis (carvão e petróleo) e um acréscimo na aposta nas energias renováveis. Em Portugal, verifica-se uma tendência semelhante relativamente aos combustíveis fósseis, mas também no que respeita às renováveis, não se vislumbrando a vantagem destas no que concerne à estabilidade dos preços nesta fase (1986-2003) em que praticamente não existiam no país. A fonte de energia que foi ganhando preferência neste aspeto foi o gás natural, fruto do forte investimento feito nos anos 1990 em termos de opção política, de desenvolvimento da rede de abastecimento e da publicitação deste como uma forma de energia

Figura 4.1 – Comparação de fontes energéticas em termos de estabilidade de preço (nos próximos 10 anos), 1986-2003 (%)

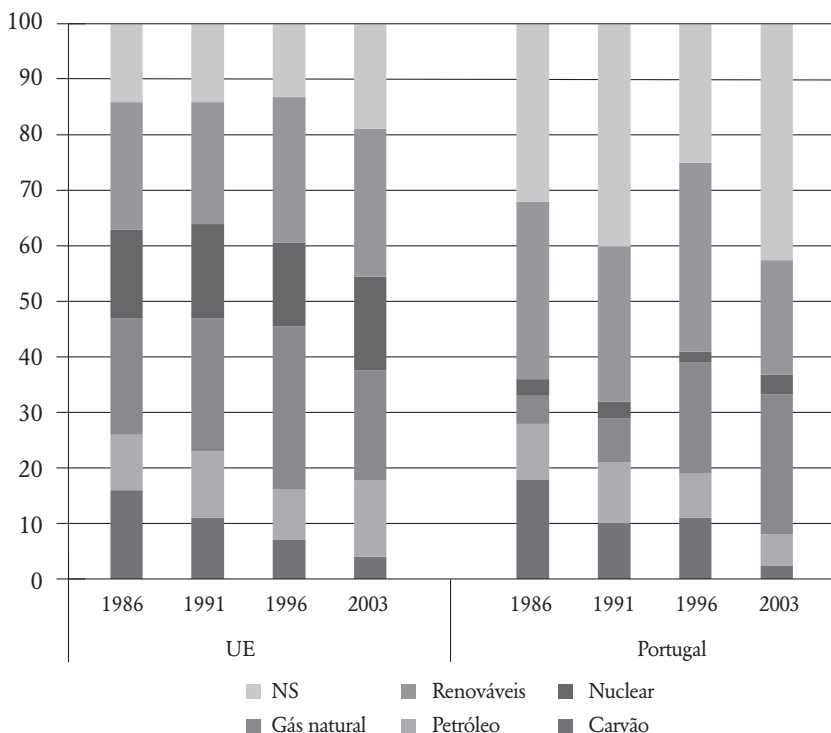


Fonte: EB 26 (1986), EB 35 (1991), EB 46 (1996) e EB 57 (2003).

limpa, o que se refletiu também na cobertura mediática dada ao tema (Schmidt 2003). Já quanto ao nuclear, é notória a distância entre Portugal (onde a preferência é quase residual) e a média europeia, onde, mesmo assim, a vantagem em termos de estabilidade de preços desta fonte de energia é maior, embora tenha diminuído entre 1986 e 2003. Tal estará relacionado com o acidente de Chernobil (abril de 1986), já que a maior quebra ocorre justamente nos anos subsequentes à catástrofe. De registar também a habitual elevada percentagem de não respostas (NS) em Portugal, quase o dobro das taxas europeias, o que é sintoma da enorme falta de informação sobre questões energéticas.

No que diz respeito à perceção sobre a «fiabilidade do abastecimento» (figura 4.2), entre 1986 e 2003, os europeus mantêm estável a sua confiança no petróleo, no gás natural e no nuclear, um decréscimo quanto ao carvão e uma tendência de subida quanto às energias renováveis, o

Figura 4.2 – Comparação de fontes energéticas em termos de fiabilidade do abastecimento (nos próximos 10 anos), 1986-2003 (%)



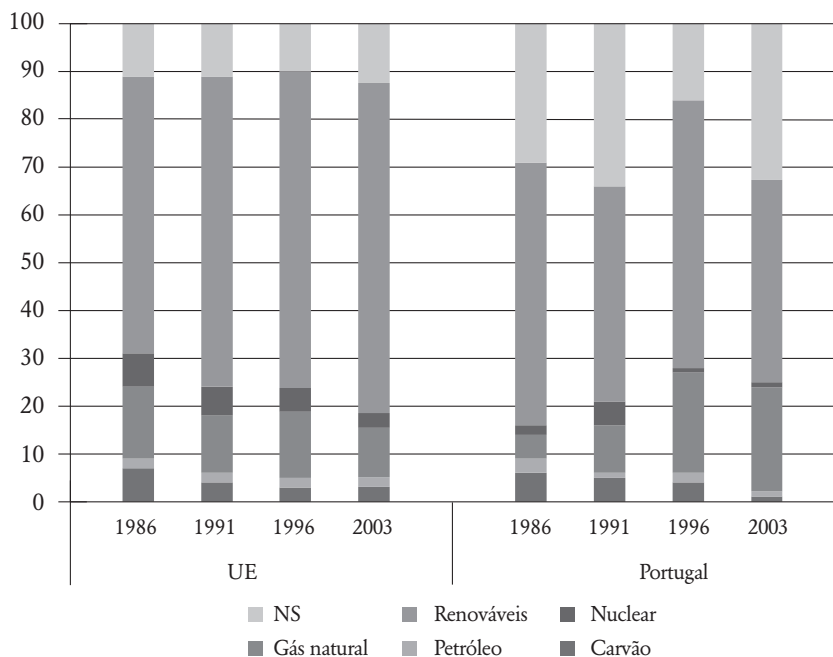
Fonte: EB 26 (1986), EB 35 (1991), EB 46 (1996) e EB 57 (2003).

que indica o gradual desaparecimento dos receios associados a estas tecnologias (Wolsink 2000), fruto das inovações técnicas entretanto desenvolvidas. Já em Portugal, verifica-se um maior decréscimo de confiança no petróleo e um maior acréscimo na fiabilidade de abastecimento do gás natural (pelas razões acima apontadas), sem que as energias renováveis fossem quase referidas.⁵

Já no que respeita aos «riscos de poluição» (figura 4.3), as energias renováveis são consideradas as mais seguras pelos europeus em geral, atingindo os dois terços de respostas em 2003, perante o gradual decréscimo de todas as outras fontes de energia. Mais uma vez, Portugal foge um pouco à regra nesta fase, atribuindo menor risco ao gás natural e à energia

⁵ Em 2003 a energia hidroelétrica é segregada das restantes fontes renováveis nas questões do Eurobarómetro, colhendo o maior volume de preferências dos inquiridos em Portugal.

Figura 4.3 – Comparação de fontes energéticas em termos de menor risco de poluição (nos próximos 10 anos), 1986-2003 (%)



Fonte: EB 26 (1986), EB 35 (1991), EB 46 (1996) e EB 57 (2003).

hidroelétrica em 2003. No entanto, as energias renováveis são igualmente vistas como tendo menor impacto ambiental, mas claramente não estavam ainda na agenda nacional.

Inquéritos mais recentes (2007) abandonaram estas questões relativas à comparação entre fontes energéticas segundo diferentes critérios, pedindo aos respondentes que se manifestassem claramente a favor ou contra diferentes fontes de energia (quadro 4.1). Também aqui são notórias algumas diferenças entre a opinião pública em Portugal e a média europeia, ainda que esta varie caso se considere o grupo pré ou pós-alargamento aos países do Leste. Os portugueses revelam uma expressiva preferência acima de tudo pela energia eólica, solar e das ondas (ainda sem desenvolvimento comercial); revelam um enorme desconhecimento sobre a biomassa; e manifestam o menor apoio ao nuclear, já de si a menos desejada por todos os europeus. Contudo, mais uma vez, os portugueses destacam-se pelas taxas de «não resposta», revelando os níveis de desconhecimento mais elevados no contexto europeu, pelo que, a falta de informação continua a estar presente no inquérito de 2007.

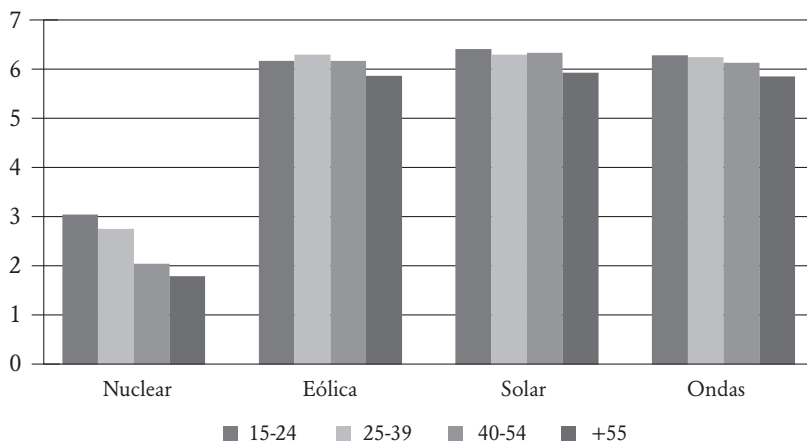
Quadro 4.1 – Atitudes face a diferentes fontes de energia, 2007

	Média*			NS (%)	
	UE25	UE15	Portugal	UE25	Portugal
Solar	6,38	6,41	6,34	4	13
Eólica	6,18	6,14	6,26	5	17
Hidroelétrica	5,95	5,89	6,08	11	14
Biomassa	5,67	5,61	5,52	10	26
Gás	5,21	5,05	5,45	4	9
Ondas	5,74	5,93	6,26	17	18
Petróleo	4,54	4,34	4,84	4	9
Carvão	4,03	3,84	4,76	5	13
Nuclear	3,40	3,24	3,04	7	18

*Valor médio entre 1 (totalmente contra) e 7 (totalmente a favor).

Fonte: EB 65.3 (2007).

Figura 4.4 – Atitudes face a diferentes fontes energéticas segundo a idade, em Portugal, em 2007 (%)

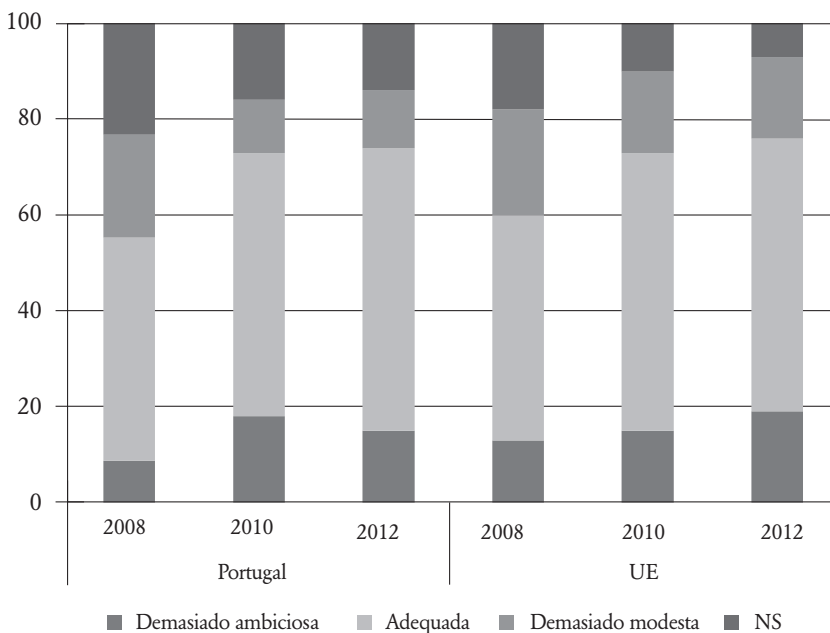


Nota: Valor médio entre 1 (totalmente contra) e 7 (totalmente a favor).

Fonte: EB 65.3 (2007).

A preferência por fontes energéticas em Portugal não apresenta variações segundo o género dos inquiridos, mas a idade e a escolaridade têm algum peso sobre as atitudes face a algumas formas de energia (figura 4.4). Os mais novos e os mais escolarizados tendem a favorecer sobretudo as energias renováveis. Mas também são estes que, embora numa escala mais baixa, são menos críticos face à energia nuclear. O maior apoio dos mais jovens às energias renováveis foi também constatado em estudos

Figura 4.5 – Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, 2008-2012 (%)



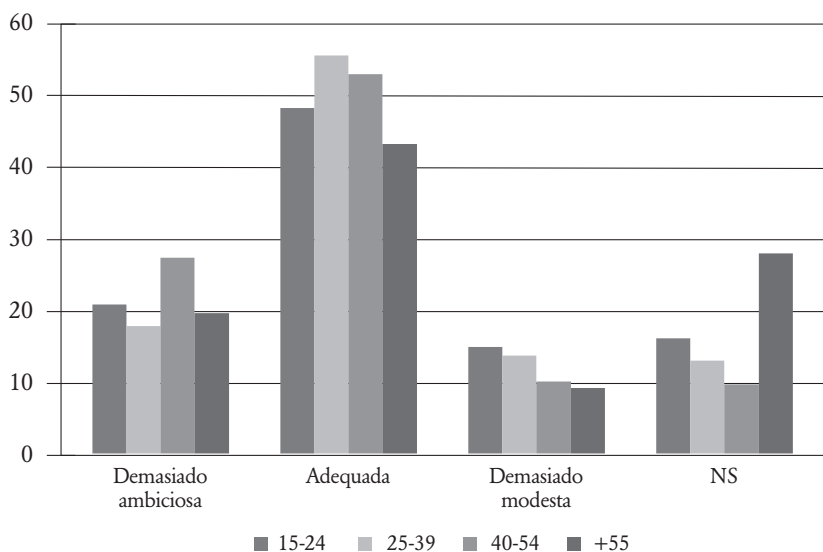
Fonte: EB 69.2 (2008), EB 73 (2010) e EB 77 (2012).

na Suécia (Ek 2005) e no Reino Unido (Bishop e Miller 2007; Devine-Wright 2008).

A adequabilidade dos objetivos europeus previstos para o incremento das energias renováveis em termos de opinião pública começou a ser testada nos Eurobarómetros em 2008 e tornou-se desde então numa questão recorrente (figura 4.5).

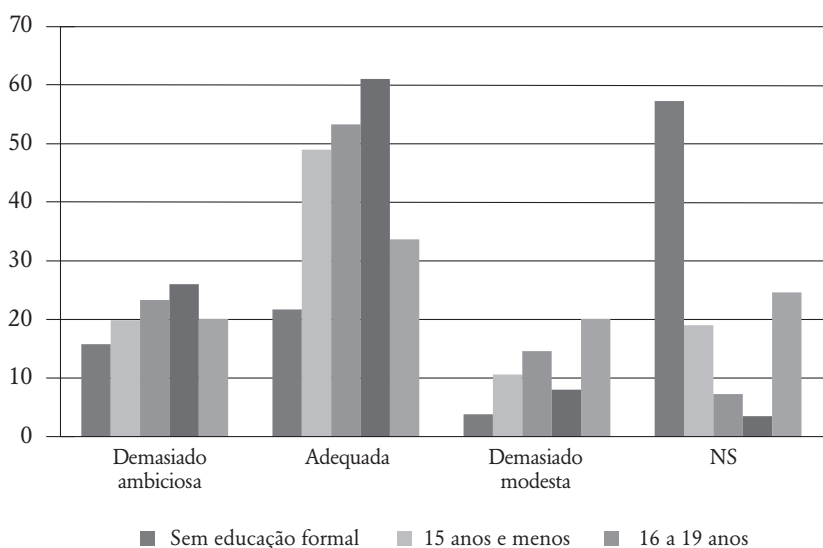
Na generalidade os inquiridos, tanto em Portugal como em toda a Europa, estão maioritariamente de acordo com a meta definida de 20% de energia proveniente de fontes renováveis em 2020, considerando-a adequada, facto que tem vindo a crescer nos últimos cinco anos. Note-se, aliás, que não só cresce o apoio às renováveis, como também a percentagem de inquiridos que a consideram uma meta modesta e pouco ambiciosa, sendo certo que aumenta também ligeiramente o grupo dos que consideram a meta demasiado ambiciosa. Contudo, tal acontece muito em razão do decréscimo das não respostas, o que significa que esta é uma matéria que efetivamente entrou na agenda e no conhecimento e interesse dos europeus.

Figura 4.6 – Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, segundo a idade, em Portugal, 2011 (%)



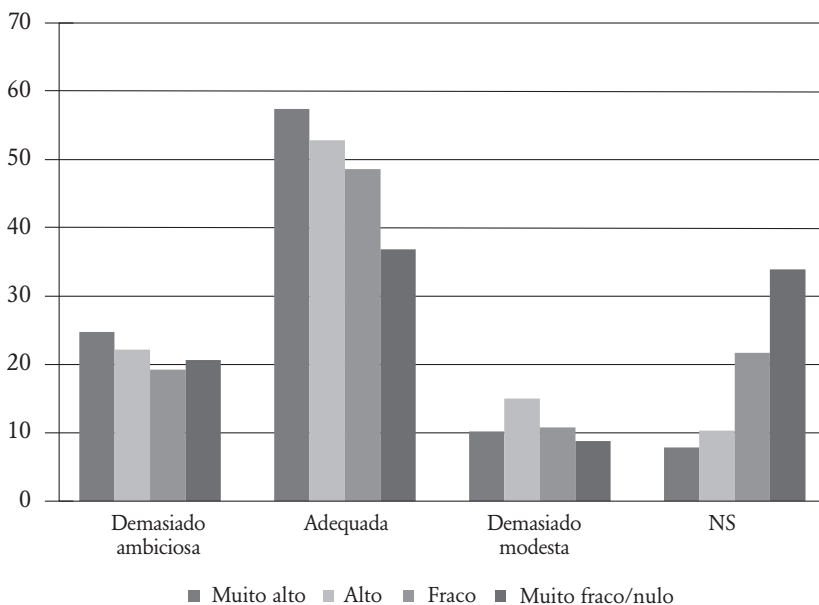
Fonte: EB 76 (2011).

Figura 4.7 – Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, segundo a idade de término dos estudos, em Portugal, 2011 (%)



Fonte: EB 76.3 (2011).

Figura 4.8 – Concordância com a meta de atingir 20% de energias renováveis em 2020, por índice de uso dos *media*, 2011, Portugal (%)



Fonte: EB 76.3 (2011).

Em Portugal, registam-se algumas variações nas atitudes face à meta das energias renováveis segundo as características sociodemográficas dos respondentes, revelando-se de novo a idade como determinante nas atitudes dos indivíduos: os mais jovens tendem a mostrar-se mais favoráveis à meta definida ou mesmo a objetivos mais ambiciosos, enquanto os mais velhos revelam uma taxa de desconhecimento mais acentuada (figura 4.6).

De igual modo, os estudantes e os mais escolarizados também são mais propensos a considerar a meta das energias renováveis como adequada ou excessivamente modesta, enquanto mais de metade dos respondentes sem educação formal não sabe o que responder (figura 4.7).

Considerando a exposição aos *media* (figura 4.8), os utilizadores mais intensivos tendem a julgar a meta de 20% de energias renováveis como adequada, mas este índice revela sobretudo a incapacidade de dar uma resposta a esta pergunta por parte do grupo menos exposto aos *media*, que reúne quase 60% dos inquiridos.

Estes dados relativos ao índice de exposição aos *media* por si só não revelam necessariamente que tenha havido uma promoção deste objetivo

por parte dos meios de comunicação, estando relacionados também com o nível de escolaridade e o estatuto socioprofissional dos inquiridos; no entanto, numa análise da cobertura das energias renováveis pelos jornais nacionais verificou-se uma intensificação da produção de notícias favoráveis às energias renováveis desde 2007 (Horta *et al.* 2013) que poderá ter influenciado estes resultados.

Energia nuclear

A energia nuclear é um dos temas mais controversos na problemática ambiental. É uma tecnologia fortemente estigmatizada (Beck 1992; Kunreuther e Slovic 2001; Van Loon 2002), que combina o fator temor (*dread*) com o fator desconhecimento (Flynn *et al.* 2001), associada por um lado aos acidentes (Chernobil, Fukushima) e por outro à sua aplicação militar (as bombas sobre Hiroxima e Nagasaki). Representa o risco por excelência da modernidade avançada: «espetacular e único [...] involuntário, diferido, desconhecido, incontrolável, não familiar, potencialmente catastrófico, temido e grave (certamente fatal)» (Slovic *et al.* 2002, 117). O risco nuclear caracteriza-se por ser particularmente incontrolável, com potencial de criar efeitos catastróficos, disseminados por vastas extensões geográficas e diferidos no tempo (sobre gerações futuras) (Mays e Poumadere 1996). O protesto antinuclear é um dos exemplos mais antigos e paradigmáticos do movimento ambientalista (Jasper 1992; Angelier 1983; Delicado 2013).

Ao contrário das energias renováveis, a energia nuclear tem uma posição relativamente ambígua nas políticas europeias. Apesar de estar no cerne dos primórdios da comunidade europeia (com a constituição em 1957 da Comunidade Europeia da Energia Atómica pelo Tratado Euratom, a única das comunidades europeias que ainda hoje persiste, mantendo uma natureza legal distinta da União Europeia), a política europeia sobre o nuclear limita-se a um enquadramento legal para assegurar a segurança e não proliferação do uso desta energia, cabendo a cada Estado-membro a decisão de uso ou não de energia nuclear. Assim, atualmente, 14 dos 27 países da União Europeia possuem centrais nucleares, mas, em vários destes países, está em debate o encerramento das suas centrais, muitas delas já obsoletas (Alemanha, Espanha, Bélgica).

Em Portugal, o projeto de construção de uma central nuclear nos anos 1970 enfrentou uma forte contestação popular (suportada por controvérsias na comunidade científica e por um emergente movimento am-

bientalista) (Nave 2001; Delicado 2013), acabando por ser abandonado no início dos anos 1980, sobretudo pela oposição política dos ministros da altura, pelos custos e pelo contexto revolucionário então em curso que conferia uma força particular aos movimentos, para mais quando se juntavam intelectuais à população local e, neste caso, aos ambientalistas (Schmidt 2003; Pimenta 2008; Teixeira 2011). A discussão reemergiu periodicamente nas décadas seguintes, em debates parlamentares (Pereira *et al.* 2010), em propostas de empresários (Ramos e Carvalho 2008), em conferências e livros (Rodrigues e Azevedo 2006) e mesmo num manifesto assinado por alguns cientistas e empresários em 2009, mas sem quaisquer efeitos práticos.

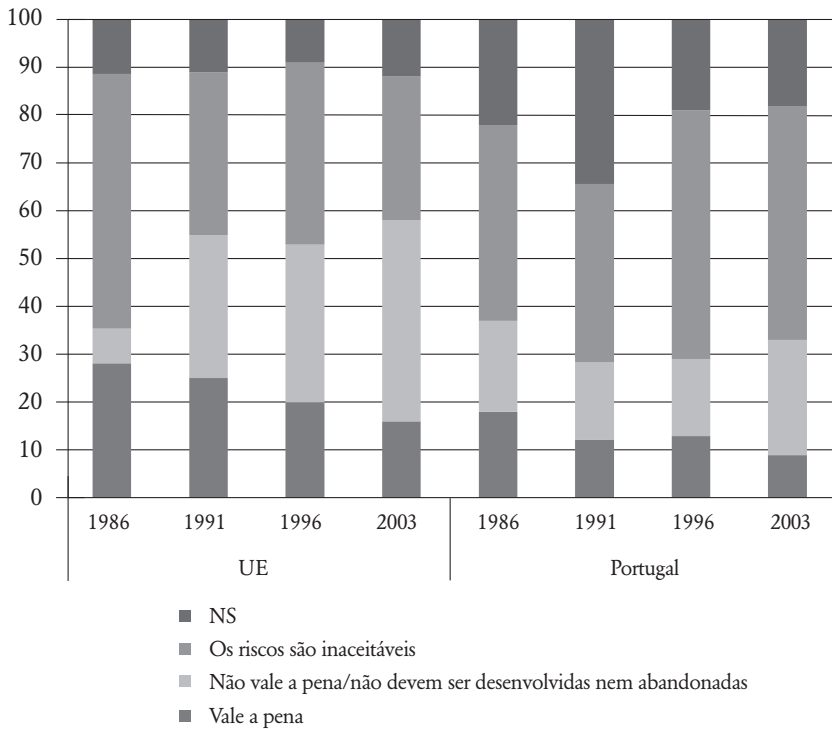
A energia nuclear tem sido um tema recorrente nos Eurobarómetros, mas a forma como tem sido abordada varia significativamente de acordo com fatores contextuais: durante a escassez energética no início dos anos 1980 eram comuns as perguntas sobre a possibilidade de o nuclear suplementar essa escassez; em 1986, após o acidente de Chernobil, surgem mais questões sobre acidentes nucleares; nos anos 1990 emerge o problema da gestão dos resíduos das centrais nucleares; na década seguinte, já no século XXI, passa a ser recorrente a associação entre energia nuclear e alterações climáticas (como uma possível via de mitigação) e são incluídas algumas questões sobre fusão nuclear (atendendo à participação da União Europeia, através do Euroatom, no projeto ITER).

Como acima visto, na comparação de preferências por fontes energéticas, a energia nuclear recebe um fraco apoio por parte da opinião pública portuguesa, mas também europeia. Tal é também notório nas questões específicas sobre esta forma de energia.

De acordo com a figura 4.9, o apoio ao desenvolvimento de centrais nucleares é minoritário na Europa e, de forma mais expressiva, em Portugal, apresentando uma tendência de decréscimo entre 1986 e 1996. Mas enquanto em Portugal este decréscimo está associado ao aumento da proporção de inquiridos que opina que os riscos das centrais nucleares é inaceitável, na Europa assiste-se a um incremento da postura de indiferença passado o impacto mediático do acidente de Chernobil. A assinalar, mais uma vez, o elevado peso da incapacidade de resposta em Portugal.

A proporção de respostas que indicam uma enorme rejeição da energia nuclear em 1986 está diretamente relacionada com o facto de este inquérito ter sido aplicado em outubro, poucos meses depois do acidente na central nuclear de Chernobil, que ocorreu a 26 de abril desse ano.

Figura 4.9 – Opinião sobre o desenvolvimento de centrais nucleares, 1986-1996 (%)



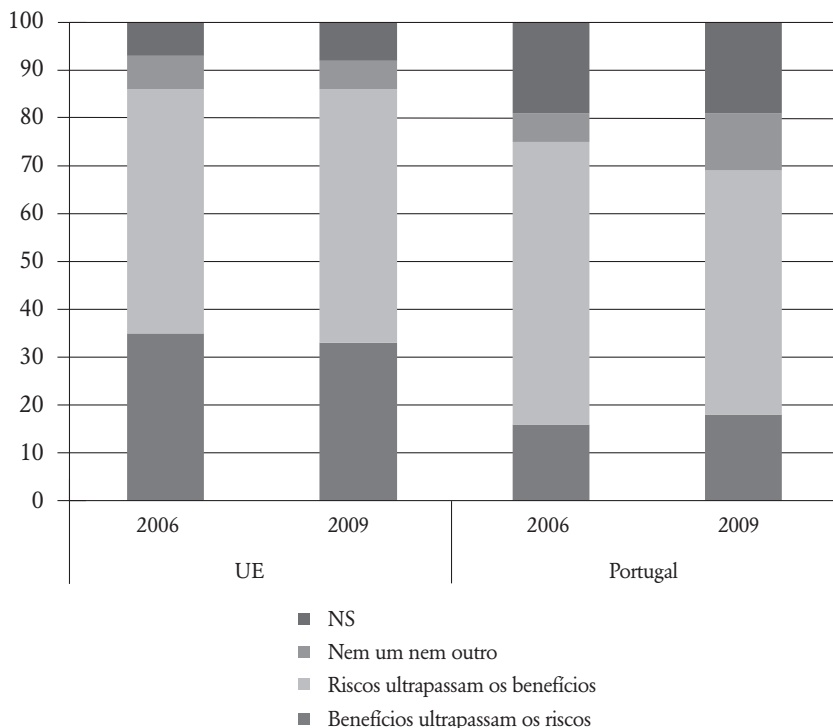
Fonte: EB 26 (1986), EB 35 (1991), EB 39.1 (1993), EB 46 (1996).

Existe um hiato de 10 anos, entre 1996 e 2006, em que o tema da energia nuclear é praticamente abandonado nos Eurobarómetros. Esta questão genérica é retomada em 2006, com uma formulação ligeiramente diferente, mas mantém-se a tendência de oposição à construção de centrais nucleares, tanto em Portugal como na Europa, com um ligeiro decréscimo em Portugal em 2009 (subindo ligeiramente tanto a posição favorável como a neutra) (figura 4.10).

Em 2008, num inquérito sobre resíduos radioativos, procurou-se aferir o apoio à energia nuclear de uma forma diferente, através de uma pergunta em escala. Tal permite fazer comparações entre países e entre grupos sociais com maior clareza.

Constata-se assim (figura 4.11), que a oposição à energia nuclear é mais expressiva nos países que não dispõem de centrais nucleares (com a exceção de Espanha). Nos restantes países, a familiaridade com esta tec-

Figura 4.10 – Opinião sobre o desenvolvimento de centrais nucleares, 2006-2009 (%)



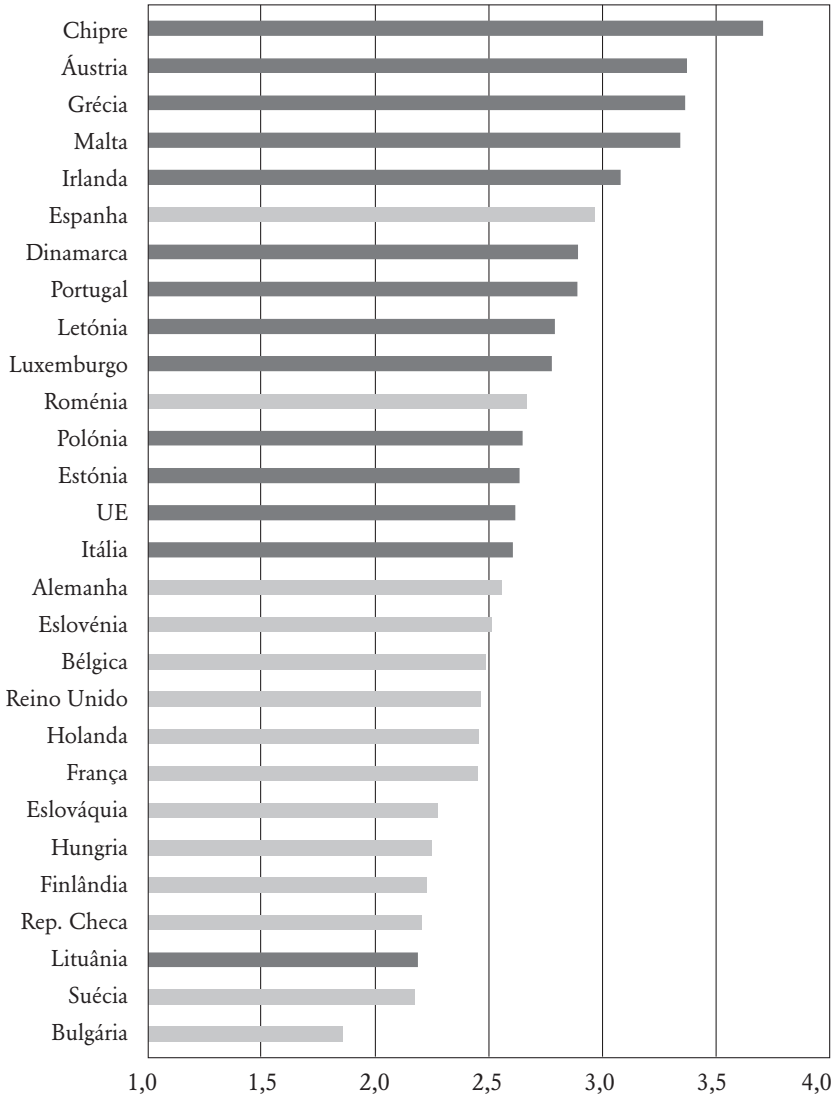
Fonte: EB 65.3 (2006) e EB 72.2 (2009).

nologia contribuirá para reduzir alguns receios e aumentar a sua aceitabilidade. A análise efetuada por Pampel (2011) concorre neste mesmo sentido.

No entanto, o acidente de Fukushima ocorrido em março de 2010 terá tido um efeito substancial na atitude dos europeus perante o nuclear, sobretudo em alguns países, como a Bélgica (Perko *et al.* 2012) ou o Reino Unido (Poortinga *et al.* 2013). Estranhamente, porém, esta matéria não foi alvo de inquéritos Eurobarómetro desde então.

No que respeita a diferenças internas na opinião pública em Portugal sobre a energia nuclear, são encontrados alguns resultados interessantes. Se em termos de género as diferenças entre homens e mulheres não são assinaláveis, no que respeita à idade é possível verificar que os mais jovens e os estudantes tendem a opor-se menos à energia nuclear do que os mais velhos. Tal poderá explicar-se com uma maior proximidade às tecnologias

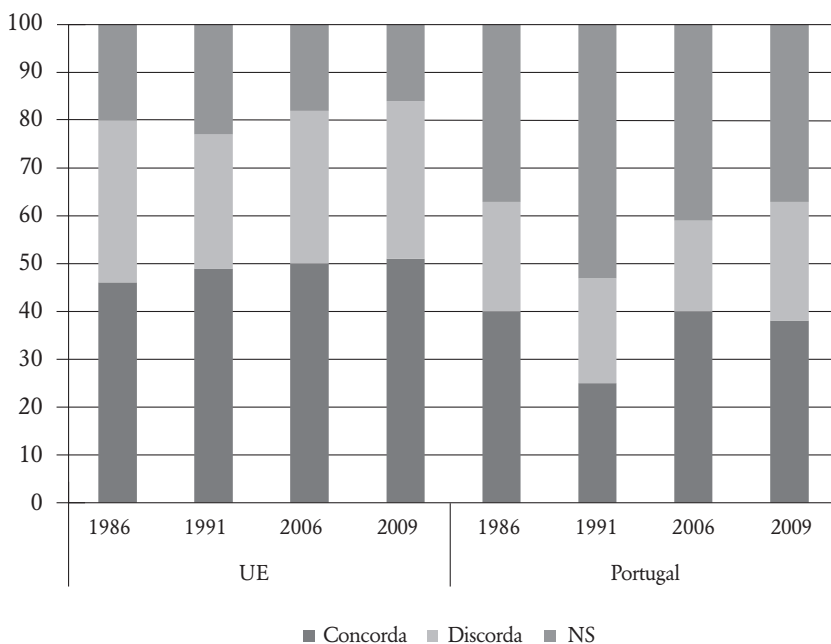
Figura 4.11 – Posição relativa à produção de energia em centrais nucleares, 2008*



*Valor médio numa escala entre 1 (totalmente a favor) e 4 (totalmente contra); a cinzento-escuro países sem centrais nucleares.

Fonte: EB 69.1 (2008).

Figura 4.12 – Concordância com a afirmação de que a produção de eletricidade a partir de energia nuclear vale a pena do ponto de vista dos custos, 1986-2009 (%)



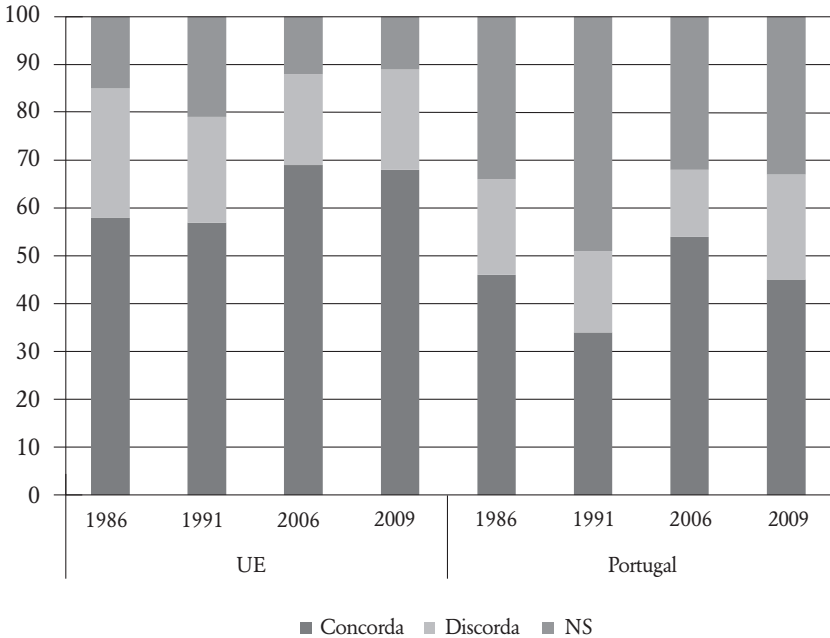
Fonte: EB 26 (1986), EB 35 (1991), EB 65.3 (2006) e EB 72.2 (2009).

em geral, mas também por não terem experienciado os acidentes dos anos 70 (Three Mile Island) e 80 (Chernobil). No entanto, a ausência de inquéritos realizados após o acidente de Fukushima, mais uma vez não permite aferir se esta percepção terá sido alterada.

Atendendo à percepção largamente negativa que a energia nuclear tem na Europa, os inquéritos Eurobarómetro têm procurado aferir até que ponto os cidadãos estão cientes dos aspetos positivos desta forma de energia, possivelmente tendo em vista o desenho de campanhas de informação.

Assim, uma das questões recorrentes diz respeito aos custos da energia nuclear (figura 4.12). Verifica-se que as opiniões tanto na Europa como em Portugal se mantiveram estáveis nas últimas três décadas, entre 1986 e 2009. Em termos de média europeia, perto de metade dos inquiridos concorda com as vantagens do nuclear em termos de custos, enquanto perto de 20% não sabe o que responder. Em Portugal, a proporção das respostas favoráveis é menor, sobretudo devido ao acentuado peso das

Figura 4.13 – Concordância com a afirmação de que a produção de eletricidade a partir de energia nuclear torna o país menos dependente do fornecimento de energia por outros países, 1986-2009 (%)



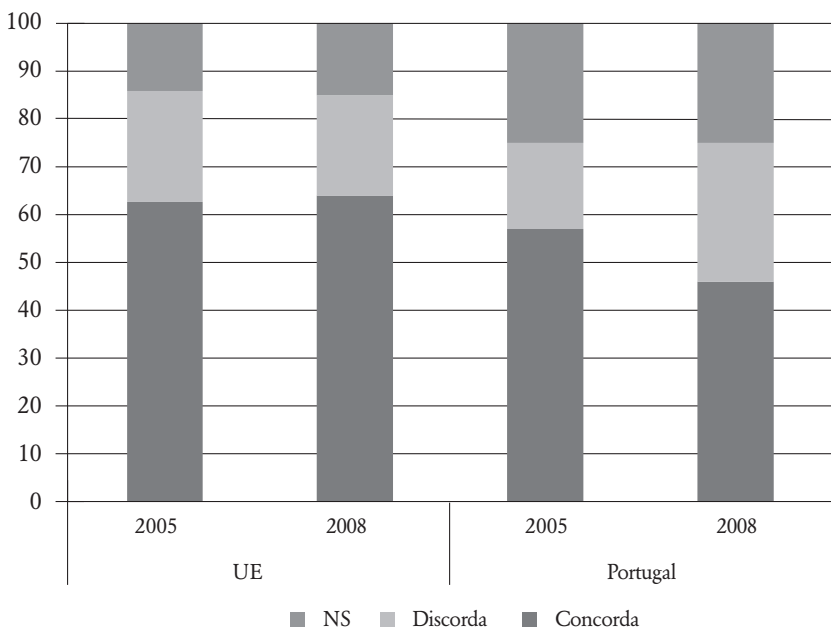
Fonte: EB 26 (1986), EB 35 (1991), EB 65.3 (2006) e EB 72.2 (2009).

não respondidas, existindo grande desconhecimento sobre os custos desta fonte de energia que não produzimos, embora compreemos.

Já no que respeita à menor dependência energética do exterior (figura 4.13), houve reconhecimento crescente desta vantagem do nuclear na Europa entre 1986 e 2009, possivelmente à medida do aumento dos custos do petróleo e da instabilidade nos países produtores. Em Portugal, as taxas de não resposta são mais uma vez a diferença mais saliente: cerca de um terço dos inquiridos não se consegue pronunciar sobre este assunto.

Nos últimos anos, entre 2005 e 2008, a opinião pública europeia foi também chamada a avaliar os benefícios da energia nuclear em termos da diversificação das fontes de energia (figura 4.14) e a redução da dependência do petróleo (figura 4.15). Em ambos os casos, mais de metade dos inquiridos na Europa reconhece estes benefícios. Mas em Portugal esta proporção é menor e tem vindo a diminuir.

Figura 4.14 – Concordância com a afirmação de que o uso de energia nuclear permite diversificar as fontes de energia, 2005-2008 (%)

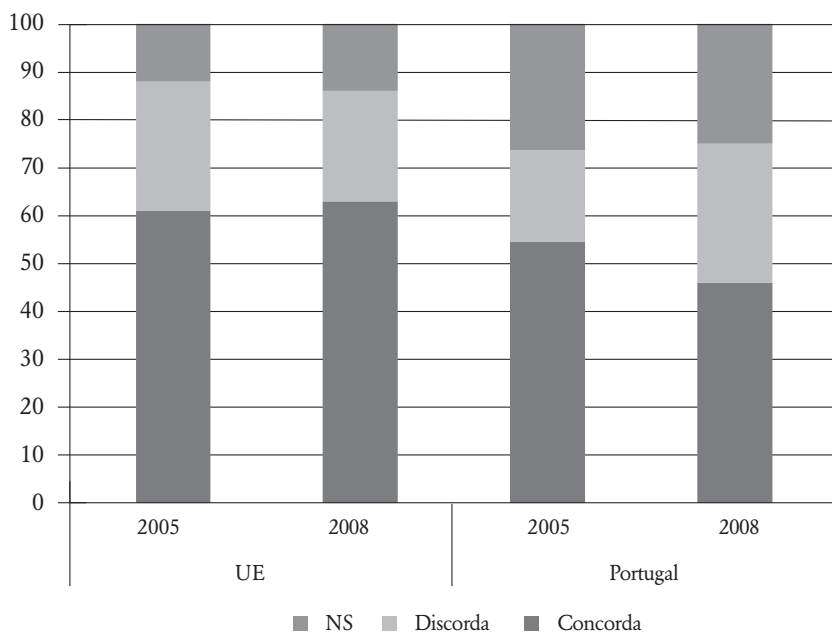


Fonte: EB 63.2 (2005) e EB 69.1 (2008).

Um outro aspeto crucial da energia nuclear diz respeito ao seu impacto ambiental. Se os riscos de contaminação radioativa são por demais conhecidos (e temidos), já as vantagens em termos das baixas emissões de poluentes poderiam contribuir para uma perceção mais favorável. No entanto, tal não parece suceder (figura 4.16): nos anos 1980 e 1990, a conceção do nuclear como uma energia limpa de emissões era partilhada por pouco mais de metade dos inquiridos na Europa e menos de metade em Portugal, com taxas de não resposta substanciais (que em Portugal em 1991 se aproximavam mesmo dos 50%).

No início do século XXI, a energia nuclear começou a ser advogada como um instrumento de mitigação das alterações climáticas, tanto no discurso científico (Sailor *et al.* 2005) como no discurso político (Bickerstaff *et al.* 2008; Bang 2010; Jamison 2010) como até no mediático (Carvalho 2007; Ramos e Carvalho 2008), levando mesmo a que algumas correntes ambientalistas internacionais revissem a sua oposição (por

Figura 4.15 – Concordância com a afirmação de que o uso de energia nuclear permite reduzir a dependência do petróleo, 2005-2008 (%)



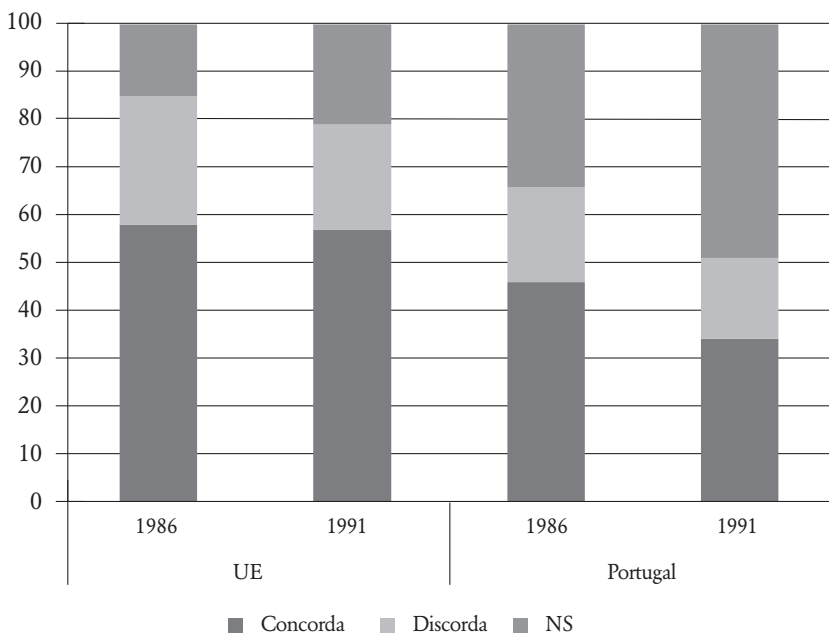
Fonte: EB 63.2 (2005) e EB 69.1 (2008).

exemplo, o influente James Lovelock ou o movimento Environmentalists for Nuclear Energy).⁶

Este «reenquadramento» do nuclear teve também algum efeito na opinião pública (figura 4.17). Se em 2001 apenas 40% dos inquiridos na Europa associavam a energia nuclear à redução dos gases com efeitos de estufa, essa proporção aumentou para 60% a partir de 2005 e sempre, não é de mais reforçar, antes do acidente de Fukushima. Em Portugal esse crescimento também é visível, se bem que partindo de uma base mais baixa e, mais uma vez, com muito elevadas taxas de não resposta, perto dos 50%.

⁶ Um movimento ambientalista internacional que advoga o recurso à energia nuclear como forma de mitigação das alterações climáticas, fundado em 1996 mas que tem crescido nos últimos anos, com a adesão de alguns ex-líderes de organizações de referência, como a Greenpeace ou a Friends of the Earth.

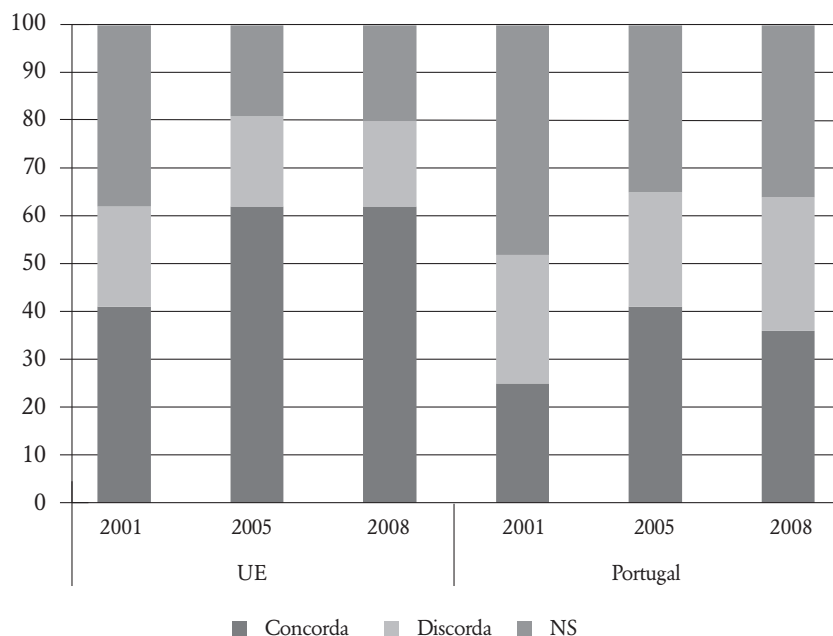
Figura 4.16 – Concordância com a afirmação de que a produção de eletricidade a partir de energia nuclear é uma forma de energia limpa, 1986-1991 (%)



Fonte: EB 26 (1986) e EB 35 (1991).

Tal como noutros temas de ambiente (ver capítulo 3 e capítulo 5) também o nível de informação sobre a energia nuclear é uma questão recorrente nos inquéritos Eurobarómetro, permitindo aferir as distâncias entre Portugal e a média europeia. No entanto, nas figuras 4.18 a 4.20 constata-se que a proporção de cidadãos que se sentem mal informados, por toda a Europa, suplanta a dos que se sentem bem informados, qualquer que seja o aspeto considerado (funcionamento das centrais, resíduos radioativos, segurança das centrais nucleares). Em Portugal, a autoavaliação dos níveis de informação atinge níveis ainda mais baixos, o que poderá ter a ver não só com a baixa literacia da população mas sobretudo com a inexistência de centrais nucleares e com a incapacidade de conceptualizar o impacto que as centrais espanholas poderão ter no país, dado que, em termos territoriais, e considerando o posicionamento geográfico das centrais de Espanha, poderemos dizer que, para efeitos de risco, Portugal tem centrais nucleares.

Figura 4.17 – Concordância com a afirmação de que o uso de energia nuclear permite reduzir a emissão de gases com efeito de estufa, 2001-2008 (%)

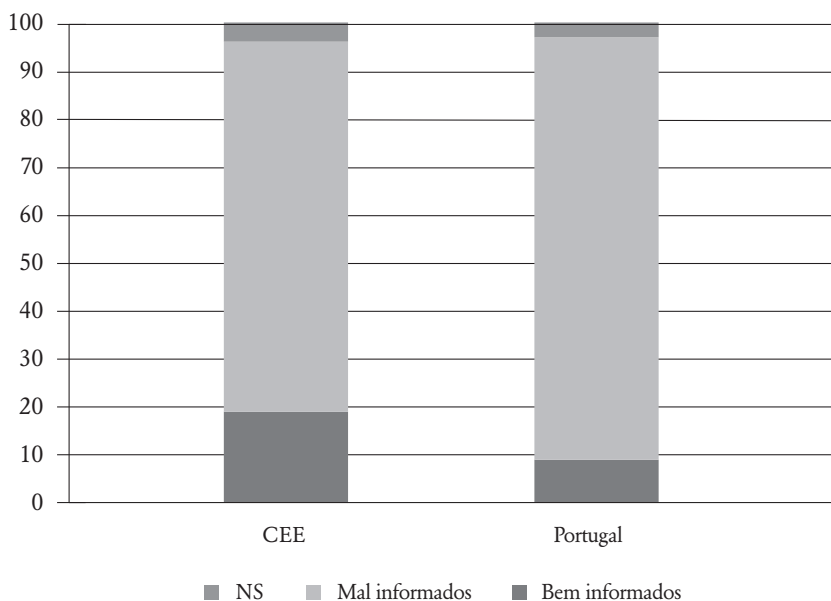


Fonte: EB 56.2 (2001), EB 63.2 (2005) e EB 69.1 (2008).

No entanto, a informação sobre segurança nuclear provém de múltiplas fontes, e a opinião pública distingue entre as mais e menos confiáveis. Entre Portugal e a média europeia são evidentes algumas diferenças. Os europeus tendem a revelar uma confiança mais acentuada nos cientistas, nas autoridades nacionais de segurança nuclear e nas organizações internacionais (como a Agência Europeia para a Energia Atómica), enquanto os portugueses se mostram mais confiantes nos jornalistas e no Governo e, em menor proporção, na União Europeia. Estes resultados são semelhantes aos observados noutros capítulos (capítulo 3, capítulo 5).

Quando inquiridos sobre quem deve participar na tomada de decisões em matéria de estratégia energética, nomeadamente de energia nuclear (figura 4.21), os portugueses estão mais dispostos a delegar inteiramente as decisões nas autoridades nacionais, enquanto os europeus escolhem mais frequentemente a necessidade de consultar as ONG e os próprios cidadãos. No entanto, mais uma vez, 15% dos inquiridos em Portugal revelam não saber como responder a esta questão.

Figura 4.18 – Autoavaliação do nível de informação sobre como funcionam as centrais nucleares, 1986 (%)

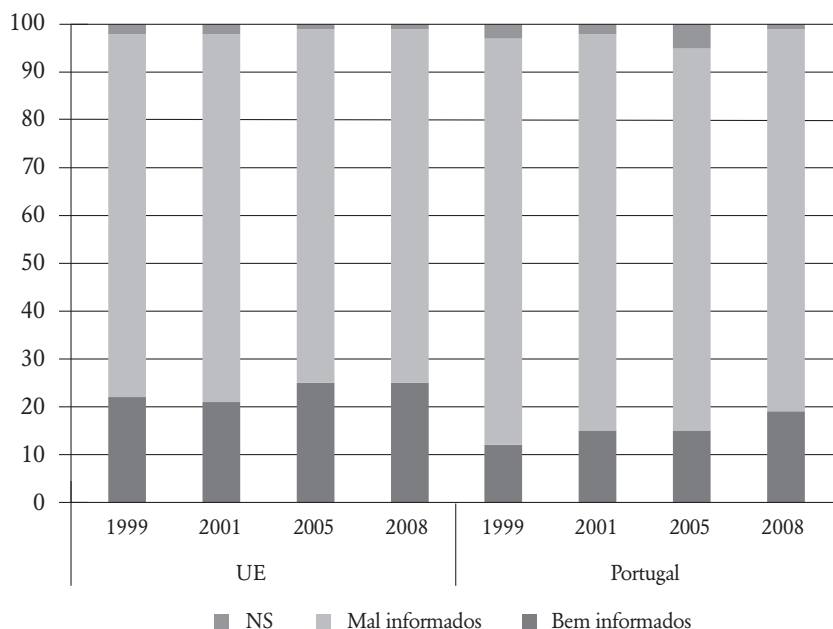


Fonte: EB 26 (1986).

É porém de assinalar que as respostas a esta questão variam segundo a escolaridade dos inquiridos (mas não segundo o género ou a idade), como, aliás, acontece noutras matérias: os mais escolarizados são mais adeptos da participação dos cidadãos nas decisões e os menos escolarizados mais propensos a remeter a decisão para as autoridades.

A análise precedente fica claramente limitada pela inexistência de inquéritos realizados após o acidente nuclear de Fukushima em 2011. Pode eventualmente especular-se que tal se deve a uma relutância da Comissão Europeia, responsável pela promoção destes inquéritos, em aferir as transformações na opinião pública europeia face ao nuclear, uma vez que esta ainda constitui uma prioridade da sua política energética. Contudo, a avaliar pelo discurso mediático internacional de pendor altamente negativo sobre o tema (Schmidt *et al.* 2013) e da sua habitual influência na opinião pública europeia, podemos aferir uma tendência para a quebra de confiança e apoio a este tipo de energia, o que se confirma de resto em estudos levados a cabo em alguns países (Perko *et al.* 2012, Poortinga *et al.* 2013).

Figura 4.19 – Autoavaliação do nível de informação sobre resíduos radioativos, 1991-2008 (%)



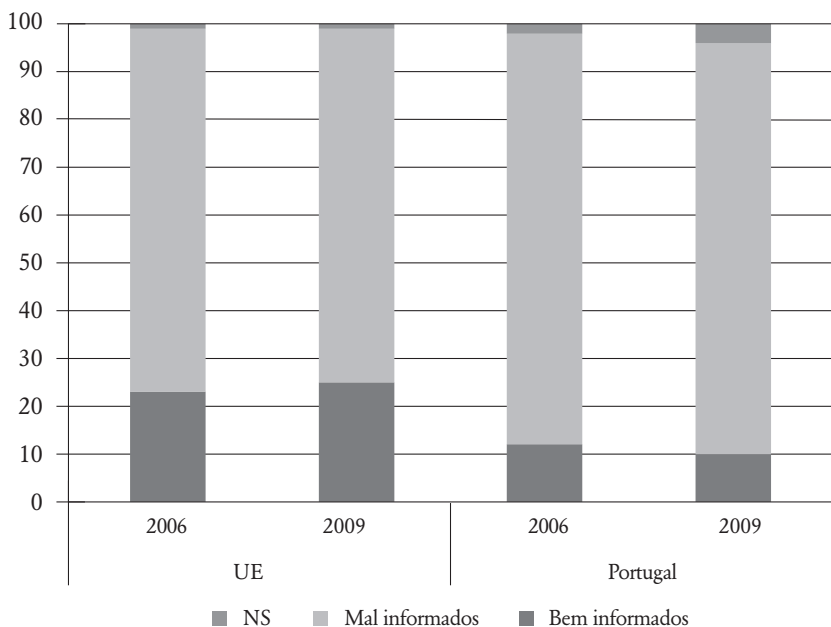
Fonte: EB 50 (1999), EB 56.2 (2001), EB 63.2 (2005) e EB 69.1 (2008).

Eficiência energética

A nível da União Europeia, tal como em Portugal, as políticas de promoção da eficiência energética emergiram enquadradas pela necessidade de atingir objetivos mais latos, como sejam os da segurança energética, da competitividade ou da prevenção de problemas ambientais, surgindo não tanto como um objetivo em si, mas antes como um meio para atingir diferentes objetivos (Nilsson *et al.* 2011).

Com a sua génese nos anos 1970, estimulada pelas duas crises do petróleo, e surgindo então com a designação de uso racional de energia, foram sendo estipuladas metas ao longo das quatro décadas que desde então decorreram. A primeira década de intervenção política nesta área foi bastante profícua, com os resultados a apontarem para ganhos de eficiência de cerca de 20% entre os dez países constituintes da UE. Contudo, tais resultados não voltaram a ser atingidos nas décadas seguintes, muito devido à ausência de incentivos à poupança por via dos custos da

Figura 4.20 – Autoavaliação do nível de informação sobre segurança das centrais nucleares, 2006-2009 (%)

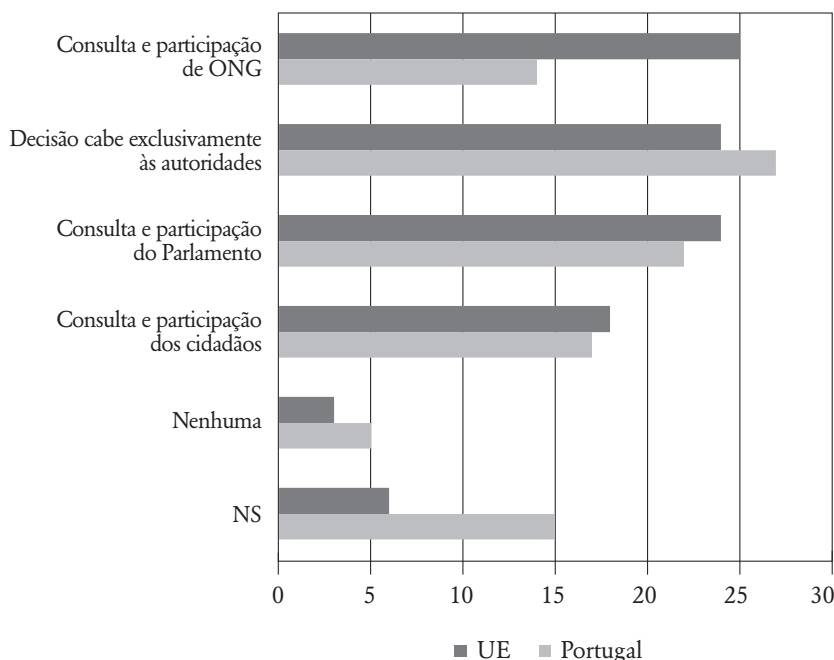


Fonte: EB 65.3 (2006) e EB 72.2 (2009).

energia (que baixaram consideravelmente a partir de meados da década de 1980) (Cohen 1991). Nem o reforço da centralidade da eficiência energética no contexto de emergência da temática das alterações climáticas permitiu contrabalançar a redução dos custos da energia e o aumento sistemático do nível de conforto material, particularmente entre os agregados familiares e no sector terciário (Bertoldi *et al.* 2012; EEA 2012; CE 2000), não obstante as diferentes evoluções dos países pertencentes a uma UE significativamente alargada.

Fruto da autonomia de decisão que foi dada aos Estados-membros na área da energia e não obstante o amplo pacote legislativo e regulamentar que foi sendo desenvolvido ao longo dos anos, direcionado a diferentes áreas (por exemplo, as Diretivas relativas ao desempenho energético de edifícios ou à rotulagem energética de equipamentos), só na primeira década do século XXI surgem Diretivas que preveem a obrigatoriedade de realização de Planos de Ação Nacionais sobre este tema (Diretiva 2006/32/EC) ou que procuram reforçar a obrigatoriedade de cum-

Figura 4.21 – Opinião sobre participação nas decisões nacionais estratégicas sobre energia (incluindo energia nuclear), 2009 (%)



Fonte: EB 72.2 (2009).

primimento de algumas metas, até então definidas sempre de modo indicativo (Diretiva 2012/27/UE).

Em consequência do enquadramento comunitário, Portugal apresenta o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética 2008-2015 (PNAEE I) já perto do final da década (RCM n.º 80/2008). O objetivo central deste PNAEE era o de melhorar a eficiência energética em cerca de 10% do consumo final de energia, até 2015, tendo sido definidas medidas para quatro sectores diferentes – transportes, residencial e serviços, indústria e Estado – e três áreas transversais – comportamentos, fiscalidade, incentivos e financiamentos. A título de exemplo, para o sector residencial foram estruturados três programas de promoção da eficiência energética: renove casa, sistema de eficiência energética de edifícios e renováveis na hora.

Entretanto, fruto do atual contexto de restrições financeiras e da publicação da Diretiva Europeia relativa à Eficiência Energética, foi recen-

temente publicada uma nova versão:⁷ o PNAEE II (2013-2016). Este assume como seu objetivo central integrar as necessidades de redução da energia primária até 2020, decorrentes das obrigações europeias, mas adequando as medidas ao atual contexto procurando reduzir o custo global da implementação, revendo os métodos de monitorização e redefinindo o modelo de governação do Plano.

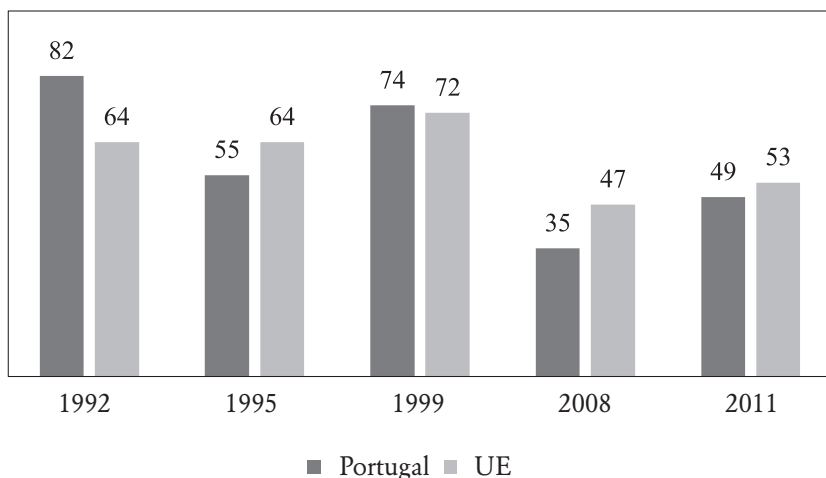
Nesta versão atualizada do PNAEE aponta-se para uma redução do consumo energético de cerca de 8,2% relativamente à média do consumo verificada no período entre 2001 e 2005, o que se aproxima da meta indicativa definida pela União Europeia de 9%, mas que fica abaixo da meta proposta no documento que o antecedeu.

A preocupação com o uso racional da energia e a promoção do seu uso mais eficiente teve, no entanto, algum reflexo no país, tal como aconteceu na Europa, a partir da década de 70, com as crises do petróleo, também sentidas em Portugal, apesar da embrionária sociedade de consumo então existente. Nos primeiros momentos o enfoque foi mais para o sector da indústria com a produção de regulamentos de gestão do consumo de energia, e só mais tarde surge a preocupação de atuar a nível do sector doméstico e dos serviços. A intervenção na área da eficiência energética foi, aliás, muito marcada pela entrada na CEE, em 1986 com a adoção das medidas então desenhadas e já referidas no início deste capítulo.

No que respeita à opinião pública europeia, no primeiro Eurobarómetro especial sobre as questões energéticas (1982), o problema da eficiência é colocado nos seguintes termos: em primeiro lugar, responsabilizam-se as habitações dos países-membros por um quarto do consumo direto da energia produzida; este consumo é associado a «largas quantidades de equipamentos domésticos» e outros bens consumidores de energia (numa fase em que a sociedade de consumo ainda não tinha chegado a Portugal); em segundo lugar, refere-se que quase todos os europeus afirmam ter tentado poupar energia em anos recentes, sobretudo a nível do aquecimento e da eletricidade, não tanto do petróleo; finalmente, diz-se que ainda há margem para encorajar maiores poupanças (CCE 1982: ii). Há assim um afunilamento do tema da eficiência energética no consumo doméstico de eletricidade. Ao longo das diversas edições especiais do Eurobarómetro sobre as questões energéticas, este afunilamento é recorrente. Embora o tópico da eficiência no uso do carro esteja sempre presente, fica secundarizado relativamente a outros consumos relacionados

⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, *Diário da República*, 1.ª série – n.º 70 – 10 de abril de 2013, 2022-2091.

Figura 4.22 – Poupar/reduzir o consumo de energia, 1992-2011 (%)



Fonte: EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995), EB51.1 (1999), EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

com o isolamento das habitações, o aquecimento, a iluminação e o uso de eletrodomésticos.

Esta perspetiva apresentada pelos inquéritos do Eurobarómetro sobre a eficiência energética, no quadro do consumo doméstico, tem subjacente um paradigma político de responsabilização individual, baseado em teorias como a da ação racional, a partir das quais se tem defendido a necessidade de mudança voluntária de comportamentos do consumidor doméstico. Efetivamente, desde as crises energéticas dos anos 70, tem-se desenvolvido, no campo da psicologia social e ambiental, uma corrente de investigação centrada na promoção da eficiência energética junto dos consumidores individuais, sobretudo, no espaço doméstico (Abrahamse *et al.* 2005). Nesta perspetiva, o conceito de «escolha» ocupa um lugar central, pressupondo-se que os danos ambientais resultam de ações individuais, deduzindo-se que, se os indivíduos estiverem bem informados, perante incentivos adequados podem optar por adotar comportamentos ambientalmente responsáveis, o que tem sugerido aos decisores políticos a importância de se identificarem as motivações e as barreiras à mudança de comportamentos, desconsiderando, no entanto, o enorme peso das escolhas coletivas (cf. Shove 2010).

Assim, partindo-se do princípio de que as atitudes guiam os comportamentos e as escolhas de estilo de vida, compreende-se o interesse polí-

tico em realizar Eurobarómetros centrados na avaliação das atitudes dos europeus relativamente ao consumo de energia nos seguintes tópicos: níveis de informação e conhecimento, fontes de informação, autoavaliação da necessidade de mais informação; gradação de prioridades e aceitabilidade de medidas políticas (como incentivos financeiros à adoção de tecnologias eficientes, aumento de taxas sobre o consumo, regulações mais severas para indivíduos e indústria, campanhas de informação, etc.); declaração de comportamentos adotados e intenção de adotar com vista à conservação de energia; perceção de fatores influentes na decisão de compra de novos equipamentos ou produtos.

Desde os anos 1990 que os inquéritos «Os europeus e o ambiente» incluem na questão sobre práticas ambientais a categoria *poupar energia*, que conquistou de imediato um estatuto bastante forte no conjunto das práticas, a par da poupança de água, aumentando gradualmente. Em termos da evolução das categorias relativas às práticas em torno da energia, de referir que, em 1992 e 1995, está presente *poupar energia, por exemplo, usando menos água quente, fechar janelas e portas para manter o calor*, enquanto em 1999 aparece simplesmente *poupar eletricidade*. A partir de 2008, à semelhança do caso da água, manifesta-se a transição de *poupar* para *reduzir*, aparecendo a categoria *reduzir o consumo de energia em casa* (e. g., baixar o ar condicionado ou o aquecimento, não deixar os equipamentos em *stand by*, comprar lâmpadas economizadoras, comprar equipamentos energeticamente eficientes, etc.). Os valores mais baixos em 2008 e 2011 refletem a formulação da questão que remete para um tempo delimitado – *o último mês*. No entanto, na relação comparativa com os valores europeus, os valores nacionais são, por norma, mais baixos (figura 4.22).

Apesar de, desde 1982, serem periodicamente realizados Eurobarómetros especiais incluindo questões relativas à eficiência energética, variações significativas na formulação dessas questões não permitem a identificação exata de tendências de evolução nas respostas dadas pelos inquiridos. Apenas uma pergunta – adesão pessoal a práticas de redução de consumo ou de uso eficiente da energia – foi repetida sem grandes alterações vezes suficientes para traçar uma leitura longitudinal das atitudes dos portugueses relativamente às práticas de eficiência energética (quadro 4.2).

Numa primeira análise, o quadro 4.2 indica que nestes vinte anos (1987-2007) os portugueses tenderam a declarar com menos frequência do que a média das populações europeias inquiridas um conjunto de práticas domésticas de eficiência energética, exceto no que diz respeito à iluminação e ao uso de equipamentos elétricos. De facto, neste caso, o nível de respostas dos portugueses fica quase sempre muito acima da

Quadro 4.2. – Adesão pessoal a práticas de redução do consumo ou de uso eficiente da energia: comparação entre portugueses e média europeia, 1987-2011 (%)*

	1987		1993		1996		2003		2007		2011	
	PT	CE12	PT	CE12	PT	UE15	PT	UE15	PT	UE27	PT	UE27
Redução do aquecimento através da melhoria do isolamento da casa	18	47	15	40	12	39	9	33	8	20	-	-
Redução do uso do aquecimento da casa	17	39	24	39	26	35	23	43	25	42	-	-
Redução do combustível usado no carro	23	28	19	30	14	28	7	22	9/6	21/16	6	20
Redução da iluminação ou do uso de equipamentos elétricos em casa	72	44	63	45	50	41	57	48	46	48	49	53
Nenhuma	-	-	26	20	25	25	27	19	36	21	8	6
Não sabe	22	16	-	-	-	-	4	3	-	-	1	1

* Em 2007 o item sobre a redução do consumo de combustível foi subdividido em dois: «redução do uso do carro» e «redução da velocidade na condução».

Fontes: EB 36 (1988), EB 39.1 (1993), EB 46.0 (1997), EB 56 (2003), EB 65.3 (2007) e EB 75.2 (2011).

média europeia, indicando ser esta a sua opção preferencial para reduzir o consumo energético: desligar a luz e usar menos equipamentos elétricos. Esta observação está em consonância com os resultados de um outro inquérito à escala nacional (Almeida 2004), em que «apagar as luzes em divisões da casa em que não estão a ser usadas» foi uma prática referida por 75% dos inquiridos como sendo frequente. Os resultados do Eurobarómetro indicam, no entanto, um decréscimo progressivo na adoção desta prática: se em 1987 reunia 72% das respostas, em 2007 e 2011 não alcançou metade dos inquiridos portugueses, aproximando-se assim da média europeia, que se tem situado constantemente a esse nível. Estes dados sugerem que a entrada na CEE e os seus impactos económicos, bem como os preços controlados da eletricidade, levaram os portugueses a preocuparem-se menos com o seu consumo, pelo menos até 2007, ou seja, antes da crise económica e social. Com a crise os portugueses retraíram-se no investimento em melhorias nas casas e até na compra de novos equipamentos, ainda que energeticamente mais eficientes, sobretudo devido à sua carestia, surgindo por isso entre os que menos frequentemente adotaram algumas das medidas sugeridas nos inquéritos do Eurobarómetro, tais como escolher modelos de eletrodomésticos (máquinas de lavar, frigoríficos, televisores) mais eficientes (8%, contra uma média eu-

Quadro 4.3 – Posse de equipamentos domésticos e eletrónicos, em 2000 e 2010-2011, Portugal (%)

Equipamentos	2000	2010/2011
Aspirador	67,3	80,9
Máquina de lavar loiça	17,1	41,4
Máquina de lavar roupa	82,2	92,8
Máquina de secar roupa	9,5	22,5
Micro-ondas	33,3	82,9
Computador	–	57,2
Consola de jogos	–	22,1
Leitor de DVD	–	55,5
Leitor de MP3 e MP4	–	29,8
Telefone de rede móvel	47,4	87,7
Televisão por cabo ou satélite	19	52,3

Fonte: INE 2012.

ropeia de 30%); isolar a casa para reduzir o consumo energético (7% contra 18%); ou comprar um carro novo com menor consumo de combustível (1% contra 10%). Efetivamente, é entre os países com maior desafogo económico que se encontram os mais elevados níveis de adesão a estas medidas, enquanto nos países com mais dificuldades económicas as respostas positivas são mais baixas (CE 2011).

Mesmo assim, a atenção mais elevada no quadro europeu dada pelos portugueses ao consumo de eletricidade para iluminação e uso de eletrodomésticos parece refletir uma forte associação entre os conceitos de luz/eletricidade e consumo/dinheiro/custos, também observada num inquérito realizado em Lisboa (Schmidt *et al.* 2012), devido à perceção de que a iluminação e o uso de aparelhos elétricos têm um peso considerável no orçamento familiar. O facto de terem deixado progressivamente de se preocupar com estes consumos energéticos, até 2007, dever-se-á também à entrada abrupta na sociedade de consumo, sobretudo desde a adesão à CEE e consequente formação de novas necessidades neste período, a par de políticas de crédito facilitado e de promoção publicitária intensiva de novos equipamentos e *gadgets*. De facto, se no final dos anos 80 os portugueses tinham ainda um acesso relativamente limitado aos eletrodomésticos, em comparação com os outros membros da CEE – pelo que a aquisição de novos equipamentos teria então impactos perceptíveis no consumo doméstico –, a progressiva generalização do acesso a estes equipamentos, acompanhada da construção social de expectativas e padrões sociais relativos ao conforto, contribuiu para que o seu uso fosse

convencionado como sendo normal ou até uma necessidade (Shove 2010). E de facto, entre 2000 e 2010 o consumo doméstico de eletricidade em Portugal aproximou-se da média europeia (Eurostat 2012).

A análise dos dados disponibilizados no Anuário Estatístico de Portugal 2011 (INE 2012, 289) vem corroborar a tese descrita acima, ao demonstrar de forma clara o crescente acesso das famílias portuguesas, na última década, a um conjunto alargado de bens que consomem eletricidade e que está ligado ao apoio ao trabalho doméstico, à comunicação e ao lazer (quadro 4.3).

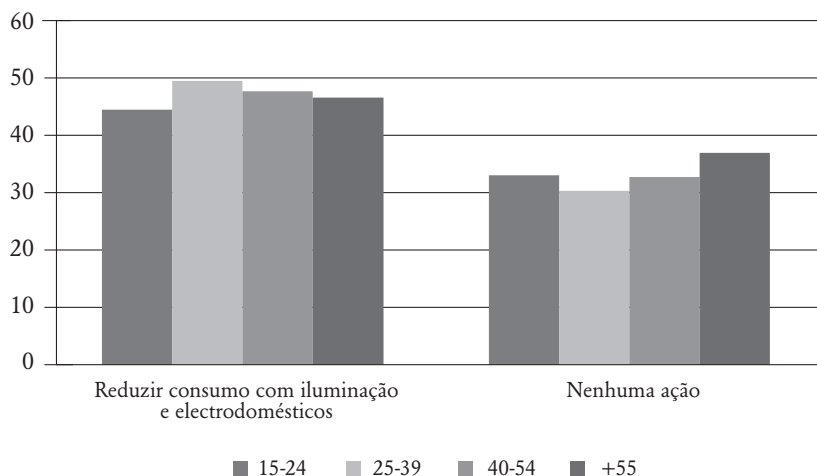
Assim, se nos anos 80 os portugueses poderiam estar ainda atentos aos consumos energéticos de equipamentos domésticos que apenas então começavam a adquirir, terão diminuído o cuidado ou a sensibilidade relativamente a estes consumos à medida que o uso destes equipamentos começou a normalizar-se, tornando-se invisível e rotineiro, apesar de crescente (Schmidt, Prista e Correia 2011).

Quanto às respostas relativas ao consumo de energia para aquecimento da casa, deve salientar-se que, por razões geográficas e climáticas, os portugueses têm geralmente menor necessidade, mas também hábito, sobretudo entre as gerações mais velhas, de recurso ao aquecimento da casa do que as populações de outros países com climas mais rigorosos. Assim, as duas questões relacionadas com o aquecimento da casa terão relativamente menos importância no caso de Portugal, sobretudo nas regiões de clima ameno, onde reside a maioria da população, não obstante as fragilidades reconhecidas do parque habitacional português no que concerne ao conforto térmico que muitas vezes não proporciona. Efetivamente, o consumo de energia por metro quadrado nos edifícios da UE é mais elevado nos países de clima frio (Odyssee 2013). Acresce que tradicionalmente nos lares portugueses se recorre sobretudo a lareiras para o aquecimento do ambiente. De facto, até 2002, a lenha foi a fonte de energia mais consumida no sector doméstico (INE e DGEG 2011) e, em 2010, representou ainda a principal fonte de energia consumida (em toneladas equivalentes de petróleo) para aquecimento do ambiente nos alojamentos portugueses (INE 2012). Tal representa uma forte dissociação entre o aquecimento da casa e o consumo de eletricidade, e, dado o baixo custo da lenha, um fraco estímulo à eficiência energética. Em todo o caso, entre 1987 e 2007 observa-se um ligeiro aumento no número de portugueses que afirmam ter reduzido o uso do aquecimento em casa. Portugal foi, aliás, o país da UE que menos energia gastou em 2009 para aquecimento do ambiente por metro quadrado de piso (Odyssee 2013).

Relativamente ao isolamento das casas, uma possível explicação para o baixo nível de respostas por parte dos portugueses (e ainda que a tendência de redução no número de respostas também se verifique em relação à média europeia) diz respeito à própria estrutura do sector da construção que, em Portugal, está muito centrada na construção residencial, enquanto noutros países europeus predominam as atividades de recuperação e manutenção de habitações. Tal fica a dever-se à ausência de políticas públicas de apoio à recuperação e manutenção dos edifícios construídos em Portugal, em benefício de novas construções, maioritariamente construídas sem cuidados de eficiência energética perante uma população com menores exigências em termos de conforto, segurança e utilização de novas tecnologias (Baganha *et al.* 2002). Uma outra explicação a considerar diz respeito ao facto de o rendimento disponível das famílias portuguesas ser mais baixo do que a média dos outros países-membros, o que limita a sua capacidade de investimento em obras – bem como em tecnologias mais eficientes, que frequentemente são mais caras ou até topo de gama (Schmidt *et al.* 2011). Por esta razão as famílias menos favorecidas são conduzidas a adotar apenas medidas de restrição do consumo (Bartiaux *et al.* 2006), apesar de, muitas vezes, serem penalizadoras em conforto.

Quanto à redução do combustível usado no transporte individual, o quadro 4.2 mostra que os portugueses têm vindo a declarar fazê-lo com menos frequência e, também, em menor medida que a média europeia. Estes dados refletem o facto de a automobilidade consistir na forma dominante de mobilidade das sociedades contemporâneas, no quadro de um regime sociotécnico que modela não só rotinas como convenções sociais, desencorajando o uso de outros meios de transporte (Dennis e Urry 2009) (ver capítulo 6). Efetivamente, num contexto de subida generalizada de preços, quer da eletricidade, quer dos combustíveis, os cidadãos europeus tendem a reduzir o consumo doméstico de eletricidade mais frequentemente que o uso do carro (CE 2007a). Embora o domínio deste regime da automobilidade esteja presente em todos os países europeus, no caso de Portugal a conjugação de diversos fatores, como a falta de planeamento urbano, insuficiências nos transportes públicos e as distâncias entre alojamentos, locais de trabalho e zonas comerciais agrava particularmente a dependência da população relativamente ao uso do carro. Acresce que, para isso, também contribui a construção mediática do uso do automóvel como uma necessidade com a qual os portugueses se conformam, sendo veiculada uma visão redutora das possibilidades

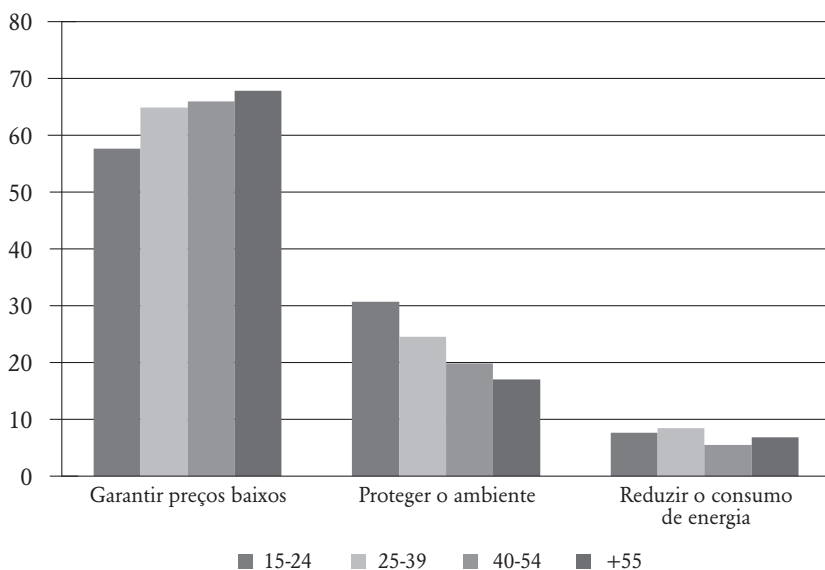
Figura 4.23 – Adesão pessoal a práticas de redução do consumo de energia em iluminação e eletrodomésticos e não adoção de qualquer prática de redução do consumo ou de uso eficiente da energia segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)



Fonte: EB 65.3 (2007).

individuais de ação no que diz respeito à redução do consumo de combustível (Horta 2012), bem como a sua mais recente chegada à sociedade do consumo de que a posse do carro é um ícone incontornável. Efetivamente, tem-se verificado um acentuado crescimento no consumo energético dos veículos: se em 1989 este consumo representava 21,8% do total da energia consumida no sector doméstico, em 1996 aumentou para 37,5% e em 2010 foi responsável por 50,6% – o que corresponde a 54,4% da despesa dos agregados domésticos com a energia (INE e DGEG 2011). No quadro dos acentuados aumentos nos preços dos combustíveis que se têm registado desde 2005, muitos portugueses passaram a recorrer mais a veículos a gasóleo (mais barato) em detrimento da gasolina (INE e DGEG 2011), tendo havido, além disso, entre 2006 e 2010, uma estabilização do consumo de combustível automóvel por habitante, que até então apresentava uma tendência de crescimento (INE 2011). A crise económica dos últimos três anos tem, no entanto, desempenhado o seu papel na redução do uso do transporte rodoviário, uma vez que, não obstante a transição verificada da gasolina para o gasóleo, quer a venda da gasolina, quer a venda do gasóleo sofreram quedas (de 13% e 6%, respetivamente) entre 2009 e 2011 (Pordata 2013).

Figura 4.24 – Prioridades políticas na área da energia segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)



Fonte: EB 65.3 (2007).

Voltando aos Eurobarómetros, uma outra questão mostra ainda no quadro 4.2 que uma parte significativa dos portugueses (cerca de 25%) declarou não praticar qualquer das ações sugeridas no Eurobarómetro com vista à redução do consumo de energia. Esta tendência parece estar relacionada com os baixos níveis de escolaridade e de rendimento da população, dado que o cruzamento das respostas por um conjunto de variáveis sociodemográficas permitiu observar que, de modo transversal aos diversos países europeus, os indivíduos menos escolarizados e com salários mais baixos mostram ter menos ideias relativamente às formas a que podem recorrer para poupar energia (CCE 1993; CE 2003).

Outro grupo que tem sido identificado nos Eurobarómetros como um dos que menos relatam a adoção de comportamentos de poupança de energia corresponde aos inquiridos mais jovens, isto é, entre 15 e 24 anos (CE 1997; CE 2007a). Efetivamente, os jovens são responsáveis por grande parte do consumo de eletricidade no sector doméstico, muito devido às suas rotinas e estilos de vida fortemente associados a dispositivos consumidores de energia (Gram-Hanssen 2007; Schmidt *et al.* 2012). Salvaguardando as óbvias diferenças que se registam na área da mobilidade

Quadro 4.4 – Atribuição de prioridade ao fornecimento de informação como forma de as autoridades políticas contribuírem para a redução do consumo energético: comparação entre portugueses e média europeia, 1993-2007 (%)

	1993		1996	
	Portugal	CEE12	Portugal	CEE15
É realmente importante que pessoas (como eu) tenham melhor informação sobre como podem poupar energia	89	82	90	81
	2005		2006	
	Portugal	UE25	Portugal	UE15
Qual deve ser a prioridade das autoridades públicas para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia?	51	43	62	49

Fonte: Eurobarómetros 46.0 (1997), 64.2 (2006a), 65.2 (2006b).

e da aplicação de medidas de alteração estrutural dos edifícios, que facilmente se podem explicar pelas condições objetivas de vida desta faixa etária, regista-se uma adesão ligeiramente menor às práticas de redução do consumo de energia relacionadas com iluminação e equipamentos elétricos (figura 4.23). De uma forma genérica os inquiridos entre os 25 e os 39 anos são os que mais frequentemente desenvolvem ações tendo em vista reduzir o seu consumo de energia no quotidiano.

Ao mesmo tempo, é entre os jovens portugueses que mais se defende que a redução do consumo de energia deve ser uma das prioridades políticas do Governo na área da energia e são também estes que mais valorizam a proteção do ambiente como uma prioridade da política energética e que menos valorizam a manutenção dos preços baixos, ainda que esta prioridade seja a mais referida em todos os grupos etários (figura 4.24).

Também quando se considera a variável «escolaridade» (idade de término dos estudos) se observa uma clara tendência para aqueles que frequentaram mais tempo a escola (até aos 20 anos ou mais) ou que ainda continuam a estudar considerarem, com maior frequência, a proteção do ambiente e a redução do consumo de energia como prioridades políticas na área da energia, dando menor relevo à questão dos preços baixos do que os escalões menos escolarizados.

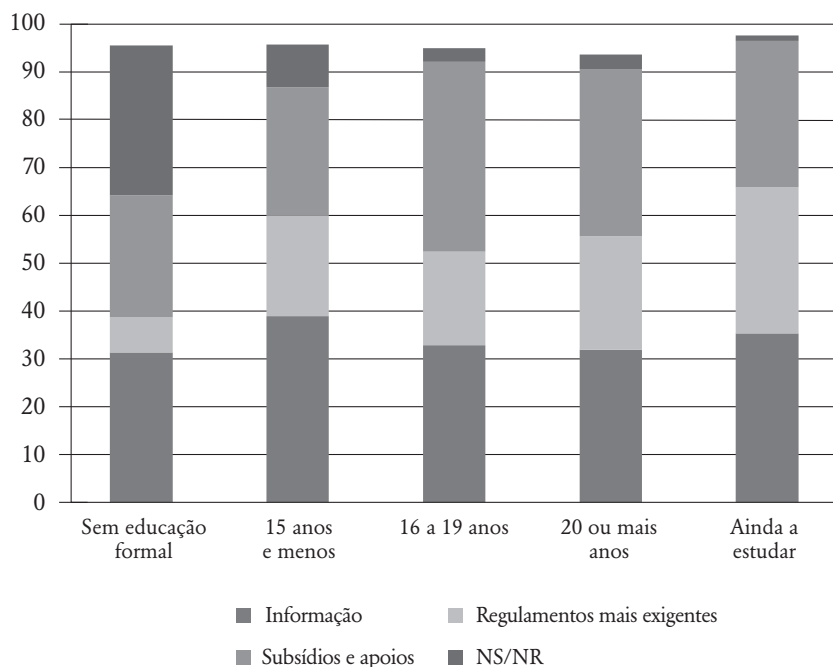
O significativo número de portugueses que declaram não ter adotado ações de poupança de energia (36%) em 2007 pode também ter sido agra-

Quadro 4.5 – Quais as medidas que os governos nacionais deveriam privilegiar para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia?, 2007 (%)

	Portugal	UE27
Subsidiar soluções energeticamente eficientes, por exemplo, para as casas	33	48
Dar mais informação sobre o uso eficiente da energia	34	25
Adotar padrões mais restritivos para os equipamentos que consomem energia	22	21
Outros	3	3
Nada	2	1
NS/NR	6	3

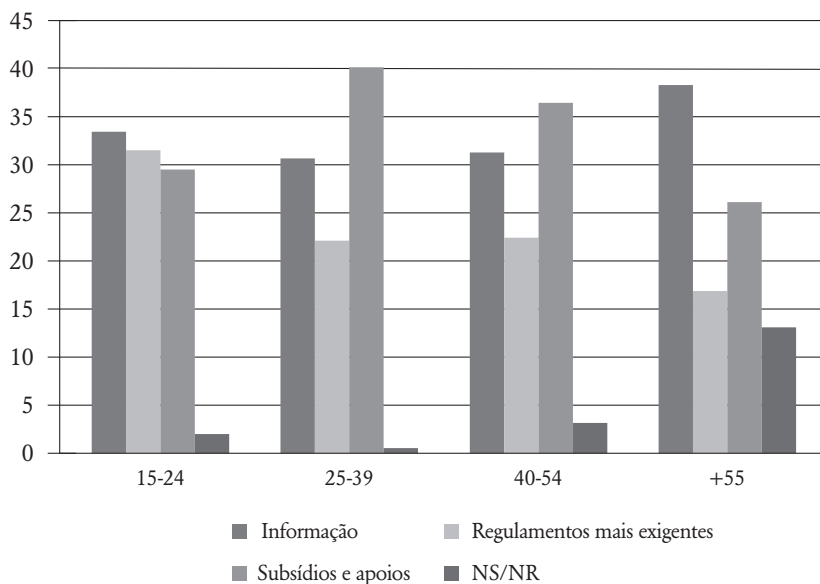
Fonte: EB 206a (2007).

Figura 4.25 – Medidas que o Governo deve tomar para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia segundo a idade de término dos estudos, 2007, Portugal (%)



Fonte: EB 206a (2007).

Figura 4.26 – Medidas que o Governo deve tomar para ajudar as pessoas a reduzir o seu consumo de energia segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)



Fonte: EB 206a (2007).

vado por uma quase ausência de campanhas públicas de sensibilização e informação da população relativamente ao problema. Efetivamente, os resultados de diversos Eurobarómetros mostram que os portugueses se situam sistematicamente entre os europeus que, com maior frequência, indicam estar interessados em obter mais informação sobre formas de poupar energia.

As diferentes formulações das perguntas utilizadas no Eurobarómetro relativamente à importância da informação para a redução do consumo de energia não permitem comparações diretas nem o estabelecimento de uma linha de evolução. Não obstante, nas diversas perguntas efetuadas os dados mostram que os inquiridos portugueses valorizam sempre mais o fornecimento de informação que a média dos europeus (quadro 4.4).

Se, nos primeiros Eurobarómetros realizados, a opção pelo fornecimento de informação é consensual, não sendo visíveis variações em termos sociodemográficos, em 2007 verifica-se que são principalmente as mulheres que afirmam querer mais informação e que os indivíduos mais escolarizados sentem menos essa necessidade, apoiando tendencial-

Quadro 4.6 – Na compra destes equipamentos, qual a atenção dedicada ao seu consumo de energia?, 2006 (%)

	Automóvel		Frigorífico		Lâmpada	
	Portugal	UE25	Portugal	UE25	Portugal	UE25
Presta muita atenção	49	59	46	58	48	43
Presta alguma atenção	15	18	24	25	28	33
Não presta atenção	18	12	25	15	22	23
Não sabe/não responde	17	10	5	3	2	1

Fonte: EB 64.2, 2006.

mente mais a adoção de uma outra medida política possível que consiste no estabelecimento de padrões de eficiência mais restritivos para os equipamentos consumidores de energia (CE 2007a).

Num país em que esta necessidade de mais informação é sentida por um elevado número de pessoas, compreende-se que, em 2002 (CE 2003), tenham sido os portugueses, de entre os restantes europeus, que menos concordaram com a ideia de que «podemos poupar, de forma simples e barata, muita da energia que usamos nas nossas casas e nos escritórios» (69%, contra uma média europeia de 80%). Foram os portugueses também os que mais declararam não saber se aquela ideia está correta ou não (21%, contra uma média europeia de 11%) e não saber que medidas de poupança de energia estariam dispostos a apoiar (27%, contra uma média europeia de 8%).

Quando a atenção se centra na seleção de outras medidas que os governos podem promover para fomentar a redução do consumo de energia por parte das famílias e tendo por referência os dados mais recentes (2007), os portugueses estão em linha com a média europeia (UE27) no que diz respeito à adoção de padrões mais restritivos para os equipamentos que consomem energia. No que concerne à disponibilização de apoios para soluções energeticamente eficientes, os portugueses preferem esta medida à anterior, mas apresentam resultados abaixo dos registados na UE (quadro 4.5).

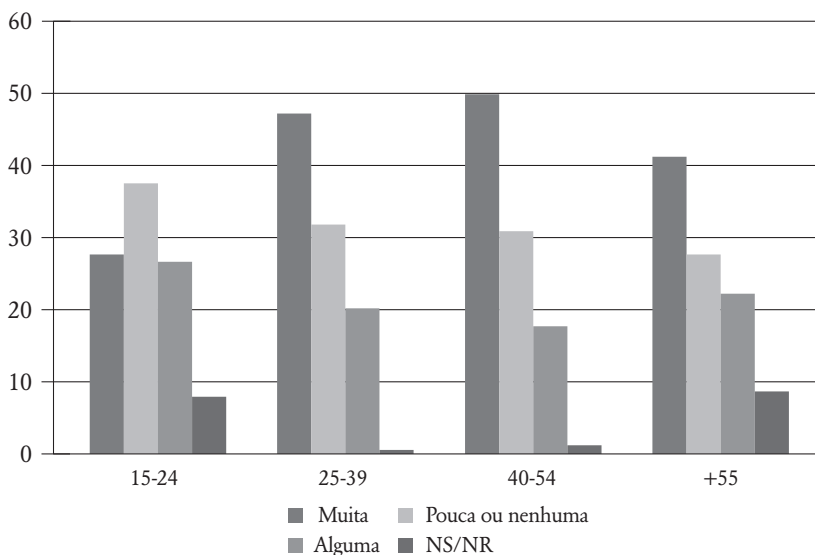
Em Portugal regista-se uma tendência para os mais escolarizados e os ainda a estudar assinalarem os subsídios e os apoios, bem como a definição de padrões e regulamentos de eficiência mais exigentes, com maior frequência do que os que frequentaram a escola durante menos anos (figura 4.25).

Quadro 4.7 – Influência da eficiência energética na aquisição dos equipamentos para a casa, 2007 (%)

	Portugal	UE27
Muita influência	43	48
Alguma	31	32
Nem por isso	22	19
NS/NR	4	2

Fonte: EB 206a (2007).

Figura 4.27 – Influência do critério de eficiência energética quando adquire equipamentos para a casa segundo os escalões etários, 2007, Portugal (%)

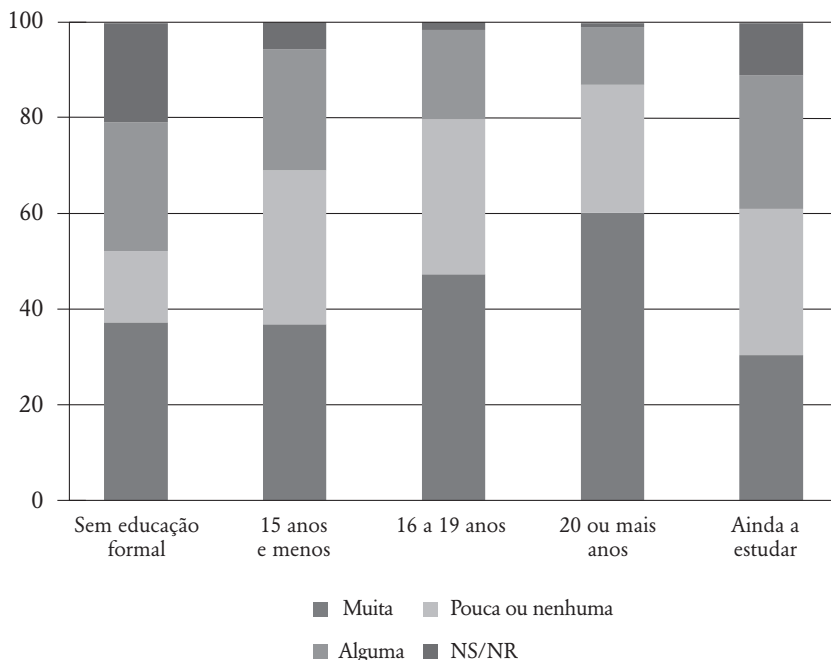


Fonte: EB 206a (2007).

Já no que concerne à idade dos inquiridos, os que pertencem ao grupo com idade compreendida entre 25 e os 54 anos assinalam a «disponibilização de subsídios e apoios» como a medida prioritária que o Governo português deverá tomar, no sentido de estimular um uso mais eficiente da energia por parte das famílias. Os mais velhos assinalam, com maior frequência, a «disponibilização de informação» como a medida prioritária (figura 4.26).

A importância associada à informação como instrumento de capacitação das famílias parece ter um reflexo claro na integração do critério

Figura 4.28 – Influência do critério de eficiência energética quando adquire equipamentos para a casa segundo o ano de término da formação escolar, 2007, Portugal (%)



Fonte: EB 206a (2007).

do consumo de energia no momento de adquirir alguns bens. Os dados de 2006 indicam que Portugal acompanhava a tendência da média da UE25 no que diz respeito à integração do critério do consumo de energia no momento de adquirir uma lâmpada, área onde mais recentemente se têm desenvolvido campanhas de sensibilização e promoção. Contudo, quando se analisam bens como o automóvel ou o frigorífico, os portugueses tendem a distanciar-se da média europeia, atribuindo-lhe menor relevância (quadro 4.6).

Quando a questão relativa à importância atribuída ao «critério da eficiência energética» no momento de aquisição dos equipamentos é abordada de forma mais genérica, os portugueses aproximam-se da média europeia (UE27), mas Portugal não se enquadra no grupo de países onde, de forma clara, se observava a preocupação com a eficiência energética no momento de aquisição de equipamentos, pelo menos até 2007 (quadro 4.7).

Quando se analisa a integração de critérios de eficiência no ato de compra de equipamentos para a casa segundo os escalões etários e as habilitações, observam-se diferenças dignas de nota. Como já referido anteriormente, é entre os portugueses de 25 a 39 anos – muitos a iniciar a vida familiar – que se observa a adoção mais frequente de práticas de redução do consumo ou de uso eficiente da energia, pelo que, em consonância com estes resultados, é também este um dos grupos etários onde é mais comum que o critério da eficiência energética seja tido em conta no momento de tomada de decisão (algo que também acontece no escalão etário seguinte). Neste caso, são particularmente os mais jovens e também os mais velhos que referem dar menos importância ao critério da eficiência energética (figura 4.27). No que concerne às habilitações, os anos de frequência escolar têm uma influência direta e muito clara na integração de critérios de eficiência energética no momento de aquisição de um novo equipamento. Exceto nos casos em que os inquiridos ainda estão a estudar (sendo também provável que as aquisições de equipamentos para a casa não sejam frequentes), à medida que se eleva a idade de saída da escola maior é a tendência para referir o critério da eficiência como fator influente no momento de aquisição de um equipamento, algo que é particularmente marcado a partir do 3.º escalão (figura 4.28).

Depois de 2007 não se aplicaram inquéritos à opinião pública europeia sobre eficiência energética, mas tudo indica, a avaliar pelos próprios dados estatísticos mencionados, que os resultados seriam bem diferentes, particularmente em países afetados pela crise, como é o caso de Portugal.

Num contexto em que uma severa crise económica é acompanhada de agravamentos nos preços da eletricidade, do gás, do gasóleo e da gasolina, a combinação de fatores como a indisponibilidade financeira das famílias para investir em equipamentos mais eficientes, a falta de conhecimento relativamente a práticas mais eficientes e a desadequação das estruturas materiais – como por exemplo a baixa qualidade de construção das habitações em termos de isolamento térmico ou a inexistência de redes de transportes públicos eficientes – faz antever sérias dificuldades para as camadas mais desfavorecidas da população e consequente aumento dramático do nível de pobreza energética.

Conclusão

Perante a dupla ameaça do esgotamento das fontes convencionais e das alterações climáticas em resultado da emissão de gases com efeitos de estufa, a energia tornou-se um problema crucial sobretudo na última

década. A ênfase das políticas europeia e nacional tem sido colocada numa estratégia a dois níveis: o investimento em fontes de energia endógenas, renováveis e menos poluentes, e a redução do consumo de energia, através da promoção da eficiência energética.

A opinião pública face às diversas fontes de energia tem vindo a evoluir no sentido de um crescente apoio às energias renováveis no presente e no futuro, à medida que o desenvolvimento tecnológico as tem tornado mais rentáveis e mais fiáveis. Em inquéritos mais recentes, é notória uma mais expressiva preferência dos portugueses pela energia eólica e das ondas (esta última ainda sem desenvolvimento comercial).

Considerando as metas políticas europeias para o crescimento das energias renováveis, na generalidade os inquiridos, tanto em Portugal como em toda a Europa, estão maioritariamente de acordo com a meta definida e de forma crescente. Nota-se, aliás, que nos últimos cinco anos tem aumentado o número de europeus que consideram até a meta pouco ambiciosa (embora também tenha crescido ligeiramente o grupo dos que consideram a meta demasiado ambiciosa, neste caso devido ao decréscimo das não respostas). Em geral, pode dizer-se que a questão das energias renováveis durante a última década entrou no léxico dos europeus, observando-se uma opinião formada e tendencialmente favorável sobretudo entre as gerações mais novas e escolarizadas.

Em contrapartida, o nuclear mantém-se uma opção energética fortemente estigmatizada em muitos países europeus e particularmente em Portugal, devido às polémicas regulares desde os anos 70 e também aos acidentes em centrais nucleares com consequências gravosas. As gerações mais jovens parecem opor-se menos a esta forma de geração de energia, embora os últimos inquéritos sobre o tema tenham sido todos aplicados antes do acidente da central de Fukushima em março de 2011.

No que respeita à eficiência energética, os portugueses tendem a declarar com menos frequência do que a média das populações europeias inquiridas, a adoção de práticas domésticas de eficiência energética, exceto no que diz respeito a restrições na iluminação e no uso de equipamentos elétricos, o que parece refletir uma forte associação entre os conceitos de luz/eletricidade e consumo/dinheiro/custos. Tal indicia também uma forte carência de informação sobre questões tão básicas quanto o peso dos atuais consumos domésticos, entre outras faltas crónicas de conhecimentos em matéria de energia.

As características climáticas do país tornam menos premente o aquecimento das casas. Porém, no que respeita ao isolamento das habitações, são os condicionalismos do sector da construção (mais apostado na cons-

trução nova que na reabilitação) e as limitações económicas das famílias, que explicarão a menor frequência destas práticas. O elevado consumo de combustível para transporte é atribuído a uma dependência do automóvel, incrementada pelo deficiente planeamento urbano, carências nos transportes públicos, e pelas distâncias entre casa e trabalho.

Mais uma vez, são identificáveis variações nos comportamentos energéticos em função da escolaridade e do rendimento económico (com implicações sobre a informação e o poder de compra de equipamentos mais eficientes), mas também da idade, uma vez que as rotinas e os estilos de vida dos jovens implicam um maior consumo de eletricidade e eventualmente um menor envolvimento em ações ligadas à eficiência energética, por exemplo, enquanto critério de aquisição de equipamentos para a casa.

Em suma, num contexto de crise económica, é especialmente premente continuar a investir em campanhas de informação e sensibilização à população, tanto no que respeita à promoção das energias renováveis como dos comportamentos de maior eficiência energética.

Eurobarómetros

- Comissão das Comunidades Europeias. 1982, *Eurobarómetro 17. Public Opinion in the European Community: Energy*, Bruxelas: CEE.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1986. *Eurobarómetro 26. Faits et Opinions*, Paris. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1544 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10883.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1987. *Eurobarómetro 32. Public Opinion in the European Community on Energy in 1986*, Bruxelas: CEE.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Eurobarómetro 36. Public Opinion in the European Community on Energy in 1987*, Bruxelas: CEE.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1991. *Eurobarómetro 35.0. Public Opinion in the European Community on Energy in 1991*. INRA, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2031 Data file Version 1.1.0, doi:10.4232/1.10895.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1992. *The Europeans and the Environment in 1992. Eurobarometer 37*. Bruxelas: Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2243.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1993. *Eurobarómetro 39.1. European Opinion and Energy Matters 1993*. INRA, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2347 Data file Version 1.1.0, doi:10.4232/1.10906.
- Comissão Europeia. 1995. *Europeans and the Environment. Eurobarometer 43.1bis*. INRA (EUROPE) - E.C.O. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2639.
- Comissão Europeia. 1997. *Eurobarómetro 46.0. Opinion on Energy Matters 1997*. INRA, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2898 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10923.
- Comissão Europeia. 1999. *What do Europeans Think about Environment. Eurobarometer 51.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3172.

- Comissão Europeia. 2003. *Eurobarómetro 57.0. Energy: Issues, Options and Technologies*. European Opinion Research Group (EORG), Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3638 Data file Version 1.0.1, doi:10.4232/1.10948.
- Comissão Europeia. 2005. *Eurobarómetro 63.2. Radioactive waste*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4234 Data file Version 1.1.0, doi:10.4232/1.10966.
- Comissão Europeia. 2006a. *Eurobarómetro 64.2. Attitudes towards energy*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas.
- Comissão Europeia. 2006b. *Eurobarómetro 65.2. Energy issues*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas.
- Comissão Europeia. 2007a. *Eurobarómetro 65.3. Energy Technologies : knowledge, perception, measures*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4507 Data file Version 1.1.0, doi:10.4232/1.10975.
- Comissão Europeia. 2007b. *Flash Eurobarometer 206a (Attitudes on issues related to EU Energy Policy)*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4546 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.4546.
- Comissão Europeia. 2008b. *Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer 295. Wave 68.2*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4742.
- Comissão Europeia. 2008b. *Eurobarómetro 69.1. Attitudes towards radioactive waste* TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4743 Data file Version 3.0.1, doi:10.4232/1.10987.
- Comissão Europeia. 2009. *Eurobarómetro 72.2. Europeans and Nuclear Safety*. TNS Opinion & Social, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4976 data file version 3.0.0, doi:10.4232/1.11137.
- Comissão Europeia. 2010. *Standard Eurobarometer 73*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5234 Data file Version 2.0.1, doi:10.4232/1.11479.
- Comissão Europeia. 2011. *Attitudes of European citizens towards the environment. Report. Special Eurobarometer 365. wave EB75.2*. TNS opinion & social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5480.
- Comissão Europeia. 2011. *Standard Eurobarometer 76*. TNS OPINION & SOCIAL, Bruxelas [Producer]; GESIS, Colónia [Publisher]: ZA5567, data set version 1.0.0, doi:10.4232/1.11448.
- Comissão Europeia. 2012. *Standard Eurobarometer 77*, Bruxelas: Comissão Europeia.

Referências

- Abrahamse, W., L. Steg, C. Vlek, e T. Rothengatter. 2005. «A review of intervention studies aimed at household energy conservation». *Journal of Environmental Psychology*, 25: 273-291.
- Almeida, J. F., org. 2004. *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*. Oeiras: Celta Editora.
- Angelier, J.-P. 1983. *Le nucléaire*. Paris: La Découverte.
- Baganha, M. I., J. C. Marques, e P. Góis. 2002. «O sector da construção civil e obras pú-

- blicas em Portugal: 1990-2000», Oficina do Centro de Estudos Sociais, <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/173.pdf>.
- Bang, G. 2010. «Energy security and climate change concerns: Triggers for energy policy change in the United States?» *Energy Policy*, 38(4): 1645–1653.
- Bartiaux, F., G. Vekemans, K. Gram-Hanssen, D. Maes, M. Cantaert, B. Spies, e J. Desmedt. 2006. *Socio-Technical factors influencing residential energy consumption (SEREC) – SPSPD II*. Bruxelas: Belgian Science Policy.
- Beck, U. 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- Bertoldi, P., B. Hirl, e N. Labanca. 2012. *Energy Efficiency Status Report 2012 – electricity consumption and efficiency trends in the EU-27, Joint Research Center, Report EUR 25405 EN*. Itália, <http://iet.jrc.ec.europa.eu/energyefficiency/sites/energyefficiency/files/energy-efficiency-status-report-2012.pdf>.
- Bickerstaff, K., I. Lorenzoni, N. Pidgeon, N W. Poortinga, W., e P. Simmons. 2008. «Reframing nuclear power in the UK energy debate: nuclear power, climate change mitigation and radioactive waste». *Public understanding of science*, 17(2): 145-169.
- Bishop, I., e D. R. Miller. 2007. «Visual assessment of off-shore wind turbines: The influence of distance, contrast, movement and social variables». *Renewable Energy*, 32 (5) 814–831.
- Braun, J. F. 2011. «EU energy policy under the Treaty of Lisbon rules». Working Paper n.º 31, EPIN European Policy Institutes Network.
- Carvalho, A. 2007. «Ideological cultures and media discourses on scientific knowledge: Re-reading news on climate change.» *Public Understanding of Science*, 16: 223–243.
- Cohen, A. W. 1991. «The EC's action programme for improving efficiency of electricity use», 14 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 359, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol14/iss2/10>.
- Comissão Europeia. 2010. *Europe 2020 – A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. COM(2010) 2020. Bruxelas: European Commission.
- Delicado, A. 2013. «Scientists, environmentalists and the nuclear debate: Individual activism and collective action». In *Associations and Other Groups in Science: An Historical and Contemporary Perspective*, ed. A. Delicado. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 189-208.
- Dennis, K., e J. Urry. 2009. «Post-car mobilities». In *Car Troubles. Critical Studies of Automobility and Auto-Mobility*, ed. J. Conley e A. T. McLaren. Aldershot: Ashgate, 235-251.
- Devine-Wright, P. 2008. «Reconsidering public acceptance of renewable energy technologies: A critical review». In *Delivering a Low Carbon Electricity System: Technologies, Economics and Policy*, eds. T. Jamasb, M. Grubb e M. Pollitt. Cambridge: Cambridge University Press, 1-15.
- Direção-Geral de Energia e Geologia. 2012. *Renováveis: Estatísticas Rápidas*, n.º 93, DGEG: Lisboa.
- Egenhofer, C. 1997. «Understanding the politics of European energy policy: The driving and stopping forces, the politics of European energy, the energy of European politics and Maastricht II». *Internet Journal of the Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy*, 2 (9).
- Ek, K. 2005. «Public and private attitudes towards 'green' electricity: The case of Swedish wind power.» *Energy Policy* 33 (13): 1677–1689.
- EEA – European Environmental Agency. 2012. *The European Environment – State and Outlook – 2010*. EEA: Copenhagen.

- Eurostat. 2012. *Energy, transport and environment indicators*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Flynn, J., H. Kunreuther, e P. Slovic. 2001. «Risk, media and stigma at Rocky Flats». In *Risk, Media and Stigma – Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, org. H. Kunreuther, P. Slovic e J. Flynn. Londres: Earthscan, 307-327.
- Gram-Hanssen, K. 2007 «Teenage consumption of cleanliness: how to make it sustainable?» *Sustainability: Science, Practice & Policy*, 3 (2): 15-23.
- Helm, D.. 2005. «European Energy Policy: securing supplies and meeting the challenge of climate change». *Paper* preparado para a Presidência da União Europeia pelo Reino Unido. <http://www.dieterhelm.co.uk/>.
- Horta, A. 2012. «Automobilidade e mediatização do preço dos combustíveis». In *Atas. 7.º Congresso da SOPCOM. Meios Digitais e Indústrias Criativas – Os Efeitos e os Desafios da Globalização*, eds. J. Azevedo e M. L. Martins.. Porto: Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação/CETAC.Media/Universidade do Porto, 3739-3750.
- Horta, A. et al. 2013. «Strong political agenda-setting and weakening journalism? The case of renewable energy coverage in Portugal». Comunicação apresentada no 11.º Congresso da European Sociological Association, Turim, 28-31.
- Instituto Nacional de Estatística. 2012. *Anuário Estatístico de Portugal 2011*. Lisboa: INE.
- Instituto Nacional de Estatística e Direção-Geral de Energia e Geologia. 2011. *Inquérito ao Consumo de Energia no Sector Doméstico 2010*. Lisboa: INE.
- Jamison, A. 2010. «Climate Change Knowledge and Social Movement Theory». *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1 (6): 811-823.
- Jasper, J. M. 1992. «Three nuclear energy controversies». In D. Nelkin, *Controversy: Politics of Technical Decisions*. Londres: Sage, 97-111.
- Kunreuther, H., e P. Slovic. 2001. «Coping with stigma: challenges and opportunities». In *Risk, Media and Stigma – Understanding Public Challenges to Modern Science and Technology*, orgs. H. Kunreuther, P. Slovic e J. Flynn. Londres: Earthscan: 331-352.
- Mays, C., e M. Poumadere, M. 1996. «Uncertain communication: institutional discourse in nuclear waste repository settings». In *Scientific Uncertainty and its Influence on the Public Communication Process*, orgs. V. H. Sublet, V. T. Covello e T. L. Tinker. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 137-161.
- Nave, J. 2001. «Non-governmental groups and the state». In *Environmental Policies in Southern Europe: Actors, Institutions and Discourses in a Europeanizing Society*, eds. K. Eder e M. Kousis. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 343-364.
- Nilsson, L. J., C. Stenqvist, L. Takeuchi-Waldegren, e P Söderholm. 2011. «Counting beans or moving mountains – the predicament of energy efficiency policy». *ECEEE 2011 Summer Study – Energy efficiency first: The foundation of a low-carbon society*, ECEEE, 1725-1732.
- Odyssee. 2013. Energy Efficiency Trends in the EU. Odyssee Indicators. <http://www.odyssee-indicators.org/publications/PDF/Overall-Indicator-brochure.pdf>.
- Pampel, F. C. 2011. «Support for nuclear energy in the context of climate change evidence from the European Union». *Organization & Environment*, 24 (3): 249-268.
- Pereira, T. S., A. F. Rodrigues, A. M. Carvalho, e J. A. Nunes 2010. «Parlamento e conhecimento científico: dupla delegação?». In *Democracia, Deliberação e Participação Pública*, org. J. M. L. Viegas. Oeiras: Celta.
- Perko, T., C. Turcanu, e D. Geenen, D. 2012. «Media reporting and changes in public opinion after Fukushima nuclear accident: Belgium as case study». *International Journal of Nuclear Governance, Economy and Ecology*, 3 (4): 291-307.

- Pimenta, C. 2008. «A integração europeia e a consolidação do ambiente na política nacional». In *60 Anos pela Natureza em Portugal*. Lisboa: LPN.
- Poortinga, W., M. Aoyagi, e N. Pidgeon. 2013. «Public perceptions of climate change and energy futures before and after the Fukushima accident: A comparison between Britain and Japan». *Energy Policy*, 62: 1204-1211.
- Pordata. 2013. «Venda de Combustíveis para Consumo em Portugal». Pordata. <http://www.pordata.pt/Portugal/Venda+de+combustiveis+para+consumo-1131>.
- Ramos, R., e A. Carvalho. 2008. «Science as rhetoric in media discourses on climate change». In *Rhetorical Aspects of Discourse in Present-day Society*, eds. J. Strunck, L. Holmgreen e L. Dam. Cambridge: Cambridge Scholars Press, 223-247.
- Rodrigues, J. N., e V. Azevedo. 2006. *Nuclear: O Debate sobre o Novo Modelo Energético em Portugal*. Famacão: Centro Atlântico.
- Sailor, W. C. et al. 2005. «A Nuclear Solution to Climate Change?». *Science*, 8, 50.
- Schmidt, L. 2003. *Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, L., P. Prista, e A. Correia. 2011. *Estudo Qualitativo sobre Valores, Representações e Práticas de Consumo e Eficiência Energética*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Schmidt, L., A. Horta, S. Fonseca, A. Correia. 2012. *Resultados Gerais de um Inquérito a Pais e Encarregados de Educação sobre Atitudes, Representações e Práticas de Uso de Energia*. Relatório do projecto Net Zero Energy Schools. Lisboa: ICS.
- Schmidt, L., A. Horta, S. Pereira, e C. Oliveira, C. 2013. «Comparative analysis of the public discourse about fusion and nuclear energy before and after Fukushima: WP12-SER-ACIF-1», final report.
- Shove, E. 2010. «Beyond the ABC: climate change policy and theories of social change». *Environment and Planning*, 42 (6): 1273-1285.
- Slovic, P., B. Fishoff, e S. Lichtenstein. 2002. «Rating the risks». In *The Perception of Risk*, P. Slovic. Londres: Earthscan, 104-120.
- Surrey, J. 1992. «Energy policy in the European Community: Conflicts between the objectives of the unified single market, supply security and a clean environment». *The Energy Journal*, 207-231.
- Teixeira, L. H. 2011. *Verdes Anos: História do Ecologismo em Portugal (1947-2011)*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Van Loon, J. 2002. *Risk and Technological Culture: Towards a Sociology of Virulence*. Londres: Routledge.
- Wolsink, M. 2000. «Wind power and the NIMBY-myth: Institutional Capacity and the Limited Significance of Public Support». *Renewable Energy*, 21(1): 49-64.

Mónica Truninger
José Gomes Ferreira

Capítulo 5

Consumo, alimentação e OGM

Introdução

Ambiente e consumo alimentar são dois temas que simultaneamente convergem e se contradizem e até chocam em muitos aspetos. Desde logo, porque o consumo alimentar implica não só a utilização de recursos naturais escassos nos processos de produção de alimentos, como também contribui para a poluição através de agroquímicos, de emissões de gases com efeitos de estufa e da criação de resíduos orgânicos e outros. Num contexto mais geral – mediático, cultural e político –, é frequente ligar a emergência da sociedade de consumo ao período de afluência dos anos 1950 e 1960 no pós-guerra, ao agravamento dos problemas ambientais e à sua transformação em problemas sociais. Em contrapartida, a temática da sustentabilidade resulta, em parte, da própria emergência da sociedade de consumo, sobretudo quando esta última é simbolicamente enquadrada por um discurso reducionista que a associa maioritariamente a valores materialistas, hedonistas e de prodigalidade. Este processo ocorreu com calendário diferenciado em função das especificidades de cada país, mas os analistas da sociedade de consumo apontam o século XX como aquele no qual o «consumidor» surge com mais força como categoria de análise (Trentmann 2006, 2).

Em Portugal, por exemplo, devido a processos que têm a ver com circunstâncias políticas, económicas e sociais associados a 40 anos de regime autoritário – o período do Estado Novo entre 1933 e 1974 –, a sociedade de consumo emerge tardiamente no contexto da Europa Ocidental. Alguns dos produtos alimentares bem como de serviços que asseguram a produção, distribuição e consumo alimentar, que fazem hoje parte do nosso quotidiano, tiveram acesso restrito durante uma boa parte do século XX. Mesmo serviços básicos, hoje considerados entre nós como ne-

cessidades absolutas, não estiveram assegurados até bastante tarde. Foi o caso da eletricidade, que na década de 30 ainda era um serviço quase exclusivamente urbano e com maior incidência nas cidades do Porto e de Lisboa (Madureira 2005). Ou o caso do abastecimento de água, dado que até 1972 apenas 40% da população era servida com redes de distribuição domiciliária de águas (Schmidt, Saraiva e Pato 2008; Pato 2011).

No pós-guerra, à medida que avançou a reconstrução europeia e a recuperação dos EUA, a tendência para a plenitude de emprego diminuiu o fosso entre classes sociais e alargou o acesso ao consumo alimentar, generalizando-o a mais classes e regiões. Apesar de em Portugal todo este processo ter sido tardio e incipiente, a acessibilidade ao consumo alimentar, auxiliado pela ampliação de uma infraestrutura de transportes e distribuição, aumenta e diversifica-se sobretudo a partir de meados de 1960. Um número cada vez maior de famílias passa a ter acesso a produtos como carne, laticínios, frutas e vegetais frescos todo o ano, bem como equipamentos de cozinha (*e. g.*, frigorífico, máquinas e mais tarde o micro-ondas), outrora de acesso reduzido (Santos e Tomé 2002). O impacto da adesão à CEE na sociedade portuguesa, a nível do crescimento dos índices de consumo, seria deste ponto de vista crucial em todas as áreas – desde os serviços, aos produtos alimentares e aos eletrodomésticos¹ (Truninger e Ferreira 2012).

Este *boom* da sociedade de consumo no Ocidente inspirou uma corrente de estudos críticos (*e. g.*, Escola de Frankfurt) no pós-guerra, que apontaram consistentemente o caminho que se estava a desenhar, sublinhando os riscos de uma cultura de massas, materialista e manipuladora da vontade e dos desejos do consumidor através, por exemplo, do impacto nocivo da publicidade e da industrialização da cultura. Independentemente das críticas e alertas sobre os «excessos da sociedade de consumo e da publicidade» (Baudrillard 1982) e do individualismo consumista, a leitura sobre o consumidor era a de um ser passivo e facilmente manipulável. Estas leituras conceptualizavam o consumo como moralmente negativo e reprovável (Marcuse [1964] 2011). Nas últimas décadas, contudo, tem surgido uma perspetiva diferente tanto do consumo como do consumidor, a que o processo de institucionalização da defesa e proteção dos direitos do consumo não é alheia. A imagem do

¹ Veja-se a evolução rápida de alguns indicadores de conforto: em 1987 apenas 86% dos lares portugueses possuíam frigorífico, percentagem que atingia 99,5% em 2010; também em 1987, apenas 44% possuíam máquina de lavar roupa, contra 95,5% em 2010; quanto aos aparelhos de televisão, em 1987 era um equipamento que fazia parte de 83% dos lares, atingindo mais de 99% em 2010; outro exemplo é o do computador, adquirido em 1987 por uma minoria (3%), em 2010 já fazia parte de mais de 57% dos lares (Pordata/INE 2011 e 2012).

«consumidor ativo», «com direitos» e liberdade de escolhas tem gradualmente emergido, projetando cada vez mais a força de um consumidor informado, inteligente e responsável com voz e presença crescente na mudança dos problemas sociais.

É neste contexto de grande produção, circulação e consumo de bens e serviços, que se reconfiguram no Ocidente as problemáticas da segurança alimentar e da defesa do consumidor.

No caso concreto da alimentação, alguns destes problemas estão articulados à crescente insatisfação com a qualidade e segurança alimentares, a que os escândalos em torno das *vacas loucas* (1990), dos OGM (1999), dos *pepinos tóxicos* hispano-germânicos (2011), ou da recente fraude da carne de cavalo (2013) não são alheios. De facto, à medida que a cadeia alimentar se complexificou e alargou, fruto da sua extensão à escala global, os processos de produção e consumo ficaram progressivamente apartados. Este fenómeno pode provocar nos consumidores uma sensação de opacidade e desconhecimento sobre a origem e processamento dos alimentos, com consequências num aumento das perceções de risco sempre que ocorre uma crise de segurança alimentar. Como tal, tem havido várias tentativas para credibilizar o sistema agroalimentar junto dos consumidores de forma a diminuir tais perceções de risco e de falta de confiança no sistema. Estas tentativas têm sido concertadas não só pelo sector público (governos nacionais e supranacionais, com destaque para a UE), como pelas entidades privadas (cadeias de retalho e distribuição alimentar, produtores, agências de certificação) e pelos próprios consumidores a título individual ou coletivo (Truningner 2010; Truningner 2013). Algumas destas estratégias, sobretudo à escala europeia, passaram pelo aumento da regulação e monitorização do sector agroalimentar através de processos mais apertados de rastreabilidade dos produtos, de um aumento da informação ao consumidor, da certificação e rotulagem, da penalização dos infratores, de padrões de qualidade mais restritos, entre outras. Tem-se também verificado uma cada vez maior participação dos consumidores em movimentos sociais, mais ou menos organizados, que fazem pressão sobre o mercado para a melhoria da qualidade alimentar. Essa maior participação revela uma faceta do consumidor-cidadão que faz uso da sua relativa autonomia no mercado para comprar produtos e serviços socialmente justos, ambientalmente sustentáveis, saudáveis e saborosos. Esta cidadania do consumidor estende-se para além das relações de mercado («votar com a carteira»), fazendo também sentir-se no universo de relações de aquisição, apropriação e uso de produtos (alimentares e outros), através do posicionamento moral dos indivíduos no seu quotidiano. Ou seja, todos os dias os indivíduos conso-

mem produtos alimentares enquadrados por eixos de tensão antagónicos, independentemente do sistema de provisão dos alimentos (mercado, família, comunidade ou Estado). Tal como explicitado por Warde (1997) estes eixos são: inovação vs tradição; saúde *vs.* indulgência; economia *vs.* extravagância; cuidado *vs.* conveniência. Estes eixos atravessam muitos dos dilemas do consumo alimentar e das deliberações dos consumidores sobre o que comer, como comer, com quem comer e onde comer.

Neste capítulo pretende-se desenvolver uma análise da opinião pública portuguesa a partir do contexto europeu, sobre os seguintes tópicos: qualidade alimentar e critérios de compra; atitudes e perceções sobre a segurança alimentar; e as questões da informação, da confiança e da rotulagem dos alimentos. Assim, começamos por fazer uma breve descrição das principais etapas da institucionalização da proteção do consumidor no nosso país, sendo dada especial atenção às políticas e instituições para o consumo e a segurança alimentares. Seguem-se as principais fases que balizam o enquadramento político-institucional da segurança alimentar no país, focando o olhar nalguns escândalos alimentares e no modo como foram geridos pelas entidades governamentais – crise das *vacas loucas* e alimentos elaborados a partir de organismos geneticamente modificados. Faz-se depois uma análise mais focada e evolutiva (desde os anos 1990 até 2012) sobre a opinião dos portugueses acerca da biotecnologia aplicada à produção alimentar, nas suas vertentes de uso de organismos geneticamente modificados e de clonagem animal. O capítulo encerra com algumas reflexões sobre a opinião pública portuguesa no que concerne ao consumo, à qualidade e à segurança alimentares.²

Principais políticas e instituições para o consumo e a segurança alimentares em Portugal e na Europa (1970-2010)

A institucionalização da defesa do consumidor (1970-2010)

Portugal chega tarde à sociedade de consumo e, consequentemente, às políticas de defesa do consumidor. Se os antecedentes históricos se podem situar nas cooperativas de consumo do terceiro quartel do século XIX, o certo é que até aos anos 1960 não existia uma política de con-

² Este capítulo enquadra-se nas atividades do projeto «Entre a escola e a família: conhecimentos e práticas alimentares das crianças em idade escolar», financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/CS-SOC/111214/2009).

sumo, limitando-se praticamente tudo ao controlo de preços, perseguição de delitos contra a saúde pública, combate à especulação e garantia do abastecimento de bens essenciais (DGC 2009, 22). Na sequência da adesão de Portugal à OCDE (em 1961, como membro fundador) e à EFTA (aceite como país fundador em 1959), o país passou a assumir «formalmente compromissos internacionais aderindo a normas de qualidade, regras de rotulagem ou a adotar mecanismos de segurança, que forçosamente atraíram a atenção dos departamentos governamentais para o Direito dos Consumidores» (Santos 1994, 109). Contudo, do ponto de vista da sociedade civil os portugueses em geral não tinham grandes possibilidades de escolha dado que o mercado era restrito e à época «nenhum consumidor português pensava em defender-se» (Schmidt 1994, 6). Os principais produtos e marcas existiam praticamente em regime de monopólio consentido (Santos e Tomé 2002, 22) ou ostentavam «apenas a marca institucional, originando as ‘campanhas de orientação’ promovidas pelo Estado visando inculcar hábitos de consumo» (Schmidt 1994, 6).

A mudança registou-se sobretudo na década de 70, no decorrer da qual, segundo concluem Beja Santos e Artur Tomé (2002) a partir de António Barreto (1996), o país viu reunidas as condições para começar a promover a sociedade de consumo, sobretudo depois do 25 de Abril de 1974 e passado o período revolucionário.

No início da mesma década, surgiram os primeiros alertas por parte de alguns grupos da sociedade civil, designadamente das classes médias emergentes preocupadas com questões como a falta de higiene e salubridade dos produtos, a falta de garantia e assistência pós-venda, a inexistência de um controlo dissuasor de fraudes e a falta de informação ao consumidor. Esse processo levaria ao aparecimento da primeira revista de defesa do consumidor – a *Conteste* (1974-1975) – e, sobretudo, à criação da DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor em fevereiro de 1974 (DGC 2009; Santos 1994).

Embora a Constituição de 1976 consagre a defesa do consumidor num artigo, o processo democrático que se segue ao 25 de Abril não deu especial prioridade ou autonomia à política dos consumidores,³ sendo

³ Durante o VI Governo Provisório (setembro de 1975-junho de 1976), foi criada a Subsecretaria de Estado para a Defesa do Consumidor (SEDC), na dependência do Ministério do Comércio Interno, que apresentou uma proposta de protocolo para a articulação e coordenação de uma política de defesa do consumidor e de criação de um Instituto de Apoio e Defesa do Consumidor. No entanto, nenhuma das propostas teve seguimento e a SEDC viria mesmo a ser extinta com a constituição do I Governo Constitucional (setembro de 1976).

apenas em 1991 que a primeira Lei de Defesa do Consumidor foi aprovada pela Assembleia da República (Lei nº 29/81, de 22 de agosto de 1981). Este diploma marca o início da institucionalização da defesa do consumidor em Portugal, criando também o Instituto Nacional de Defesa do Consumidor (INDC), cuja constituição efetiva só veio a ter lugar em novembro de 1983. A publicação nesse ano da Lei Orgânica do Ministério da Qualidade de Vida passou a enquadrar atribuições respeitantes à defesa do consumidor, integrando o INDC na sua dependência (DGC 2009, 45-63). Em plenas vésperas do processo de integração europeia era necessário dotar o país de um quadro jurídico-administrativo no sector do consumo.

A 1 de janeiro 1986 Portugal adere à Comunidade Europeia, o que representa uma importante etapa, tanto no acesso ao consumo, cujos indicadores aumentavam exponencialmente com a abertura do país a inúmeros produtos, como da defesa do consumidor em Portugal, resultante da participação do país na dinâmica europeia e das obrigações daí decorrentes. Para Luísa Schmidt «a integração na CEE e a vinda dos respetivos fundos de ajuda económica, o regresso das multinacionais publicitárias, o início da televisão a cores, a expansão publicitária, que em sete anos (1981-1988) decuplicou os seus investimentos, são bons indicadores desta mudança» (Schmidt 1994, 5). Acresce a abertura do país aos mercados internacionais com o fim das barreiras alfandegárias.

Em 1991 o INDC publicou o *Livro Branco do Consumidor* e, em 1992 foi adotada legislação comunitária sobre a aferição de critérios de segurança dos produtos e dos consumidores. Em 1992, os Estados-membros assinaram o Tratado de Maastricht, que passa a consagrar a política dos consumidores na União Europeia (Santos 1994, 193). A 1 de janeiro de 1993 entrou em vigor o Mercado Único Europeu.

Internamente, em 1993, foi criado o Instituto do Consumidor (IC), substituindo o INDC, mas as suas incumbências foram sempre demasiado vastas para a sua capacidade de ação (Schmidt 1994). Em 1996 seria publicada a Lei de Defesa do Consumidor (Lei nº 24/96, de 31 de julho) (Santos e Tomé 2002, 92-93). Em 2007, a Direção-Geral do Consumidor (DGC) substituiu o Instituto do Consumidor, enquanto entidade pública responsável pelo estudo, definição e implementação de uma política dos consumidores em Portugal. Estas instituições oficiais (IC e DGC) e não-governamentais (DECO), bem como os instrumentos de regulação da defesa do consumidor, embora com capacidades diferenciadas, foram importantes para assegurar os seus direitos e dinamizar um conceito de consumidor-cidadão na sociedade portuguesa. Veremos no ponto se-

guinte como a ocorrência de várias crises alimentares desde os anos 90 impulsionou a criação de outras instituições e regulamentos para a proteção da segurança alimentar pública.

Segurança, risco e pânico alimentares: enquadramento político-institucional (1990-2010)

As preocupações com os riscos alimentares não são novas. Para Arthur P. J. Mol e Harriet Bulkeley, a alimentação sempre esteve ligada às potenciais ameaças ao ambiente e à saúde humana. Do mesmo modo, a crescente atenção dada pelos cientistas sociais aos riscos alimentares relacionados com a produção e o consumo não deve ser interpretada como o despertar tardio das ciências sociais para este tipo de riscos. Pelo contrário, a crescente atenção das ciências sociais e da sociedade em geral está relacionada com a natureza dos riscos, o impacto social dos novos problemas e a resposta institucional no lidar com estes (Mol e Bulkeley 2002, 185).

A partir dos anos 1970 surgiram entre académicos, ambientalistas, decisores e representantes dos sectores económicos críticas em relação aos métodos de avaliação de risco, que, ao serem exclusivamente suportados por estudos técnicos e quantitativos, se expunham a divergências sobre como interpretar as evidências e a incerteza dos resultados, sem levarem em conta diferenças de percepção,⁴ e diferentes atitudes e comportamentos face aos diversos tipos de risco. Desde a década de 1980 que a emergência de novos problemas abriu espaço para a intervenção das ciências sociais, designadamente com o contributo de autores como Beck e Giddens sobre a *sociedade de risco*. Nos anos 1990, tornou-se cada vez mais importante o contributo das ciências sociais no debate sobre esta temática, de tal modo que, segundo Júlia Guivant, nos documentos internacionais, paralelamente à aceitação da incerteza, observou-se «uma certa aproximação com ideias desenvolvidas pelas análises sociais sobre riscos», em que «a própria definição de segurança alimentar passa a ser entendida como um valor social» e se reconhece a importância crucial de fatores sociais na avaliação e gestão de risco (Guivant 2002, 92).

Na mesma linha, Arthur P. J. Mol e Harriet Bulkeley afirmam que o debate sobre a mudança da natureza da produção e os riscos associados

⁴ Por exemplo, o que para os cientistas e os decisores políticos «tende a ser perspetivado, essencialmente, como uma questão de mensuração de probabilidades e de avaliação de fatores, para as populações [...] exprime-se muitas vezes em preocupação, ansiedade ou receio» (Delicado e Gonçalves 2007, 689).

assume que, em primeiro lugar, mudou a natureza do sistema agroalimentar e de consumo e, em segundo lugar, mudou o carácter da natureza dos riscos envolvidos na produção e no consumo de alimentos, em que os riscos convencionais (*e. g.*, resultantes da utilização de aditivos e agroquímicos) continuam a interessar. Porém, surgiu uma nova categoria de riscos, onde a Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) e os OGM ganharam especial atenção pública, na medida que afetam a natureza e a sociedade de forma complexa e, simultaneamente, menos visível e mais difícil de detetar. Em terceiro lugar, em parte devido à mudança de natureza dos riscos alimentares, caracterizados pela sua indeterminação e incerteza, a ciência perdeu autoridade, racionalidade e objetividade na avaliação dos riscos, sendo que, tanto as incertezas como as controvérsias, não podem ser apenas discutidas no seio da comunidade científica, devem envolver toda a sociedade, designadamente decisores políticos, produtores, retalhistas e consumidores (Mol e Bulkeley 2002, 185-186).

A partir do início da década de 1990, casos como a doença das vacas loucas,⁵ a controvérsia com os organismos geneticamente modificados (OGM) na agricultura e no consumo,⁶ e a crise das dioxinas ocorrida em 1999 na Bélgica⁷ foram transformados em símbolos da sociedade de risco. A tal ponto que o efeito cumulativo destes episódios, conjuntamente com a persistência de ameaças ao ambiente e à saúde pública, tem contribuído para o aumento de preocupação relativamente aos sistemas

⁵ A «doença das vacas loucas» ou BSE (Encefalopatia Espongiforme Bovina) consiste «numa patologia que se manifesta em bovinos adultos», faz parte de um grupo de «doenças progressivas e degenerativas do sistema nervoso central que afeta várias espécies animais e também a espécie humana» (Gonçalves *et al.* 2007, 21). O primeiro caso foi detetado no Reino Unido em 1985, ao passo que em Portugal o primeiro caso foi detetado em 1990.

⁶ Em 1996 foi comercializado pela primeira vez na Europa um alimento modificado geneticamente (em Inglaterra o concentrado de tomate da empresa Zeneca); no ano seguinte, em 1997 a Comunidade Europeia autoriza a comercialização do milho GM da empresa Novartis (CNADS 2000).

⁷ A BSE não foi o único episódio de segurança alimentar que gerou controvérsia, preocupação e desconfiança em relação às instituições. Sem afetar o nosso país, em junho de 1999 ocorreu na Bélgica a «chamada crise das dioxinas», que implicou a retirada do mercado de produtos avícolas, de suínos e bovinos com origem em explorações belgas. O problema deveu-se à entrada na cadeia alimentar de grandes quantidades de dioxinas por via da contaminação de matérias-primas utilizadas em alimentação animal, tendo resultado no abate de enormes quantidades de aves e suínos (Bánáti 2011). No nosso país, em março de 2003 ocorreu um episódio gerado pelo uso ilegal de nitrofuranos (antibióticos) na alimentação de aves, designadamente frangos, perus e codornizes, que levaram ao abate de milhares de aves no primeiro semestre desse ano (DECO 2003; Schmidt e Ferreira 2004).

agroalimentares intensivos, com consequências no aumento das preocupações dos consumidores com os processos opacos das cadeias alimentares longas e para o aumento da desconfiança relativamente às instituições nacionais e europeias (Truninger 2013). Em resposta, sobretudo na Europa, foi adotado um quadro normativo supranacional com repercussões na implementação de medidas de regulação horizontal, em domínios que atravessam toda a cadeia alimentar, desde a produção de alimentos até estes chegarem ao prato, ou seja, desde a agricultura, passando pela saúde pública e pela informação ao consumidor (Guivant 2002, 89; Mol e Bulkeley 2002, 185; Loeber 2011, 232).

Temos assim que a resposta a estas crises fomentou todo um aparato colocado na avaliação e gestão dos riscos alimentares, ao ponto de ser hoje comum ouvir-se que a alimentação nunca foi tão segura como agora (Truninger 2010). Tal evidência foi recentemente abalada, em 2011, com o caso dos «pepinos tóxicos hispano-alemães»⁸ que provocaram mortes e, em 2013, por mais um escândalo alimentar, desta vez na sequência da deteção de embalagens de alimentos pré-cozinhados cujo rótulo não correspondia integralmente aos ingredientes encontrados nesses produtos. Trata-se do recente caso da carne de cavalo, identificado na Irlanda e repercutindo-se por vários países europeus.

Voltando aos anos 1990, em traços muito gerais, segundo Bente Halkier e Lotte Holm (2006), dois acontecimentos tiveram um impacto decisivo na política alimentar europeia. Foram eles a implementação do Mercado Único Europeu, em 1993, e o escândalo com a doença das *vacas loucas*. A abertura do Mercado Único levantou questões sobre a integração e harmonização dos procedimentos de segurança, qualidade e monitorização (através de laboratórios credenciados), desde a produção ao processamento de alimentos. A BSE, por se tratar do maior exemplo de um escândalo de (in)segurança alimentar, ajudou a colocar este tema no topo da agenda política europeia e a reorganizar esta área de intervenção a nível dos Estados-membros (Halkier e Holm 2006, 127).

⁸ A 21 de maio de 2011 foi lançado o primeiro alerta da Alemanha acerca da deteção pouco usual de reações humanas à provável contaminação de pepinos pela bactéria *Escherichia coli* (EHEC). Este problema sanitário gerou forte mediatização uma vez que provocou vítimas mortais na Alemanha (16) e na Suécia (1). Inicialmente a Espanha foi acusada pela Alemanha de estar na origem deste problema pois as importações provinham daquele país. No entanto acabou por ser ilibada já que a estirpe encontrada nos pepinos espanhóis não era a mesma que a estirpe que afetou os doentes contaminados. Este incidente provocou um conflito diplomático entre os dois países com custos financeiros elevados para os produtores da Europa do Sul.

A estes dois acontecimentos junta-se, também a partir dos anos 1990, a crescente utilização de biotecnologia na produção de alimentos, um processo que está na origem de intensos debates e tem sido motivo para aumentar a desconfiança dos consumidores face às instituições públicas e aos produtores de alimentos (Vilella-Vila, Costa-Font e Mossialos 2005).

Em resposta à BSE, as alterações mais profundas aconteceram à escala europeia ou foram impulsionadas por tal, contribuindo este caso para a consolidação das políticas europeias sobre segurança alimentar e para a harmonização das políticas e instituições dos Estados-membros. A crise da BSE deu início a um período de reforma institucional e ao surgimento de novas regras de segurança alimentar, colocando o foco na proteção do consumidor e na participação dos atores envolvidos (Bergeaud-Blackler e Ferretti 2006, 137; Domingues 2006, 178). Num cenário de desconfiança generalizada dos cidadãos face às instituições, a União Europeia publicava em 2000 o *Livro Branco da Segurança dos Alimentos*, documento que explicitava os princípios da Autoridade Europeia de Segurança Alimentar criada em 2002. A nova Agência ficaria com funções de avaliação dos riscos da cadeia alimentar e posterior comunicação às instituições e aos consumidores, criando-se para o efeito um sistema de alerta – o RAPEX –, o qual permite a troca de informações entre os Estado-membros (ver Regulamento CE n.º 178/2002 de 28 de janeiro do Parlamento e do Conselho Europeu). Por seu turno, a Comissão Europeia e as instituições similares criadas nos Estados-membros nessa sequência ficariam com competências na gestão do risco (Gonçalves *et al.* 2007, 40).

Em Portugal, até à década de 1990, a legislação nacional estava essencialmente preocupada com as condições sanitárias e de higiene dos produtos alimentares, com o controlo do sistema de abastecimento e com as fraudes financeiras (recorrendo à Inspeção-Geral das Atividades Económicas para essa monitorização). À semelhança do que ocorria à escala europeia, a crise da BSE veio introduzir profundas alterações na legislação nacional, no sentido de a harmonizar com os instrumentos e instituições de segurança alimentar europeus (Domingues 2006, 179). Em março de 1998, foi criado «um grupo de trabalho com a missão de refletir e recomendar reformas institucionais nesta área» (Gonçalves *et al.* 2007, 40), reconhecendo o Governo, na altura com António Guterres como primeiro-ministro, a «necessidade de dissociar as funções de apoio à produção agrícola e alimentar e a fiscalização e controlo da segurança alimentar e qualidade dos produtos alimentares» (*idem*). A 10 de agosto de

2000, através do Decreto-Lei 180/2000, foi criada a Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar, que, na prática, nunca chegou a cumprir as funções para as quais foi desenhada. O «zigzague das políticas e dos políticos», analisado noutros trabalhos sobre o contexto de governança portuguesa (Schmidt 2008; Ferreira 2012), justificam o impasse na sua concretização em face dos resultados das eleições legislativas em 2002 e 2005. Finalmente, a 30 de dezembro de 2005, quando estava em funções o novo Governo socialista foi criada, através do Decreto-Lei n.º 237/2005, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE),⁹ considerado um órgão policial, «cuja função foi recentrada no controlo e fiscalização da produção, distribuição e venda de produtos alimentares» (Gonçalves *et al.* 2007, 45).

Quanto aos OGM, destaque-se a publicação das duas Diretivas que regulam a sua utilização e comercialização desde 1990.¹⁰ Tanto a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como a Organização Mundial de Saúde têm trabalhado no sentido de proteger os consumidores no que concerne aos OGM através do órgão intergovernamental comissão do CODEX ALIMENTARIUS. Este órgão tem como objetivo o estabelecimento de padrões agroalimentares internacionais e de recomendações nesta matéria (CNADS 2000 e 2005; Lee 2009). Em resultado da controvérsia pública em torno dos OGM, em junho de 1999 foi decretada uma moratória que rejeitava a introdução de plantas transgénicas na União Europeia, a que aderiram França, Dinamarca, Áustria, Grécia, Luxemburgo, Itália e Bélgica. Em 2002, na Conferência de Joanesburgo, foi retirado da Declaração do Rio 1992 o princípio da precaução (Schmidt 2007). Em 2004 essa moratória foi levantada devido à pressão na União Europeia de alguns Estados-membros da Organização Mundial de Comércio, nomeadamente países como Argentina, Estados Unidos da América e Canadá. Tendo a moratória sido levantada, a União Europeia começou a receber vários pedidos de comercialização de OGM, o que tornou mais visível a necessidade de im-

⁹ Segundo o DL n.º 237/2005, a entidade congrega, entre outras, as atribuições e competências detidas pela Inspeção-Geral das Atividades Económicas (IGAE) em matéria de controlo oficial dos géneros alimentícios, como em matéria de fiscalização do sector não alimentar, alargando essas competências à avaliação científica independente dos riscos na cadeia alimentar e à fiscalização das atividades económicas a partir da produção e em estabelecimentos industriais ou comerciais, concentrando tudo numa entidade.

¹⁰ Diretiva 98/81/EC sobre «Utilização Confinada» que revê a Diretiva/219/CEE e a Diretiva 2001/18/EC sobre «Libertação Deliberada» que revê a Diretiva 90/220/CEE, as quais foram transpostas para a legislação nacional (CNADS 2005, 20).

plementar uma política de rotulagem de alimentos produzidos através destes organismos (CNADS 2005).

Atualmente, em Portugal, apenas duas culturas obtiveram aprovação para plantação – o milho *Maize Mon 810* da empresa Monsanto e a batata *Amflora* da empresa BASF. Na Europa dos 27, apenas seis países têm plantações com culturas geneticamente modificadas que, para além de Portugal, se estendem à Espanha, à República Checa, à Roménia, à Polónia e à Eslováquia, cujas áreas totais cultivadas registam cerca de 95 mil hectares.¹¹ Uma parcela reduzida quando comparada com os 134 milhões de hectares plantados a nível mundial, e que reflete de forma inequívoca os ecos da controvérsia na Europa, em relação aos restantes países do mundo. Tal controvérsia espelha igualmente a conquista de moratórias de proibição do cultivo e comercialização de OGM, tendo por base o princípio de precaução, nalguns países europeus como a Áustria, a França, a Alemanha, a Grécia, a Hungria e o Luxemburgo. De certa forma pode-se juntar a Itália a este núcleo de países, pois já se posicionou contra as plantações de OGM no seu país, pese embora a falta de formalização desta orientação junto da União Europeia. Dada a resistência de um leque importante de países, quer pelo peso das suas economias, quer pela mobilização forte dos seus cidadãos, a Comissão Europeia deixou ao critério de cada Estado-membro a autorização ou proibição de culturas de OGM. Uma das estratégias que tem vindo a ser implementada para evitar a proliferação destas culturas tem sido a definição de «zonas e regiões livres» de OGM na Europa. No caso português os dados revelam que a cultura do milho transgénico tem vindo a evoluir de forma crescente desde 2005, ano em que ocupava 772 hectares. Sendo que o grande *boom* se registou de 2006 para 2007, data em que passou de 1250 ha para 4263 ha. De 2010 para 2011 registou-se novo acréscimo acentuado, respetivamente, de 4868 ha para 7724 ha. Os dados mais recentes evidenciam novo aumento, sendo que em 2012 registava 9278 ha, o que corresponde a um aumento de 2900ha de área de cultivo em relação ao ano transato (ISAAA 2012). A partir dos dados divulgados pelas autoridades portuguesas, nem sempre convergentes com os apresentados por organismos internacionais, sabe-se que, em 2011, 58% da área total de cultivo se localizava no Alentejo, 29% em Lisboa e Vale do Tejo, 10% na região Centro e 3% na região Norte (MAMAOT 2012).

¹¹ É provável que estas áreas cultivadas possam ser reduzidas em alguns países, na sequência de a empresa multinacional de biotecnologia Monsanto ter concordado recentemente em retirar as suas plantações de vários países europeus, incluindo Portugal.

Casos como a BSE e o debate sobre os OGM, foram de tal forma importantes que o que está em causa não é apenas a segurança do consumidor, mas também a competência e transparência das instituições públicas para lidar com estes problemas (Bergeaud-Blackler e Ferretti 2006, p. 136-137). No caso da BSE este saiu da agenda pública, tanto por atingir um ponto de saturação na sua mediatização como pela expectativa de ser encontrada uma solução (Ferreira 2012). Esta acabou por ser concretizada através de mecanismos fortes de rastreabilidade da circulação dos animais bovinos e seu processamento. No caso dos OGM a controvérsia pública continua, designadamente pelo facto de serem tecnologias controladas por um grupo restrito de produtores, geralmente as grandes multinacionais agroalimentares enfatizando os seus defensores o seu potencial económico (Vilella-Vila, Costa-Font, Mossialos 2005; CNADS 2005).

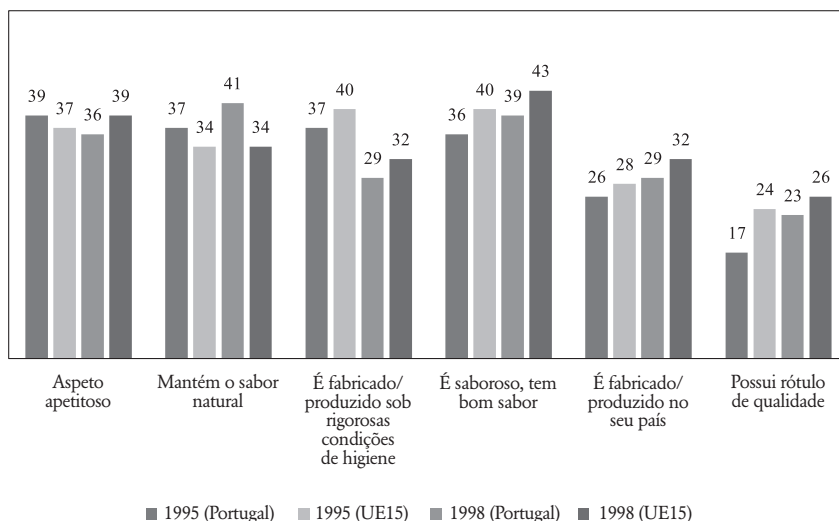
Opinião pública portuguesa sobre qualidade e segurança alimentares no contexto europeu

Feita esta reflexão inicial passamos a apresentar os principais resultados que se podem extrair da análise dos Eurobarómetros que cobrem o período 1986 a 2013. Recorde-se que 1986 foi o ano de adesão de Portugal à Comunidade Europeia e da transposição de uma série de diretivas aplicadas à defesa do consumidor. As temáticas exploradas nesta secção incluem a qualidade alimentar, os critérios e os locais de compra, as atitudes e perceções sobre segurança alimentar, a confiança alimentar, a informação ao consumidor e as questões da rotulagem.

Qualidade alimentar, critérios e locais de compra

No inquérito EB 44.1 (1995), focado especificamente no consumo alimentar, foi solicitado aos inquiridos que identificassem as três coisas que referem em primeiro lugar quando lhes é pedido que definam a qualidade de um produto alimentar. Verificou-se que, para uma variedade de produtos, os portugueses privilegiaram o *aspeto* (39%); *manter o sabor natural do produto* (37%), *ser fabricado/produzido sob rigorosas condições de higiene* (37%), *ser saboroso* (36%), *ser fabricado/produzido em Portugal* (26%) e *ser controlado pelas autoridades* (21%). Os europeus privilegiaram, em primeiro lugar, o *ser saboroso* (40%) e o facto de *ser fabricado/produzido sob rigorosas condições de higiene* (40%), seguindo-se o *aspeto do produto* (37%), o facto de *manter o sabor natural* (34%), o país de origem (28%) e a

Figura 5.1 – Critérios de qualidade de um produto alimentar, 1995-1998 (%)



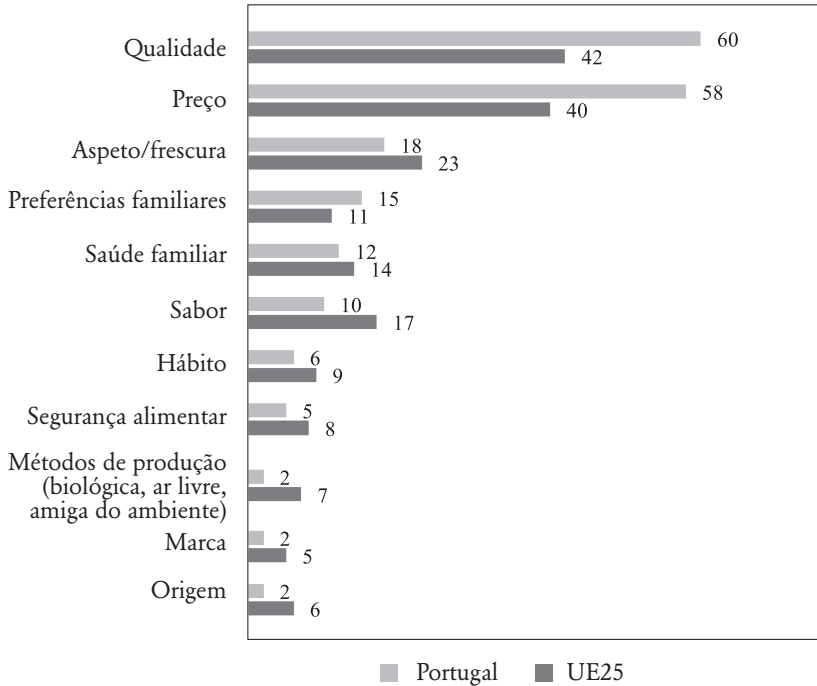
Fonte: EB44.1 (1995), EB50.1 (1998).

marca (28%). Em 1998 (EB50.1) foi colocada a mesma questão, verificando-se serem pouco significativas as alterações registadas. Portugueses e europeus continuaram a privilegiar os aspetos organoléticos em detrimento da segurança alimentar. Ainda assim, de realçar a crescente importância dada ao rótulo de qualidade nos produtos alimentares.

Em 1995, possuir um rótulo de qualidade recebeu apenas 17% das preferências dos portugueses, contra 24% da média europeia (figura 5.1). Entretanto, em 1998, este critério de qualidade tornou-se mais evidente, sendo assinalado por 23% dos portugueses e por 26% dos europeus.

Dez anos mais tarde, em 2006, no EB 64.1, foi pedido aos inquiridos que indicassem no máximo dois fatores que influenciam a compra alimentar (figura 5.2). Verificamos que os portugueses se destacam da média europeia por privilegiarem, ao mesmo nível, a *qualidade* (60% portugueses; 42% UE25) e o *preço* (58% portugueses; 40% UE25) e, mais abaixo, as *preferências familiares* (15% portugueses; 11% UE25). Pelo contrário, a média europeia sobressai no caso do *aspeto/frescura* (23% UE25 e 18% em Portugal), *sabor* (17% na UE25 e 10% em Portugal) e, embora menos, *métodos de produção* (7% na UE25 e 2% em Portugal), *local de origem* (6% na UE25 e 2% em Portugal), *segurança alimentar* (8% na UE27 e 5% em Portugal) e *nome da marca* (5% na UE25 e 2% em Portugal).

Figura 5.2 – Fatores que influenciam a compra dos produtos alimentares, 2006 (%)

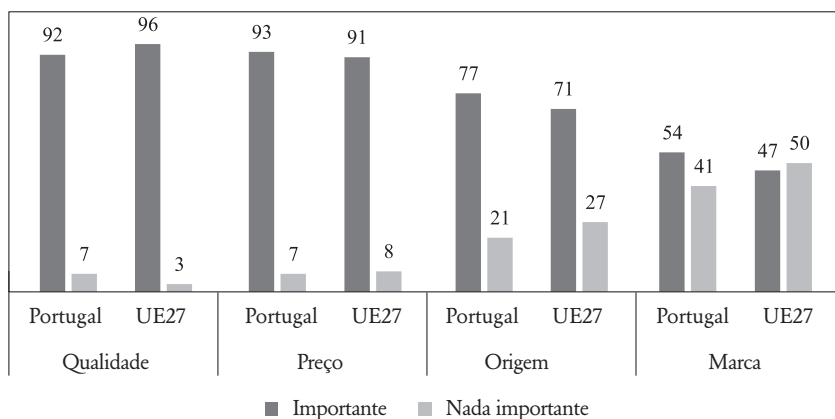


Fonte: EB 64.1 (2006).

Em 2012, em resposta à questão «quando compra produtos alimentares, qual a importância para si da qualidade, preço, origem geográfica e marca?» os portugueses passaram a valorizar mais o preço do que a qualidade (figura 5.3). O preço foi classificado como «importante» por 93% dos entrevistados nacionais, contra, 91% dos europeus (UE27). Quanto à qualidade, foi apontada como «importante» por 92% dos portugueses e por 96% da média dos países europeus. A origem e a marca obtiveram percentagens mais elevadas em Portugal, com 77% a afirmarem que a origem geográfica é «importante» quando compram produtos alimentares (UE27 – 71%) e 54% a valorizarem a marca (UE27 – 47%, uma percentagem inferior aos europeus que consideram a marca como «nada importante»).

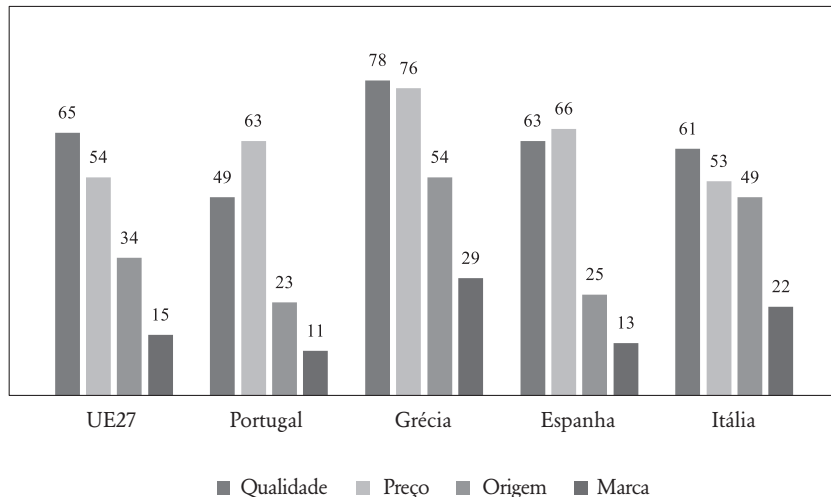
Na figura 5.4 observa-se que na categoria «muito importante», a média europeia não coincide com nenhum dos países em análise: Portugal, Espanha, Grécia e Itália. No entanto, destaquem-se algumas diferenças entre

Figura 5.3 – Quando compra produtos alimentares, que importância para si tem..., 2012 (%)



Fonte: EB 77.2 (2012).

Figura 5.4 – Inquiridos que respondem ser «muito importante» a qualidade, o preço, a origem geográfica e a marca na aquisição de produtos alimentares, 2012 (%)



Fonte: EB 77.2 (2012).

estes países. Assim, Portugal e Espanha valorizam mais o preço. A Grécia e a Itália valorizam mais a qualidade e a origem (esta última ultrapassando mesmo a média europeia). Os gregos são os que mais valorizam todos os itens. Portugal é o que menos valoriza a marca, a qualidade e a origem.

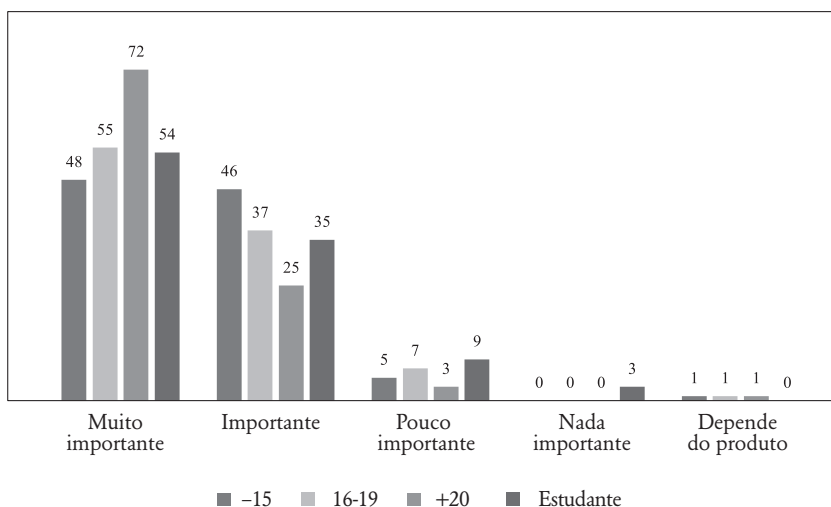
Temos assim que, nos anos 1990, se registou uma aproximação dos portugueses relativamente aos europeus, no que concerne às características de qualidade de um produto alimentar. Por seu turno, nas décadas seguintes, verifica-se uma divergência quando se pergunta que fatores influenciam a compra de produtos alimentares. Nota-se uma maior atenção aos diferentes critérios de qualidade por parte da média dos europeus, os quais apontam uma maior diversidade de fatores que influenciam as suas compras alimentares, desde a origem de produção, ao sabor, ao aspeto/frescura, aos métodos de produção. Os portugueses não discriminam tanto os critérios, preferindo remeter as suas respostas para uma categoria mais geral denominada de «qualidade». Ou seja, os critérios de compra dos portugueses são governados pela dualidade qualidade/preço; ao passo que entre os europeus há uma maior discriminação e diversidade de critérios de qualidade (*e. g.*, origem de produção, os métodos de produção, segurança alimentar). Mais recentemente verifica-se que o efeito da crise económica está a reestruturar os critérios de compra alimentar, já que os portugueses colocam o fator preço acima do da qualidade.

Ao cruzar com as variáveis «idade», «género» e «escolaridade», verifica-se que é na marca e origem que se encontram maiores diferenças de idade – os mais novos (15-29) valorizam mais a marca e os mais velhos (mais de 55) a origem; em relação ao género, não há grandes diferenças a reportar, a não ser no critério da qualidade, que os homens valorizam ligeiramente mais. São os mais escolarizados que dão mais importância à qualidade e à origem, ao passo que os menos escolarizados dão mais importância ao preço e à marca (figura 5.5).

Atitudes e perceções sobre segurança alimentar

Na primavera de 1998, a Direção-Geral XXIV Política dos Consumidores da Comissão Europeia lançou nos 15 Estados-membros um inquérito específico sobre a segurança alimentar, cujos resultados foram publicados no Eurobarómetro 49. Questionados sobre as condições que permitem avaliar até que ponto um produto alimentar é seguro, as respostas dos portugueses e dos europeus divergiram (figura 5.6). Os dados mostraram que os portugueses estavam então confiantes nos procedimentos de controlo definidos, acima de tudo, pelas associações de pequenos comerciantes, tais como talhos e padarias (68%) e, em menor grau, nos que eram realizados pelos grandes distribuidores, tais como grossistas e supermercados (32%). Pelo contrário, os cidadãos europeus

Figura 5.5 – Importância da qualidade na aquisição de produtos alimentares, segundo a escolaridade, 2012, Portugal (%)

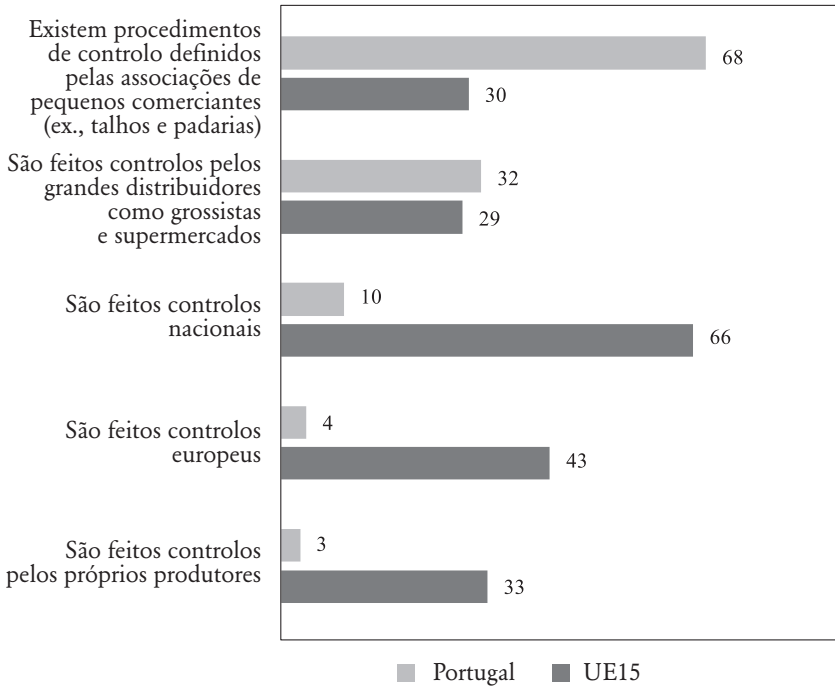


Fonte: EB 77.2 (2012).

realçavam os controlos feitos pelas autoridades nacionais (66%), europeias (43%), e pelos próprios produtores (33%). Existia de facto nessa altura uma diferença abissal a este nível, sendo de destacar a falta de confiança nas autoridades portuguesas, que eram então pouco visíveis, e também nas instituições europeias, que para as questões de consumo ficam demasiados distantes para serem verosímeis. De igual modo, o autocontrolo feito pelos produtores não convencia os portugueses, que manifestavam a mesma desconfiança generalizada (Schmidt e Guerra 2011). Estes resultados poderão refletir a forma como as autoridades portuguesas lidaram com fenómenos de segurança alimentar e saúde pública da altura, designadamente os episódios em torno da crise das vacas loucas (Gonçalves *et al.* 2007).

Questionados sobre os locais de compra de produtos alimentares seguros (quadro 5.1), os portugueses afirmavam em finais de 1990 que os adquiriam essencialmente junto dos agricultores e pequenos produtores (56%), seguindo-se – a uma distância considerável – os supermercados, hipermercados e grandes superfícies (27%), os mercados (23%) e as pequenas mercearias e lojas de bairro (10%). Os europeus repartiam as preferências de compra pelos supermercados, hipermercados e grandes superfícies (47%) e agricultores e pequenos produtores (46%), seguindo-se os mercados (24%) e as pequenas mercearias de lojas de bairro (20%).

Figura 5.6 – Um produto alimentar é seguro quando..., 1998 (%)



Fonte: EB 49 (1998).

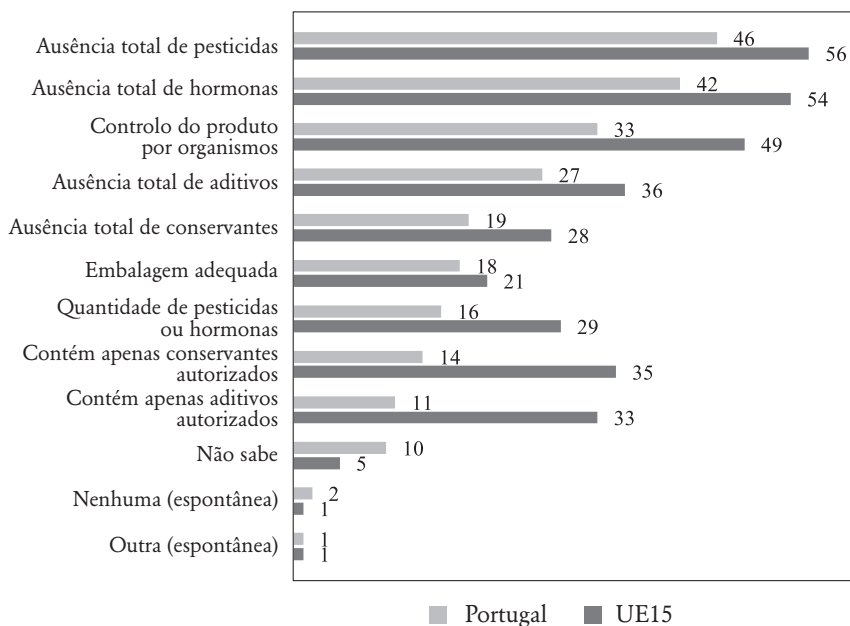
Quadro 5.1 – Locais de compra de produtos alimentares seguros, 1998 (%)

	Portugal	Espanha	UE15
Junto dos agricultores, pequenos produtores, etc.	56	62	46
Nos supermercados, hipermercados e grandes superfícies	27	36	47
No mercado	23	36	24
Em pequenas mercearias, lojas de bairro	10	21	20
Outra (espontânea)	2	2	3
Em parte nenhuma (espontânea)	5	3	6
Não sabe	5	7	7

Fonte: EB49 (1998).

Mais uma vez, destaca-se a diferença acentuada entre portugueses e europeus. No primeiro caso, surge mais fortemente a relação próxima entre produtor e consumidor, característica de uma sociedade de consumo tardia e ruralista. O caso espanhol segue a mesma tendência da população inquirida portuguesa, embora com percentagens mais elevadas nas categorias relevantes.

Figura 5.7 – Fatores que determinam a segurança de um produto alimentar, 1998 (%)



Fonte: EB 49 (1998).

Em relação à idade nota-se que todos manifestaram preferência por fazer as suas compras junto dos pequenos produtores, com destaque sobretudo para os inquiridos com idade igual ou superior a 40 anos (com percentagens acima de 58%). Ao passo que os inquiridos mais novos, tenderam a dar mais preferência aos supermercados/hipermercados (com percentagens acima de 31%).

No mesmo inquérito, num conjunto de nove categorias de resposta (figura 5.7), os portugueses identificaram como principais fatores que determinam a segurança de um produto alimentar a *ausência total de pesticidas* (46%), a *ausência total de hormonas* (42%), o *controlo do produto por organismos habilitados* (33%) e a *ausência total de aditivos* (27%). Os cidadãos europeus identificaram os mesmos fatores, porém as percentagens obtidas são mais elevadas, mostrando-se em geral mais atentos às diferentes contaminações. Embora se tenha optado por não apresentar as não respostas, estas atingiram 10% no caso português e 5% no caso europeu.

Estes dados revelam a existência, ainda em finais de 1990, de laços de confiança mais fortes em Portugal entre os consumidores e os agriculto-

Quadro 5.2 – A agricultura deve produzir mais alimentação saudável mesmo que tal signifique aumentar os preços..., 1987 (%)

	Concorda totalmente	Concorda em parte	Discorda em parte	Discorda totalmente
Portugal	40	43	14	4
UE12	49	35	12	5

Fonte: EB34 (1987).

res, um aspeto que se pode aprofundar a partir da análise dos Eurobarómetros que focam especificamente as questões da agricultura. Por exemplo, em 1987, o EB34 questionava os inquiridos no sentido de saber se a agricultura deveria produzir mais alimentação saudável mesmo que tal significasse aumentar os preços (quadro 5.2). Em resposta, tanto portugueses como europeus concordavam com esta afirmação de forma categórica, apesar de os europeus (UE15) apresentarem percentagens de resposta mais elevadas na categoria «concorda totalmente».

Entre 2001 e 2005, vários inquéritos Eurobarómetro solicitaram aos inquiridos que se pronunciassem se concordavam com um conjunto de afirmações sobre os benefícios para os consumidores e agricultores da Política Agrícola Comum (PAC) (ver quadro 5.3). Verifica-se que as tendências de resposta entre europeus e portugueses são opostas ao longo do tempo, sobretudo nalgumas categorias. Os portugueses, ao contrário dos europeus, consideravam que houve melhorias relativamente à *segurança alimentar*; à *saúde dos alimentos*; ao *preço*; à *qualidade*; e à *informação de como a alimentação é produzida e processada*. De destacar a *falta de informação em relação à origem e aos métodos de produção e processamento alimentar*, que os portugueses têm ao longo da década de 2000, globalmente com percentagens inferiores à média europeia.

Em 2010, o EB 73.5 coloca a questão de outra forma, procurando saber qual o grau de concordância com a afirmação «A alimentação é agora mais segura do que há 10 anos». Os dados mostram que tanto os europeus como os portugueses parecem estar menos confiantes com as mudanças introduzidas do que outrora (figura 5.8), sendo a discrepância de respostas entre as duas amostras em 2010 menor do que anteriormente (2001-2005). Isto significa uma convergência entre portugueses e europeus relativamente ao decréscimo da noção de segurança alimentar, porventura em virtude de alguns episódios de crises ou pânico alimentares que surgiram após 2005, como por exemplo a gripe das aves.

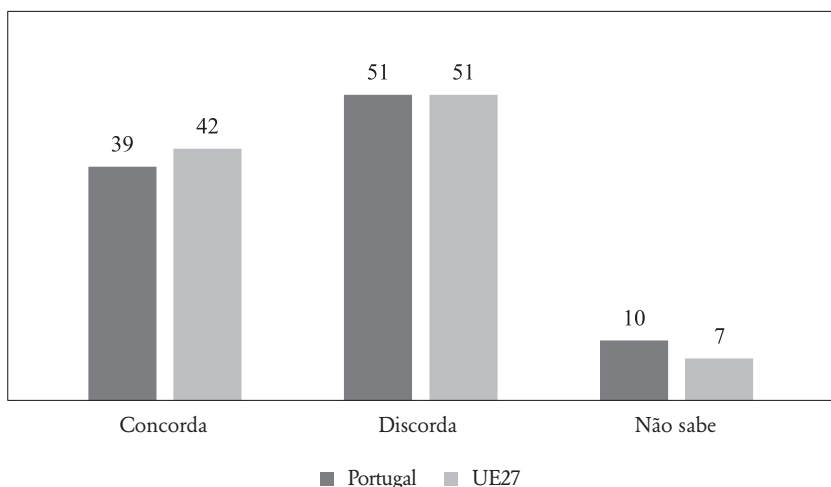
De facto, em 2006 e em 2010 foi pedido aos inquiridos que se pronunciassem sobre um conjunto de potenciais riscos, e os seus efeitos

Quadro 5.3 – Política agrícola e alimentação, concorda que a..., 2001-2005 (%)

	2001		2002		2004		2005	
	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE	Portugal	UE
A alimentação adquirida é segura para comer	24	36	27	40	33	35	34	37
A alimentação que adquire é de boa qualidade	29	34	27	38	28	33	34	32
A alimentação que adquire é saudável	25	31	22	32	25	26	31	28
Você tem informação suficiente sobre a área geográfica de onde provém a alimentação	17	26	15	25	20	22	15	23
A alimentação que adquire é vendida a um preço razoável	10	26	12	24	24	29	25	23
Você tem informação suficiente sobre como a alimentação é produzida e processada	12	22	10	20	21	22	26	19
Os animais produzidos são bem tratados	10	18	15	19	14	19	15	19

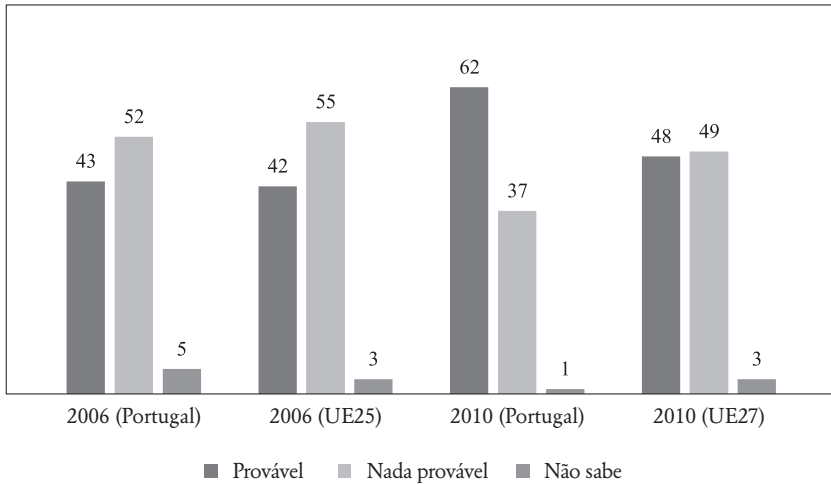
Fonte: EB55.2 (2001), EB57.0 (2002), EB62.2 (2004) e EB64.2 (2005).

Figura 5.8 – A alimentação é agora mais segura que há 10 anos?, 2010 (%)



Fonte: EB 73.5 (2010).

Figura 5.9 – Probabilidade de os alimentos consumidos afetarem a saúde, 2006 e 2010 (%)

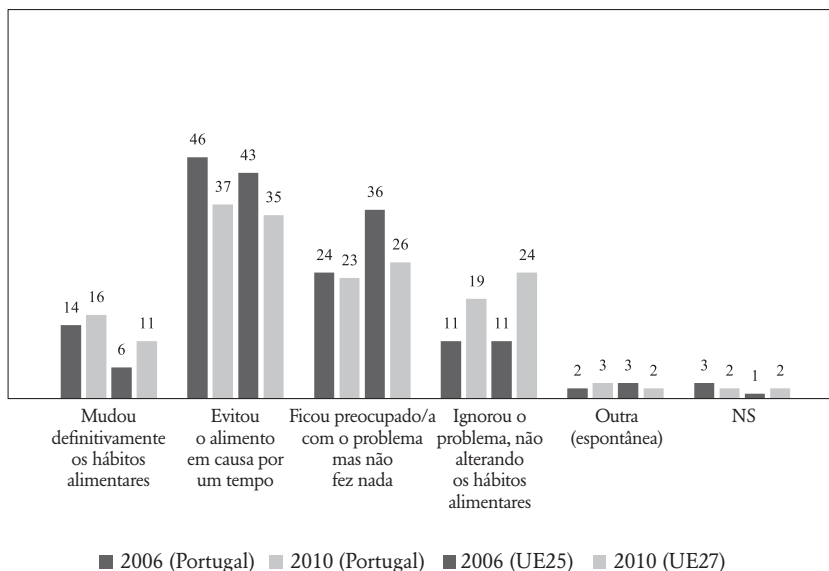


Fonte: EB 64.1 (2006) e EB 73.5 (2010).

sobre a saúde (figura 5.9). De um inquérito para o outro, a percentagem de portugueses que consideram provável serem afetados no seu estado de saúde pelos alimentos que consomem aumenta de forma significativa (de 43% para 62%), revelando um grande aumento de desconfiança, eventualmente devido ao arranque da atuação da ASAE, que revelou inúmeras fragilidades a nível da segurança alimentar. Enquanto a média europeia subiu (de 42% para 48%).

Os inquiridos foram ainda questionados sobre como reagiram após o último caso de insegurança alimentar com repercussões na saúde (figura 5.10). Os dados revelam que, entre 2006 e 2010, aumentou a percentagem de portugueses que afirmaram «terem ficado preocupados mas nada fizeram» (de 24% em 2006 para 36% em 2010). Pelo contrário, diminuiu a percentagem daqueles que afirmaram «ter evitado temporariamente o alimento em causa» (de 46% para 43%) e dos que afirmaram «ter mudado definitivamente os hábitos alimentares» (de 14% para 6%). Os cidadãos europeus revelam uma tendência mais acentuada para «ignorar o problema, não alterando os hábitos alimentares» (19% para 24%), tendo subido ligeiramente a percentagem daqueles que «ficaram preocupados e nada fizeram» (23% para 26%). Pelo contrário diminuiu a percentagem dos que «evitaram o alimento em causa por um tempo» (37% para 35%),

Figura 5.10 – Como reagiu após o último episódio de insegurança alimentar..., 2006 e 2010 (%)



Fonte: EB 64.1 (2006) e EB 73.5 (2010).

e dos que «mudaram definitivamente os hábitos alimentares» (16% para 11%).

Em 2010, um dos fatores que influenciaram a resposta dos portugueses foi, provavelmente, a informação sobre os temas em causa. Pois, ao serem questionados quando tinha sido a última vez que tinham lido nos jornais, pesquisado na internet, escutado na rádio ou visto na televisão, informação sobre alimentação que poderia não ser segura, 45% responderam ter sido há mais de seis meses, 16% nos últimos seis meses, 12% nunca, 7% no último mês. Apenas 3% responderam ter consultado os *media* nos últimos dias. A percentagem de portugueses que declarou não ter lido nada nos últimos seis meses foi a mais elevada no contexto do países da União Europeia, o mesmo sucedendo com os 17% que afirmaram «não saber».

Em suma, apesar de todos os esforços de implementação de uma estratégia robusta de segurança e controlo alimentares, os dados do Eurobarómetro apontam para o facto de os cidadãos europeus não se sentirem mais seguros em relação à alimentação, sobretudo na última década, devido a episódios recentes de problemas alimentares (*e. g., E-coli; gripe das*

aves, porcos com dioxinas). Quanto aos portugueses, se até 2005 mostravam estar mais seguros, mais recentemente, com a criação e a atuação mediatizada da ASAE, aproximaram-se dos níveis de insegurança alimentar sentidos pela média dos europeus. Por outro lado, é mais elevada a percentagem de europeus que afirmou ter mudado os hábitos alimentares de uma forma mais consistente depois das crises de insegurança alimentar. Ao passo que os portugueses afirmam ser temporariamente mais reativos face às referidas crises alimentares, sem que isso implique uma mudança definitiva dos seus hábitos.

Confiança, informação alimentar e rotulagem

Em 1997, o EB 47 procurou saber a opinião dos inquiridos sobre as entidades em que depositam confiança a propósito da qualidade dos produtos alimentares. Os portugueses destacaram os professores e os cientistas (63%), rádio, televisão e imprensa (47%)¹² como as fontes em quem mais confiavam; em contrapartida, desconfiavam das autoridades públicas e da Comissão Europeia (apenas 12% confiam) e mais ainda dos produtores, dos supermercados e do Governo (respetivamente, com 11%, 9% e 8% de inquiridos afirmam confiar). Também os europeus confiavam mais nos cientistas e nos professores (72%), na rádio, na televisão e na imprensa (46%), mas, mesmo assim, desconfiavam ligeiramente menos das autoridades públicas (15%) dos sindicatos (14%) e dos produtores (13%).

Um ano depois, ainda em finais de 1990, o EB 49 retomou a questão com ligeiras alterações, questionando os inquiridos sobre se as organizações dizem a verdade acerca da segurança dos produtos alimentares. Para os portugueses e os europeus as organizações mais fiáveis eram então as associações de consumidores (36% de portugueses e 52% de europeus). Seguiam-se, embora muito abaixo, as autoridades nacionais (19% de portugueses e 26% de europeus) e as instituições europeias (19% de portugueses e 21% de europeus). Destaque-se que os portugueses confiavam menos na produção e no mercado alimentar, nomeadamente nos supermercados, hipermercados, grandes superfícies (6%), nas associações de produtores e nos produtores (12%) e também nas mercearias e nos mer-

¹² A categoria «rádio, televisão e imprensa» resultou da agregação de duas categorias anteriores «rádio e televisão» e «imprensa». Quando se analisam os dados para Portugal e para a Europa, destaca-se que os europeus confiam ligeiramente mais na imprensa e que os portugueses confiam mais na rádio e na televisão. Estes resultados vão ao encontro de estudos sobre a influência dos *media* na população portuguesa, designadamente a televisão (ver Schmidt 2003).

Quadro 5.4 – Fontes em que mais confia sobre qualidade, segurança e riscos alimentares, 1997-2010 (%)

	Fontes que dizem a verdade a propósito da qualidade dos produtos alimentares		Organizações que dizem toda a verdade sobre segurança alimentar		Fontes em quem mais confia quando procura informação sobre riscos alimentares	
	1997 (Portugal)	1997 (UE15)	1998 (Portugal)	1998 (UE15)	2010 (Portugal)	2010 (UE25)
Professores e cientistas	63	72	–	–	73	70
Instituições europeias	12	11	19	21	57	64
Rádio, televisão, imprensa	47	46	–	–	48	58
Internet	–	–	–	–	41	46
Autoridades nacionais	12	15	19	26	–	–
Associações de consumidores	–	–	36	52	–	–
Associações de produtores/produtores	11	13	12	12	35	54
Agricultores	–	–	–	–	58	60
Supermercados, hipermercados e grandes superfícies	9	12	6	18	36	47
Mercearias e mercados	–	–	14	35	–	–
Governo	8	10	–	–	47	49
Agências nacionais e europeias de segurança alimentar	–	–	–	–	64	65

Fonte: EB 47 (1997); EB 49 (1998); EB 73.5 (2010).

cados (14%). Embora a confiança neste tipo de comércio, mais tradicional e de proximidade, fosse mais do dobro das do grande retalho.

Esta questão da confiança voltou a ser colocada muito recentemente, em 2010, no inquérito EB 73.5 (quadro 5.4). Assim, perguntou-se qual a fonte em que mais confia quando procura informação sobre riscos alimentares. Concluiu-se que os cientistas voltam a ser o grupo dominante, tanto para portugueses como para europeus (73% e 70%). Em segundo lugar, praticamente com o mesmo valor, os portugueses e os europeus confiam mais nas agências nacionais e europeias de segurança alimentar, com 64% e 65% das respostas, sobressaindo o potencial efeito do surgimento da ASAE e respetiva intervenção pública. Em terceiro e quarto lugares seguem-se os agricultores (58%) e as instituições europeias (57%) para o caso português. De salientar a perda de protagonismo dos *media* como fonte de informação confiável (jornais, TV e rádio) tanto junto dos portugueses como da média dos europeus, provavelmente devido ao efeito «internet» que entretanto subiu, recolhendo respetivamente 41% e 46% como fonte de informação. Destaque-se ainda que tanto o comércio

como os produtores conquistaram entretanto maior confiança dos portugueses provavelmente devido a um maior controlo fitossanitário e de segurança alimentar nas suas operações (respetivamente 36% e 35%). Contudo, em 2010, as associações de consumidores que recolhiam os maiores níveis de confiança não foram incluídas na questão sobre as fontes, pelo que não foi possível apurar o seu habitual peso nesta matéria.

Cruzando a variável idade com a fonte em que mais confia sobre qualidade, segurança e riscos alimentares verifica-se que em 2010 os jovens portugueses são os mais confiantes em relação à informação proveniente de professores e cientistas (26%); instituições europeias (14%); internet (10%); e das agências de segurança alimentar (23%). Em todos estes casos a confiança vai diminuindo com a idade, isto é, os mais velhos (acima de 55 anos) são os menos confiantes.

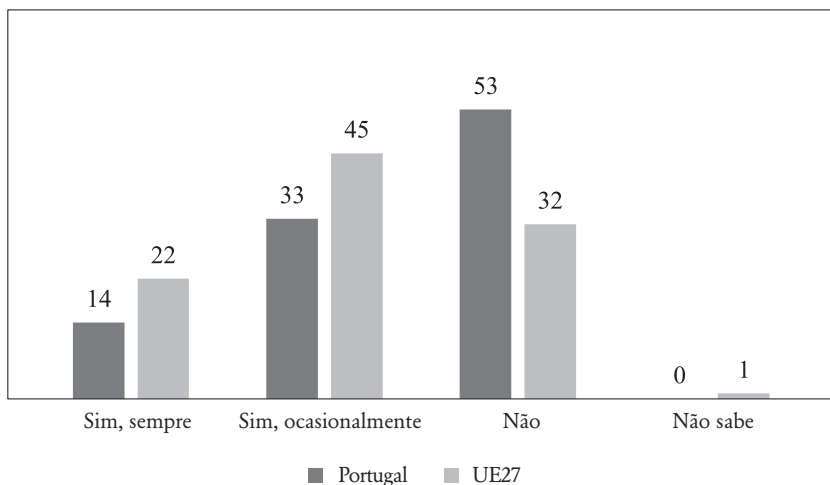
No que concerne à informação alimentar e à rotulagem, em 1992, o Eurobarómetro Especial 37.1 questionava os europeus no sentido de saber se antes de adquirirem produtos alimentares verificavam as informações das embalagens ou os símbolos nos próprios produtos. As respostas obtidas colocam Portugal muito próximo da média europeia: 64% dos portugueses e 66% dos europeus responderam afirmativamente.

Mais tarde, em 2000, o EB 53 colocou a questão de outra forma ao perguntar aos inquiridos se liam os rótulos dos produtos alimentares. Nesse inquérito, a média dos inquiridos europeus que afirmou ler «sempre» e «por vezes» os rótulos foi superior à média nacional (69% dos europeus afirmaram ler «sempre» e «por vezes» os rótulos, contra 59% dos portugueses). Neste sentido foi superior a percentagem de portugueses que afirmou «nunca ler os rótulos» (22%, contra 13% dos europeus).

Recentemente, em 2012, a questão voltou a ser colocada de forma diferente e com categorias distintas. O EB 77.2 questionou os inquiridos no sentido de saber se, no ato da compra de produtos alimentares, verificam o rótulo de qualidade que garante que o produto possui características específicas. Neste caso, as respostas afirmativas no conjunto da média da União Europeia são bem superiores à média nacional (67% dos europeus contra 47% dos portugueses quando se juntam as categorias «sim» e «sim, ocasionalmente»). Ou seja, a maior parte dos portugueses (53%) afirmou que, quando adquire produtos alimentares, «não lê» o rótulo no sentido de confirmar as suas características de qualidade (figura 5.11).

Passados 20 anos e em plena crise nota-se que os portugueses tendem a prestar menor atenção aos rótulos que asseguram a qualidade, ao passo que os europeus mantêm os seus níveis de leitura. Esta diferença pode ser explicada, não só pelo facto de os índices de escolarização e informa-

Figura 5.11 – Verifica se os produtos alimentares têm um rótulo de qualidade que assegura as suas características específicas?, 2012 (%)



Fonte: EBS77.2 (2012).

ção serem mais elevados no contexto europeu, como, sobretudo no ano de 2012, pelos impactos da crise económica nas famílias portuguesas, que acabam por remeter o rótulo de qualidade para uma esfera mais secundária, em detrimento do preço.

Em suma, os portugueses, e em particular os mais jovens, confiam mais nos cientistas para obter informação credível sobre a qualidade e a segurança alimentares. No entanto, as associações de consumidores têm tido também um papel importante junto dos consumidores portugueses e só não surgem atualmente entre as fontes credíveis mais importantes porque a pergunta não as incluiu. No caso português destaca-se a DECO –, que desde os anos 70 tem realizado um trabalho consolidado na defesa e na proteção dos consumidores, bem como no combate e na denúncia de fraudes alimentares no mercado. Relativamente à leitura dos rotulos de qualidade dos produtos alimentares, verifica-se que, em geral, os portugueses nunca prestaram tanta atenção a esta informação como os restantes europeus. Para além disso, em tempos de crise, este tipo de informação perde ainda mais força para outros critérios de índole mais económica (*e. g.*, preço), num momento em que a reestruturação da Administração Pública tem afrouxado a sua atuação no mercado sobre a qualidade e a segurança alimentares.

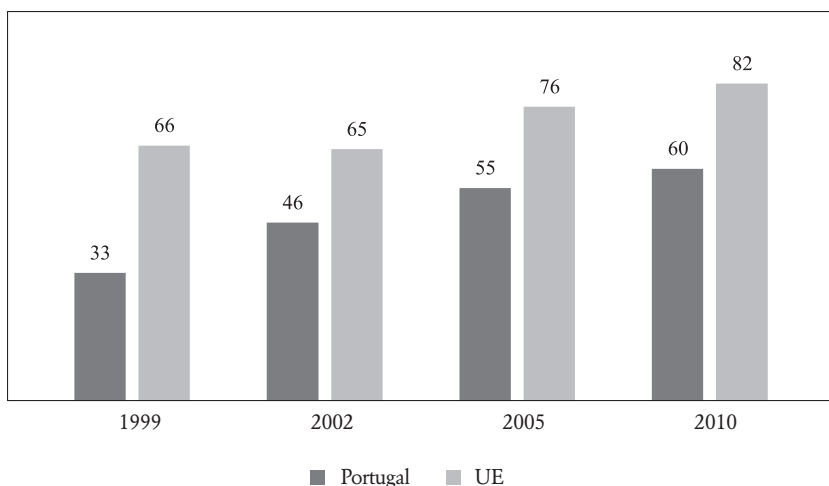
Alimentação e organismos geneticamente modificados: atitudes, opiniões e informação dos portugueses no contexto europeu

A controvérsia em torno dos OGM tem gerado uma panóplia de pesquisas sobre a opinião pública e as percepções de risco no consumo de alimentos feitos a partir destes organismos; nomeadamente em Portugal registe-se o segundo inquérito Observa (Schmidt, Fonseca e Truninger 2004). No que se refere ao nosso principal instrumento de trabalho – o Eurobarómetro – este é utilizado desde 1991 para auscultar a opinião pública europeia especificamente sobre os usos e aplicações da biotecnologia. Nestes sete inquéritos sobre «Os europeus e a biotecnologia», aplicados de forma mais ou menos sistemática entre 1991 e 2010, avaliam-se as atitudes e opiniões que os europeus têm sobre as várias aplicações da biotecnologia, desde a alimentação (OGM), passando pela clonagem de animais, até à medicina regenerativa e à biologia sintética. Há ainda a acrescentar perguntas pontuais que surgem noutros inquéritos do Eurobarómetro e que serão incluídos nesta análise sempre que os seus resultados forem pertinentes (*e. g.*, EB 55.2. Europeans, Science and Technology 2001), bem como alguns Eurobarómetros sobre agricultura entre 2001 e 2005.

Retomando agora a análise mais sistemática aos Eurobarómetros que incidem diretamente sobre a temática da biotecnologia, desde 1999 que é colocada a seguinte questão: «já ouviu falar do uso da biotecnologia moderna na produção de alimentos, por exemplo, aumentar o conteúdo proteico, aumentar o seu ciclo de vida e melhorar o sabor?». Os resultados indicam que os portugueses registam ao longo do tempo um aumento das percentagens nesta categoria de resposta. Isto é, tem havido uma maior familiarização com este tema, sobretudo a partir de 2005, onde se verifica um salto significativo em relação a 2002 (de 38% a 55%). Quanto à média dos europeus, registou sempre valores mais altos em relação aos portugueses, notando-se que já ouviram falar mais deste tipo de tecnologia, e de forma cada mais acentuada ao longo do tempo (figura 5.12).

Considerando o último inquérito (2010), relativamente à produção com OGM, os cruzamentos sociodemográficos realizados com a idade, o género, o tipo de comunidade onde se vive e a escolaridade mostram que há diferenças importantes a reportar. Em Portugal, aqueles que mais ouviram falar em OGM são os indivíduos que têm entre 15 e 39 anos, os homens, aqueles que vivem em pequenas e médias cidades ou áreas rurais, e os mais escolarizados. Estes resultados evidenciam que a infor-

Figura 5.12 – Já ouviu falar do uso da biotecnologia moderna na produção de alimentos, por exemplo, aumentar o conteúdo proteico, aumentar o seu ciclo de vida e melhorar o sabor, 1999-2010 (%)



Fonte: EB52.1 (1999), EB58 (2002), EB64.3 (2005), EB73.1 (2010).

mação sobre as culturas de OGM está relacionada com a idade mais jovem e sobretudo com maior escolaridade. Também se registam índices de informação mais elevados em cidades de pequena e média dimensão, menos densamente urbanizadas, onde as populações terão, porventura, uma maior proximidade física e visual com culturas OGM já plantadas no nosso país.

Porém, ouvir falar neste tipo de aplicações biotecnológicas à produção alimentar não corresponde de forma linear a ter um conhecimento sólido ou seguro sobre esta matéria. Ao longo destes inquéritos à biotecnologia os portugueses destacam-se dos europeus por serem aqueles que sistematicamente têm percentagens mais elevadas de «não respostas», assinalando o seu desconhecimento ou dúvidas relativamente a esta tecnologia.¹³ Uma coisa é ouvir falar, até porque o tema foi fortemente mediatizado nalguns períodos, outra coisa é saber o que é, ou sentir-se seguro sobre o conhecimento que se tem sobre este assunto. Por exemplo, em relação a duas questões que foram replicadas desde 1996 – «os OGM devem ser

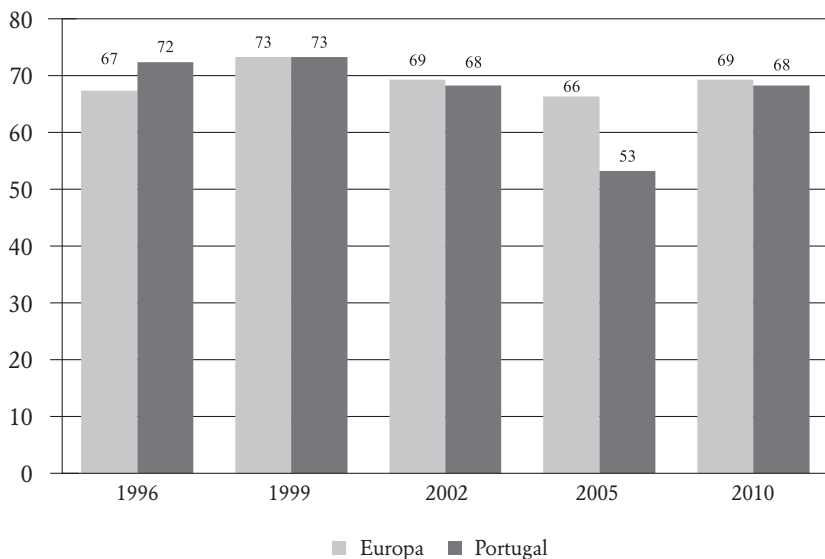
¹³ No segundo inquérito Observa (Schmidt, Fonseca e Truninger 2004, 227) era também notória uma alta percentagem de desinformação e desconhecimento em relação aos OGM, sobretudo junto dos mais velhos, menos escolarizados, e das mulheres.

encorajados» e «os OGM implicam risco para a sociedade» – os portugueses registam percentagens de «não resposta» muito mais elevadas do que os europeus.

Mesmo assim, quando se analisa a distribuição das perceções de risco em relação às aplicações da biotecnologia na produção alimentar (figura 5.13), verifica-se que em 1996 e 1999 os portugueses, apesar de saberem menos sobre o tema, revelavam uma perceção de risco muito mais acentuada do que os europeus. Quanto à média da União Europeia, verifica-se um aumento da perceção de risco em 1999, igualando os valores obtidos em Portugal (73%). O ano de 1999 regista um pico importante nesta distribuição, como resultado de uma maior mediatização desta controvérsia e da implementação da moratória contra os OGM nalguns países europeus. Após este ano, as percentagens europeias descem, mas mais gradualmente do que em Portugal, voltando a subir no ano de 2010. É importante destacar que a perceção de risco relativamente a esta aplicação tem tido sempre valores acima dos 50%, mostrando que tanto portugueses como restantes europeus são maioritariamente desfavoráveis aos produtos alimentares com ingredientes geneticamente modificados. Uma posição com tendência para aumentar no ano de 2010, sobretudo entre os portugueses.

A análise do quadro 5.5 permite identificar uma tendência na distribuição cronológica dos dados: em geral todos os países que permitiram o cultivo de plantações OGM no seu território (Portugal, Espanha, Polónia, Eslováquia e República Checa) têm tido uma opinião pública maioritariamente contra estas culturas, embora menos vincada do que em outros contextos europeus. De facto, todos os países que baniram os OGM do seu território (Itália, Grécia, Áustria, Alemanha, França e Luxemburgo) têm uma opinião pública muito mais crítica em relação aos OGM. A Áustria destaca-se claramente dos outros países por ter, desde 1996, uma postura mais desfavorável, ao passo que em Itália tem vindo a crescer a rejeição aos OGM, sendo em 2010 o país cuja opinião desfavorável mais acentuadamente sobe (de 42% em 2005 para 75% em 2010). No caso dos portugueses, apesar de uma atitude em geral menos contrária, entre 1996 e 2010 aumenta consideravelmente a sua postura crítica face aos OGM (subindo 32 pontos percentuais, de 34% em 2005 para 66% em 2010). Em todos os países europeus, a opinião pública aumentou, aliás, os seus níveis de rejeição no EB de 2010, sendo o Reino Unido aquele onde se apresenta um salto menos expressivo. Contudo, apesar de não ter assinado a moratória, o país não tem culturas OGM no seu território.

Figura 5.13 – Concorda que a aplicação da biotecnologia na produção alimentar envolve riscos para a sociedade, 1996-2010 (%)




Nota: 1996-2002: Europa a 15; 2005: Europa a 25; 2010: Europa a 27.

Fonte: EB46.1 (1996), EB52.1 (1999), EB58 (2002), EB64.3 (2005), EB73.1 (2010).

Quadro 5.5 – As aplicações de biotecnologia à produção alimentar devem ser desencorajadas, 1996-2010 (%)

Países	1996	1999	2002	2005	2010	2010-2005
Áustria	78	74	64	64	77	+ 13
França	57	71	65	54	85	+ 31
Alemanha	51	56	53	61	78	+ 17
Grécia	50	79	61	63	89	+ 26
Luxemburgo	56	73	71	60	80	+ 20
Itália	49	58	58	42	75	+ 33
Portugal	38	54	42	34	66	+ 32
Espanha	34	43	37	34	66	+ 32
Polónia	-	-	-	54	69	+ 15
Eslováquia	-	-	-	50	62	+ 12
Rep. Checa	-	-	-	36	59	+ 23
Reino Unido	47	63	49	52	56	+ 4
Dinamarca	67	68	63	55	68	+ 13

Legenda:  Países que assinaram a moratória que bane os OGM.

 Países com culturas OGM.

 Países neutros (não assinaram moratória nem têm culturas OGM).

Fonte: EB 73.1 (2010).

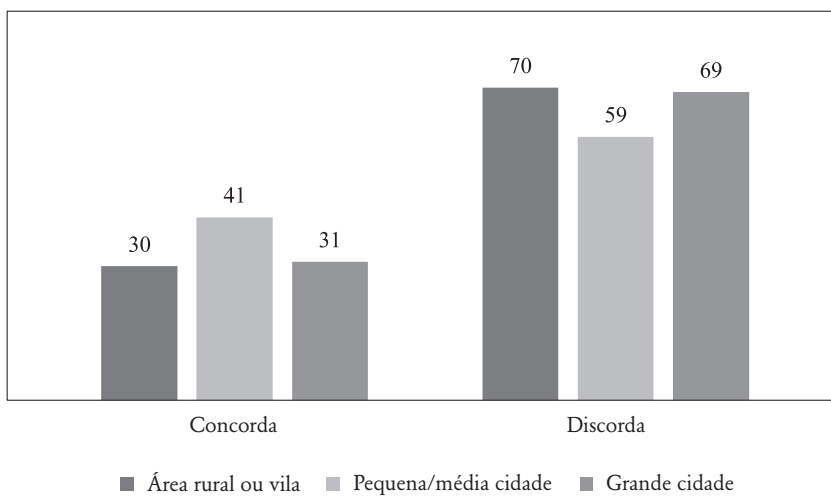
Olhando mais uma vez para o último inquérito (2010) observam-se alguns contrastes sociodemográficos (figuras 5.14 e 5.15). São os homens, os que vivem em pequenas e médias cidades, e os que tem entre 15 e 24 anos, aqueles que mais afirmam que o desenvolvimento dos OGM deve ser encorajado, embora sempre minoritariamente. Pelo contrário, os que têm entre 25 e 39 anos, as mulheres, e os residentes nas áreas rurais ou em vilas mostram-se mais cautelosos em relação a esta tecnologia, desencorajando o seu desenvolvimento no futuro.

Numa outra questão relativa a uma lista de entidades (quadro 5.6), pedia-se aos portugueses que escolhessem aquelas que consideravam estar a desempenhar um bom trabalho para a sociedade (informação, investigação, criação de novos produtos, legislação, etc.) no que concerne às questões relacionadas com a biotecnologia em geral (incluindo as aplicações na saúde). Os resultados para esta questão mostram que são os médicos e, logo a seguir, os cientistas, ONG e Associações de Consumidores, que recolhem as maiores percentagens ao longo do tempo. Pelo contrário, a indústria (criação de novos produtos), o comércio (comercialização de produtos seguros), e o governo nacional (fazer regulamentos) são os que recolhem menores percentagens. Verifica-se assim que, para os portugueses, estes sectores têm realizado um trabalho menos positivo do que cientistas e médicos sobre a indústria, que recolhe sempre valores abaixo dos 50% ao longo do tempo.

No que diz respeito às fontes de informação sobre biotecnologia e sua credibilidade acerca deste tópico (quadro 5.7), os portugueses afirmam, ao longo do tempo, confiar acima de tudo nos médicos, e logo a seguir nas ONGA; depois nos *media* (TV e jornais), e nas associações de consumidores. Em contrapartida, as fontes menos credíveis são a indústria e os partidos políticos. Mesmo assim, o facto mais relevante é que, considerando os dados do último EB que aplicou esta questão, o que se nota é uma redução da credibilidade de todas as fontes de informação, não havendo nenhuma em que a maioria dos portugueses realmente acredite.

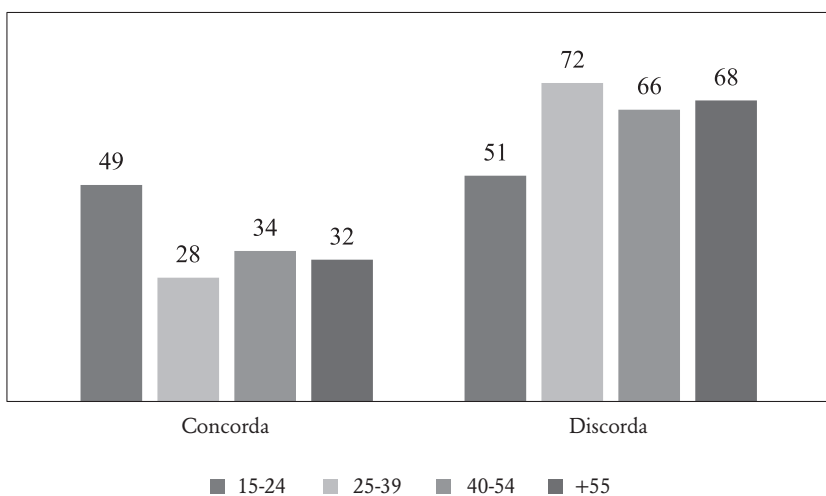
Um outro assunto que tem ganho expressão nos inquéritos aos europeus sobre biotecnologia é a clonagem animal, o que indicia que a UE está interessada em saber como os europeus reagem a uma potencial introdução no mercado deste novo tipo de tecnologia face às futuras pressões na redução das pegadas de carbono e hidrológica da produção animal. Esta questão é sobretudo abordada de forma mais detalhada e sistemática no último inquérito (2010). Perguntou-se pela primeira vez se os europeus e, mais concretamente, os portugueses, já tinham ouvido falar em clonagem animal. Os resultados mostram que a média europeia

Figura 5.14 – OGM devem ser encorajados segundo tipo de comunidade, 2010, Portugal (%)



Fonte: EB73.1 (2010).

Figura 5.15 – OGM devem ser encorajados segundo a idade, 2010, Portugal (%)



Fonte: EB73.1 (2010).

Quadro 5.6 – Entidades que estão a realizar um bom trabalho para a sociedade no que concerne às questões relacionadas com a biotecnologia em geral, 1999-2010, Portugal (%)

	1999	2002	2005	2010
<i>Média</i>	60	57	42	60
Indústria	36	40	41	48
Cientistas (universidade)	–	62	48	69
Ass. Consumidor	59	62	41	62
ONGA	51	49	38	63
Governo	51	53	35	49
Comércio	55	59	43	58
União Europeia	–	62	39	58
Médicos	62	69	54	76

Fonte: EB52.1 (1999), EB58 (2002), EB64.3 (2005), EB73.1 (2010).

é superior à média nacional (com 72% de europeus para 60% de portugueses), verificando-se que os europeus ouviram mais falar desta nova tecnologia do que os portugueses.

Ao cruzarmos esta questão com algumas variáveis sociodemográficas, verifica-se que são os homens, os indivíduos mais escolarizados, exceto os que saíram da escola com 16 e 17 anos, os que vivem em pequenas e médias cidades, e os que tem idades entre os 25 e os 39 anos que mais ouviram falar neste tipo de tecnologia. Pelo contrário, as mulheres, os inquiridos menos escolarizados, os mais velhos (55+) e os residentes em grandes cidades afirmam ter ouvido falar menos sobre clonagem animal (figuras 5.16 a 5.19).

Numa outra questão perguntava-se se os europeus concordavam ou não com uma lista de afirmações em relação à clonagem animal aplicada à produção alimentar (figura 5.20).

Os resultados do gráfico mostram que os europeus, em geral sem grande afastamento dos portugueses, discordam da clonagem animal para fins alimentares, considerando-a não-natural, e sentindo-se inquietos na sua esmagadora maioria quanto a esta possibilidade. Em todas estas respostas, que recolhem percentagens acima dos 50%, os portugueses revelam ligeiramente maior desconhecimento sobre o tema (apenas 48% ouviram falar sobre clonagem animal, contra 75% da média europeia). Dentro dos aspetos positivos, embora sempre minoritários, destacam que a clonagem animal «ajuda as pessoas em países em desenvolvimento» (Portugal 44%; UE27: 40%); «não faz mal ao ambiente» (Portugal: 35%, UE27: 32%); e é «boa para a economia» (Portugal 34%; UE27: 26%).

Quadro 5.7 – Credibilidade das fontes de informação sobre biotecnologia, 1996-2006 (%)

	Portugal				UE27
	1996	1999	2002	2006	2006
Médicos	–	26	52	39	43
ONGA	25	11	40	33	40
Associações de consumidores	39	20	37	23	35
TV e jornais	–	11	40	21	17
Universidades	16	6	34	21	30
Governos	8	2	23	17	14
Instituições internacionais	–	3	17	13	16
Organizações de bem-estar animal	3	5	24	10	16
Associações de agricultores	√	5	21	7	10
Indústria	1	0	9	3	4
Organizações religiosas	5	5	20	2	4
Partidos	1	0	6	0	2

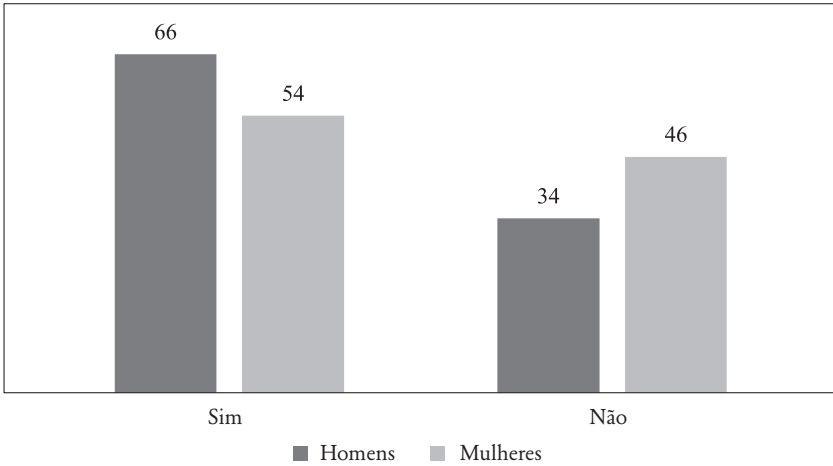
Fonte: EB46.1 (1996), EB52.1 (1999), EB58 (2002), EB64.3 (2006).

Ao cruzar o item «a clonagem animal para produção alimentar deve ser encorajada» com algumas variáveis sociodemográficas conclui-se que são os homens, os habitantes de grandes cidades, os indivíduos com 40-54 anos que concordam mais que esta tecnologia deve ser encorajada (figuras 5.21 e 5.22).

Em suma, no que concerne às aplicações da biotecnologia à produção alimentar, quer seja através da utilização de OGM quer seja através da clonagem animal, verificam-se diferenças, mas também semelhanças, importantes entre os europeus e os portugueses. Quanto à clonagem animal tanto portugueses como europeus mostram-se claramente desfavoráveis ao desenvolvimento desta tecnologia. Em relação às questões de maior familiaridade com estas temáticas (o que é diferente de ter maior conhecimento), os europeus conquistam percentagens mais altas do que os portugueses para ambas as aplicações. No caso dos OGM regista-se uma maior familiarização com este tema entre os portugueses, sobretudo a partir de 2005.

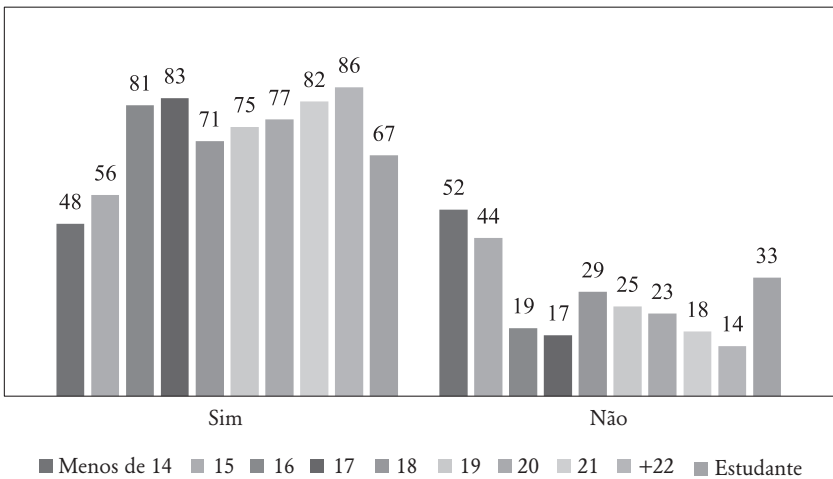
Outra importante conclusão remete para o facto de os portugueses se terem mostrado ao longo do tempo menos críticos em relação aos OGM, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento desta tecnologia e à perceção de risco. Uma eventual explicação para isto poderá ter a ver com o facto de os portugueses desconhecerem os potenciais riscos na saúde e no ambiente desta tecnologia, algo que fica espelhado quando observamos o elevado número de não respostas ao longo do tempo. Porém, no último inquérito de 2010, os portugueses começam a acompanhar as ten-

Figura 5.16 – Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo o género, 2010, Portugal (%)



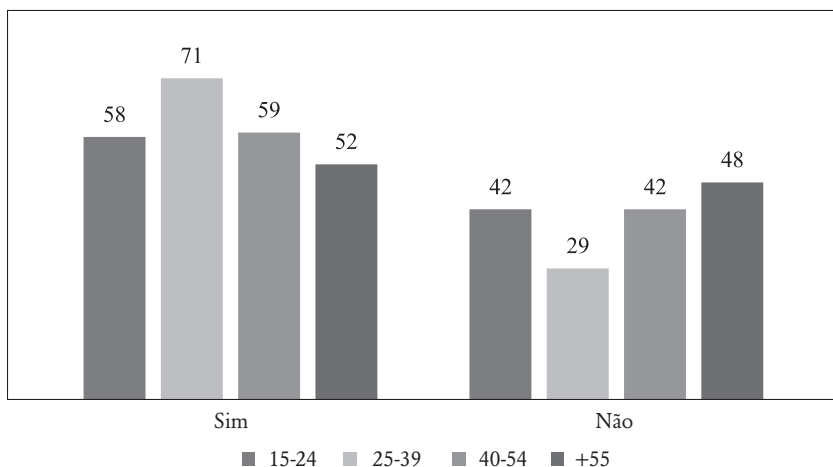
Fonte: EB 73.1 (2010).

Figura 5.17 – Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo a idade de saída da escola, 2010, Portugal (%)



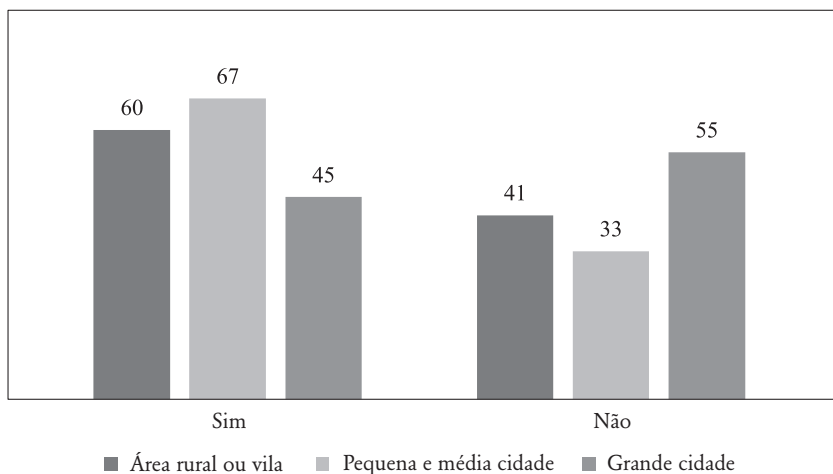
Fonte: EB 73.1 (2010).

Figura 5.18 – Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo a idade, 2010, Portugal (%)



Fonte: EB 73.1 (2010).

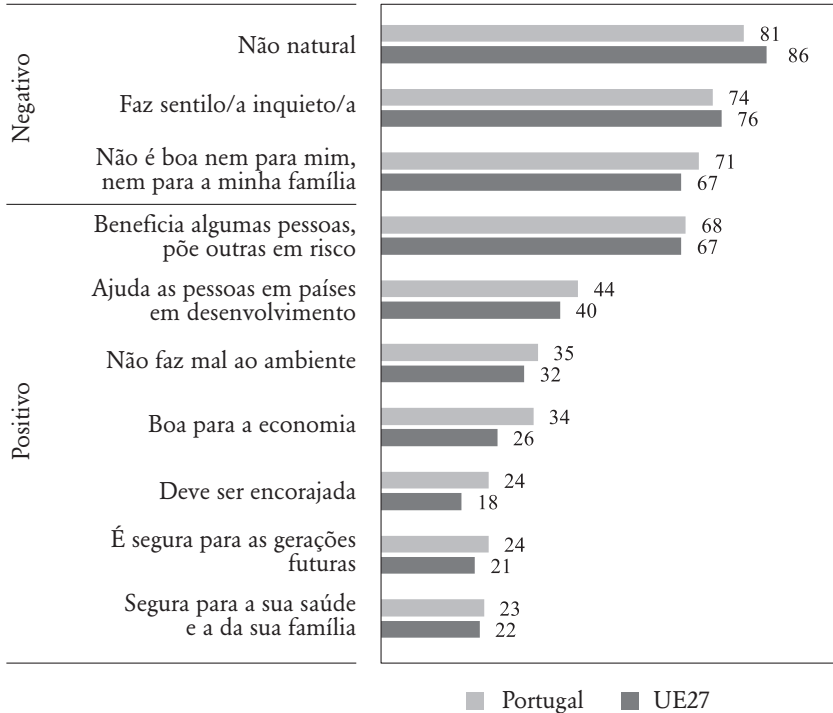
Figura 5.19 – Ouviu falar sobre clonagem animal, segundo o tipo de comunidade, 2010, Portugal (%)



Fonte: EB 73.1 (2010).

dências mais críticas dos países que tradicionalmente se manifestaram contra os OGM (*e. g.*, a Áustria, a Grécia, a Alemanha). No que concerne à distribuição por algumas variáveis sociodemográficas, verificam-se con-

Figura 5.20 – Para cada uma das frases, por favor diga se concorda ou discorda. A clonagem animal na produção alimentar..., 2010 (%)

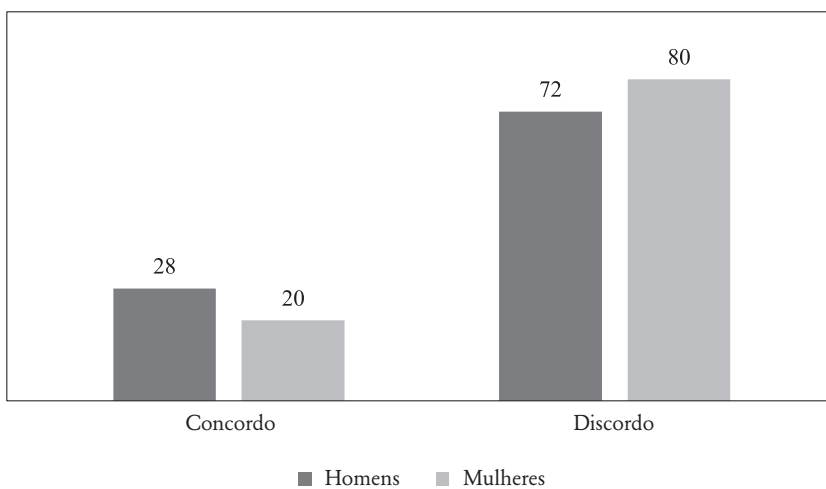


Fonte: EB73.1 (2010).

trastes sociais importantes: são os homens, os habitantes nas pequenas e médias cidades, e os mais escolarizados que mais ouviram falar desta tecnologia. Aqueles que mais desencorajam o seu desenvolvimento são as mulheres, o grupo etário dos 25 aos 39 anos, e os habitantes em áreas rurais ou em vilas.

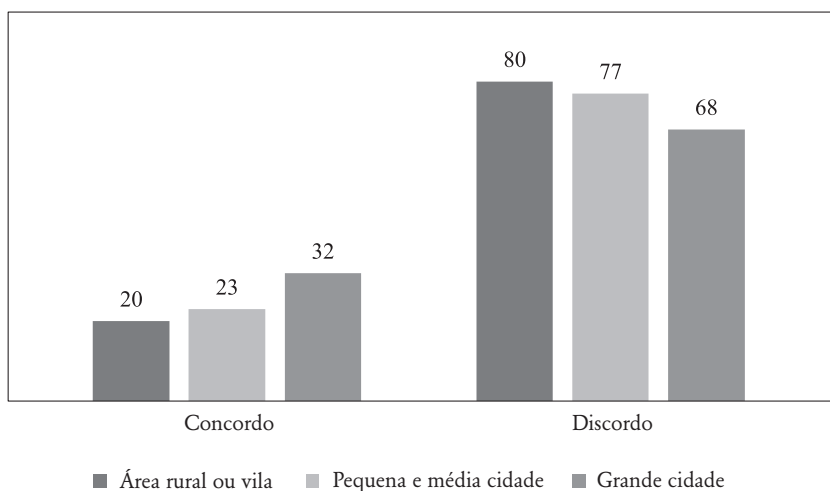
É interessante interpretar algumas diferenças entre OGM e clonagem animal, sendo ambas as tecnologias acolhidas na ciência agroalimentar como potencial solução para o futuro da alimentação no planeta. A biotecnologia aplicada à alimentação (OGM), apesar de começar em laboratório, tem de ser cultivada no campo, ou seja, na proximidade das pequenas e médias cidades, pelo que está mais discursivamente presente; ao passo que a clonagem animal é uma atividade mais resguardada dentro das paredes do laboratório, e portanto, mais invisível aos olhos das populações,

Figura 5.21 – Encorajamento da clonagem animal segundo o género, 2010, Portugal (%)



Fonte: EB73.1 (2010).

Figura 5.22 – Encorajamento da clonagem animal segundo tipo de comunidade, 2010, Portugal (%)



Fonte: EB73.1 (2010).

sobretudo das menos escolarizadas. Os grupos sociais mais escolarizados e residentes nas grandes cidades sabem melhor do que se trata. Mas todos reagem negativamente.

No que concerne às fontes de informação sobre a biotecnologia, os portugueses identificam os médicos, as ONGA, os *media* (TV e jornais), e as associações de consumidores como sendo as mais credíveis. Pelo contrário, as menos credíveis são a indústria e os partidos políticos.

Conclusão

É indiscutível o impacto da adesão à Comunidade Europeia na sociedade portuguesa, a nível do crescimento dos índices de consumo em todas as áreas – desde os serviços, aos eletrodomésticos, aos produtos alimentares. Por exemplo, veja-se a evolução rápida da posse do frigorífico: em 1987 apenas 86% dos lares portugueses possuíam esta tecnologia doméstica, em 2010 esta percentagem atingia 99,5% (Pordata/INE 2011 e 2012) (ver capítulo 4).

Porém, em matéria de defesa do consumidor e, em particular, de segurança alimentar, foi apenas a partir de meados da década de 1990 que mais se fez sentir a integração de Portugal no espaço europeu. Na primeira fase, a abertura do Mercado Único Europeu, em 1993, liberalizou as trocas comerciais entre países, sem que a abertura de fronteiras tivesse sido acompanhada pela criação dos instrumentos necessários para lidar com problemas que pudessem vir a surgir (*e. g.*, OGM, BSE). Mas nos anos seguintes, a Europa enfrentou novos riscos e desafios que exigiam novas respostas. As crises alimentares subsequentes mostraram ser necessário uma resposta institucional aos problemas, executadas à escala dos países seguindo as orientações europeias.

Transversalmente, as crises revelaram-se um novo desafio, na medida em que colocam em causa a neutralidade da ciência e convocam a participação de todos os envolvidos nas fases de avaliação, gestão e comunicação do risco, daí resultando uma solução de compromisso sobre as medidas a adotar. Por outro lado, colocando igualmente em causa a neutralidade da ciência, as novas aplicações da ciência e da tecnologia na produção de alimentos desenvolvidas em maior escala, também a partir de meados da década de 1990, trouxeram novos problemas éticos e políticos que resultaram na oposição pública face aos seus possíveis efeitos, no ambiente ou na saúde humana. Em resposta a estes episódios, e particularmente à crise das vacas loucas, foram criados mecanismos de atua-

ção que resultaram na criação da Agência Europeia de Segurança Alimentar (2002) e, no caso português, na criação da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (2005).

Em síntese, vimos que, relativamente às características de exigência de qualidade dos produtos alimentares, nos anos 90, registou-se uma aproximação dos portugueses em relação aos restantes europeus (UE15). Pelo contrário, quanto aos fatores que influenciam a compra de produtos alimentares, os portugueses concentram as suas respostas nos critérios qualidade/ preço. Num cenário de crise económica os portugueses dão ainda mais importância ao preço do que à qualidade. Já os europeus dispersam as suas preferências por uma enorme diversidade de critérios de qualidade (*e. g.*, métodos de produção, segurança alimentar, saúde e aspeto/frescura).

Quanto à insegurança alimentar, as respostas fornecidas pelos inquéritos do Eurobarómetro indicam que os esforços de implementação de uma estratégia robusta de segurança e controlo alimentares deixaram os portugueses mais seguros na fase da sua implementação (sobretudo com a criação da ASAE em 2005). Nos anos 1990, os portugueses afirmavam ser mais reativos face às crises alimentares (*e. g.*, BSE), contudo, essa reatividade não contribuiu para a mudança efetiva de hábitos; enquanto uma elevada percentagem de europeus afirmou ter mudado os hábitos alimentares depois do caso BSE. Todavia, com o continuar dos casos, e já na segunda metade da década de 2000, nem a ASAE, nem a AESA conseguiram tranquilizar portugueses ou europeus relativamente à segurança alimentar. De facto, os níveis de insegurança alimentar dos portugueses aumentaram, aproximando-se dos europeus, uma aproximação que se justificará com a ocorrência de episódios recentes de crises alimentares (*e. g.*, gripes das aves) à escala global e de complexa resolução.

A temática da confiança foi igualmente abordada. Os portugueses confiam sobretudo nos cientistas para obter informação credível sobre a qualidade e a segurança alimentares, assistindo-se a uma maior dispersão de resultados quando questionados sobre quais as organizações que dizem toda a verdade sobre segurança alimentar, com respostas mais concentradas nas associações de consumidores. Relativamente à leitura dos rótulos dos produtos alimentares, verifica-se que os portugueses não prestam tanta atenção a esta informação como os europeus.

No final do capítulo analisámos com maior detalhe a temática da aplicação da biotecnologia à produção alimentar, quer através da utilização de OGM, quer através da clonagem animal. As conclusões indicam que, quanto à clonagem animal, tanto portugueses como europeus, na

sua esmagadora maioria (75%) mostram-se muito inquietos e desfavoráveis, embora os primeiros estejam menos informados sobre esta tecnologia. Em relação aos OGM os europeus também são em geral críticos. Mesmo assim os portugueses durante a década de 2000 tinham menos opinião, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento desta tecnologia e à percepção de risco, algo que fica espelhado quando observamos o elevado número de não respostas ao longo do tempo. Já o Eurobarómetro de 2010, aproxima-os da inquietação europeia.

O Eurobarómetro, apesar de algumas limitações já explicitadas na Introdução, demonstrou ser um instrumento útil para analisar a temática do consumo e da segurança alimentares, mostrando as principais inflexões, entre portugueses e europeus, ao longo do tempo. Um dos aspetos que ficaram patentes nos resultados é que, ao quebrar-se a conexão tradicional entre produtores e consumidores devido à passagem para cadeias longas, complexas e mais opacas, a reorganização institucional vigente não parece ser condição suficiente para restabelecer os níveis de confiança alimentar. Potenciais pistas para resolver este dilema poderão passar pela criação de mecanismos de capacitação do cidadão-consumidor (*e. g.*, mais informação dirigida e segmentada); pelo estabelecimento de uma relação mais incorporada/carnal com a alimentação (valorização das experiências quotidianas); por formas de governança alimentar mais inclusivas e participativas; por sistemas de peritagem que tenham em conta os saberes locais, informais e leigos de forma a ajudar a ultrapassar narrativas reductionistas e tecnocráticas.

Eurobarómetros

- Comissão das Comunidades Europeias. 1988. *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer 27*. Directorate-General Information, Communication, Culture. GESIS Data Archive, Colónia. ZA1712
- Comissão das Comunidades Europeias. 1991. *Opinions of Europeans on Biotechnology in 1991. Special Eurobarometer 35.1*. INRA (Europe) – European Coordination Office. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2032.
- Comissão das Comunidades Europeias. 1993. *Biotechnology and Genetic Engineering: what Europeans think about it in 1993. Special Eurobarometer 39.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2347.
- Comissão Europeia. 1995. *Les labels de qualité. Special Eurobarometer 44.1*. INRA (Europe) – European Coordination Office. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2690.
- Comissão Europeia. 1997. *The Europeans and modern biotechnology. Special Eurobarometer 46.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2899.

- Comissão Europeia. 1997. *L'Europe des consommateurs. Les citoyens face à la qualité des produits alimentaires. Special Eurobarometer 47.0*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2935.
- Comissão Europeia. 1998. *Les Européens et la sécurité des produits alimentaires. Special Eurobarometer 49*. INRA (Europe) – European Coordination Office. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3052.
- Comissão Europeia. 1998. *Quality Labels. Special Eurobarometer. 50.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3086
- Comissão Europeia. 2000. *Europeans and modern biotechnology. Special Eurobarometer 52.1*. INRA (Europe) – ECOSA. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3205.
- Comissão Europeia. 2000. *Labelling of genetically modified food. Special Eurobarometer 53*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3296.
- Comissão Europeia. 2001. *Europeans and the Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer 55.2*. Bruxelas: The European Opinion Research Group, GESIS Data Archive, Colónia. ZA3509.
- Comissão Europeia. 2001. *Europeans, Science and Technology 2001. Special Eurobarometer 55.2*. Bruxelas: The European Opinion Research Group. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3509.
- Comissão Europeia. 2002. *Europeans and the Common Agricultural Policy. 2001 – 2002. Special Eurobarometer 57.0*. The European Opinion Research Group (EORG). GESIS Data Archive, Colónia. ZA3638.
- Comissão Europeia. 2002. *Consumers' opinions about services of general interest. Special Eurobarometer 58*. The European Opinion Research Group (EORG).
- Comissão Europeia. 2004. *Europeans and the Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer 221. Wave 62.2*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4231.
- Comissão Europeia. 2005. *Europeans, Science & Technology. Special Eurobarometer 224. Wave 63.1*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4233.
- Comissão Europeia. 2006. *Risk Issues. Special Eurobarometer 238. Wave 64.1*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4413.
- Comissão Europeia. 2005. *Europeans and the Common Agricultural Policy. Special Eurobarometer 242. Wave 64.2*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4414.
- Comissão Europeia. 2010. *Biotechnology. Special Eurobarometer 341. Wave 73.1*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5000.
- Comissão Europeia. 2010. *Europeans and Biotechnology in 2010. Winds of change? Studies and reports*. Bruxelas: Directorate-General for Research Communication Unit.
- Comissão Europeia. 2010. *Food-related risks. Special Eurobarometer 354. Wave 73.5*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5235.
- Comissão Europeia. 2012. *Europeans' attitudes towards food security, food quality and the countryside. Special Eurobarometer 389. Wave EB77.2*. TNS Opinion & Social.
- Gaskell, George, Nick Allum, e Sally Stares. 2003. *Europeans and Biotechnology in 2002. Eurobarometer 58.0*. European Commission. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3692.
- Gaskell, George et al. 2005. *Europeans and Biotechnology in 2005. Patterns and Trends. Special Eurobarometer 244b. Wave 64.3*. European Commission. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4415.
- GESIS Data Archive, Colónia. ZA5598

Referências

- Bánáti, Diana. 2011. «Consumer response to food scandals and scares». *Trends in Food Science & Technology*, 22: 56-60.
- Barreto, António. Org. 1996. *Portugal 1960-1995: Indicadores Sociais*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Baudrillard, Jean. 1982. *A Sociedade de Consumo*. Lisboa. Edições 70.
- Bergeaud-Blackler, Florence, e Maria Paola Ferretti. 2006. «More politics, stronger consumers? A new division of responsibility for food in the European Union». *Appetite*, 47: 134-142.
- Bussola, Diego. 2004. «A modernização dos lares lisboetas. Consumo de energia e electrodomésticos na Lisboa de após guerra (1947-1975)». Tese de mestrado em História Social Contemporânea. Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- CNADS. 2000. «Parecer conjunto CNADS-CES sobre Organismos Geneticamente Modificados». Lisboa: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Disponível a 20 de Dezembro de 2013 em http://cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=84.
- CNADS. 2005. «Parecer do CNADS sobre os Organismos Geneticamente Modificados». Lisboa: Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Disponível a 20 de Dezembro de 2013 em http://cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=84.
- DECO. 2003. «Carne de frango, peru e porco: sem nitrofuranos». *Pro Teste*, 241: 18-19. Disponível *on-line* a 15 de abril de 2013 em <http://www.deco.proteste.pt/alimentacao/produtos-alimentares/comunicado-de-imprensa/carne-de-frango-peru-e-porco-sem-nitrofuranos>
- Delicado, Ana, e Maria Eduarda Gonçalves. 2007. «Os portugueses e os novos riscos: resultados de um inquérito». *Análise Social*, XLII, 184: 687-718.
- DGC. 2009. *História Institucional da Defesa do Consumidor em Portugal*. Lisboa: Direção-Geral do Consumidor.
- Domingues, Mafalda. 2006. «Politicization and institutional unclarity: The case of the Portuguese food agency». *Appetite*, 47: 177-186.
- European Commission. 2007. *50 years of Food Safety in the European Union 1957-2007*. Luxemburgo: European Commission/ Health and Consumer Protection Directorate-General.
- Ferreira, José Gomes. 2012. «Saneamento básico: Fatores sociais no insucesso de uma política adiada – o caso do Lis». Tese de doutoramento em Ciências Sociais, especialização de Sociologia. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Freire, Dulce, e Mónica Truninger. 2012. «Nouveaux terroirs et construction de la poire pèra rocha do Oeste (Portugal)». *Pour: la revue du GREP*, 215-216: 139-45.
- Gaskell, G. et al. 2000. «Biotechnology and the European public». In *Nature Biotechnology*, 18: 935-938. Disponível a 10 de maio de 2013 em http://www.nature.com/nbt/journal/v18/n9/pdf/nbt0900_935.pdf.
- Gonçalves, Maria Eduarda et al. (coord.). 2007. *Os Portugueses e os Novos Riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Graça, António Pedro Soares Ricardo. 2003. «Percepção e gestão do risco alimentar em consumidores adultos portugueses». Dissertação de candidatura ao grau de doutor

- apresentada à Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação. Porto, Universidade do Porto.
- Guivant, Julia S. 2002. «Riscos alimentares: novos desafios para a sociologia ambiental e a teoria social». *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 5: 89-99.
- Halkier, Bente, e Lotte Holm. 2006. «Shifting responsibilities for food safety in Europe: An introduction». *Appetite*, 47: 127-133.
- ISAAA. 2012. «Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2012. International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications». *ISAAA Brief*, 44. Ithaca, NY: ISAAA.
- Lee, Richard P. 2009. «Agri-food governance and expertise: The production of international food standards». *Sociologia Ruralis*, 49 (4): 415-431.
- Leite, João Salazar. 2011. «Passado e presente do cooperativismo português. Regime jurídico». In *CIRIEC*. Buenos Aires, 28 de junho de 2011. Disponível a 9 de abril de 2013 em http://www.cases.pt/0_content/atividades/Seminar_confer/conferencia_argentina.pdf
- Loeber, Anne. 2011. «The food chain reformed: Novel food risk arrangements and the metamorphosis of a metaphor». *Science as Culture*, 20 (2): 231-253.
- Madureira, Nuno Luís. 2005. *A História da Energia. Portugal 1890-1980*. Lisboa: Livros Horizonte.
- MAMAOT. 2012. *Coexistência entre Culturas Geneticamente Modificadas e entre Outros Métodos de Produção Agrícola. Relatório de Acompanhamento 2011*. Lisboa. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente, e do Ordenamento do Território. Direção Geral de Alimentação e Veterinária.
- Marcuse, Herbert. [1964]. 2011. *O Homem Unidimensional. Sobre a Ideologia da Sociedade Industrial Avançada*. Lisboa: Livraria Letra Livre.
- Mateus, Fernando. 1970. «Princípio do fim do cooperativismo em circuito fechado». *Boletim Cooperativista*, 205. Disponível a 9 de abril de 2013 em <http://www.cases.pt/component/content/article/35/225-boletimcooperativistacomentado>
- Mol, Arthur P. J., e Harriet Bulkeley. 2002. «Food risks and the environment: Changing perspectives in a changing social order». *Journal of Environmental Policy & Planning*, 4: 185-195.
- Novos Pioneiros. 1985. *Estatutos e Regulamentos. Novos Pioneiros e sua Organização – Livro I*.
- Pato, João Howell. 2011. *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal*. Lisboa. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR).
- Pordata/INE. 2011. «Alojamentos com os principais equipamentos domésticos (1987-1997) (%) em Portugal». Disponível a 9 de julho de 2013 em [http://www.pordata.pt/Portugal/Alojamentos+com+os+principais+equipamentos+domesticos+\(1987+1997\)+\(percentagem\)-650](http://www.pordata.pt/Portugal/Alojamentos+com+os+principais+equipamentos+domesticos+(1987+1997)+(percentagem)-650).
- Pordata/INE. 2012. «Agregados privados com os principais equipamentos domésticos (%) em Portugal». Disponível a 9 de julho de 2013 em [http://www.pordata.pt/Portugal/Agregados+privados+com+os+principais+equipamentos+domesticos+\(percentagem\)-191](http://www.pordata.pt/Portugal/Agregados+privados+com+os+principais+equipamentos+domesticos+(percentagem)-191).
- Santos, Beja. 1994. *O Livro dos Consumidores*. Venda Nova: Bertrand Editora.
- Santos, Beja, e Artur Tomé. 2002. *A Nova Sociedade de Consumo*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Schmidt, Luísa. 1994. *Consumo Bem Espremido*. Lisboa: Gradiva.

- Schmidt, Luísa. 2003. *Ambiente no Ecrã – Emissões e Demissões no Serviço Público Televisivo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmidt, Luísa, e José Gomes Ferreira. 2004. «O ambiente na agenda mediática em 2003». In *Actas do V Congresso Português de Sociologia*. Braga 12-15 de maio de 2004. Associação Portuguesa de Sociologia.
- Schmidt, Luísa, Susana Fonseca, e Mónica Truninger. 2004. «Riscos ambientais e riscos alimentares: Percepções e atitudes». In *Os Portugueses e o Ambiente: II Inquérito Nacional às Representações e Práticas dos Portugueses sobre o Ambiente*, coord. João Ferreira de Almeida, Oeiras: Celta Editora, 173-236.
- Schmidt, Luísa. 2007. *País (In)Sustentável – Ambiente e Qualidade de Vida em Portugal*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Schmidt, Luísa. 2008. «Ambiente e políticas ambientais: escalas e desajustes». In *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, eds. Manuel Villaverde Cabral et al. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 285-314.
- Schmidt, Luísa, Saraiva, Tiago e João Pato. 2008. «Águas na Capital – 150 anos de uma história pouco fluida». In *Itinerários: A Investigação nos 25 Anos do ICS*, eds. Manuel Villaverde Cabral et al. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 331-351.
- Schmidt, Luísa, e João Guerra. 2011. «As especificidades do caso português». Comunicação apresentada na conferência *Uma Consciência Mais Verde? Resultados do European Values Study 2008/2009*. Lisboa. Fundação Calouste Guilbenkian. 17 de março de 2011.
- Soromenho-Marques, Viriato. 1998. *O Futuro Frágil: Os Desafios da Crise Global do Ambiente*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Trentmann, Frank. 2006. *The Making of the Consumer: Knowledge, Power and Identity in the Modern World*. Oxford: Berg.
- Truninger, Mónica. 2010. *O Campo Vem à Cidade: Agricultura Biológica, Mercado e Consumo Sustentável*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Truninger, Mónica. 2013. «As bases plurais da confiança alimentar nos produtos orgânicos: da certificação ao ‘teste da minhoca’». *Ambiente & Sociedade*, 16 (2), 81-102.
- Truninger, Mónica, e José Gomes Ferreira. 2012. «A evolução dos consumos domésticos em Portugal (1967-2012)». *Plataforma Barómetro Social*. Disponível a 30 de novembro em <http://barometro.com.pt/archives/796>.
- Vilella-Vila, Marta, Joan Costa-Font, e Elías Mossialos. 2005. «Consumer involvement and acceptance of biotechnology in the European Union: a specific focus on Spain and the UK». *International Journal of Consumer Studies*, 29 (2): 108-118.
- Warde, Alan. 1997. *Consumption, Food and Taste: Culinary Antinomies and Commodity Culture*. Londres: Sage.

João Mourato
Rui Carvalho

Capítulo 6

Mobilidade urbana e cidades

Introdução

Nos últimos 50 anos, reflexo da crescente pressão demográfica que eleva atualmente o número total de habitantes do planeta acima da fasquia dos sete biliões e dos contínuos êxodos populacionais do meio rural para as cidades, multiplicaram-se, de forma quase exponencial, mega-aglomerados urbanos com cinco, dez ou mesmo mais de 20 milhões de habitantes (OCDE 2012). As cidades são o *habitat* de uma percentagem cada vez maior da população mundial e prevê-se que, no futuro, esta tendência venha a acentuar-se. Se a nível global a fasquia dos 50% de população urbana foi já ultrapassada, a nível da União Europeia a proporção de habitantes em meio urbano é ainda superior, antecipando-se que atinja os 86% em 2100 (CEC 2011a).

Esta dinâmica de reconfiguração da forma como pessoas e atividades económicas se distribuem no território reforça a ameaça que as cidades já constituem à sustentabilidade social, económica e ambiental do planeta. O processo contemporâneo de globalização e as dinâmicas espaciais a ele associadas têm provocado o reequacionar quer do papel das cidades, quer da forma como para elas olhamos. Sejam de megadimensão, globais, inovadoras ou em declínio, as cidades são o espelho das dinâmicas de evolução cultural, política, social e económica dos territórios. Da cidade planeada à cidade gerida, à cidade dos direitos, à cidade inteligente ou à cidade sustentável, é neste quadro de ocupação territorial que as mais profundas transformações sociais ocorrem. É também nas cidades que se extremam desigualdades sociais e onde emergem as mais diversas formas de inovação social e económica.

Os impactes ecossistémicos de tais alterações no funcionamento das cidades têm provocado, nos últimos anos, a revisão dos modelos tradi-

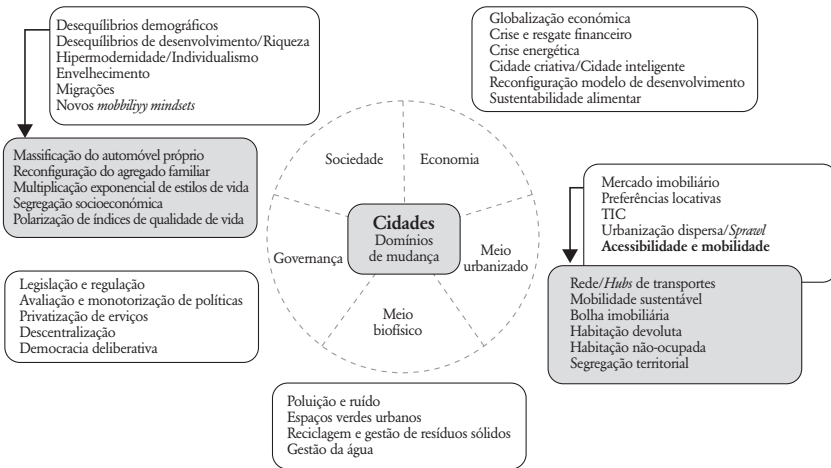
cionais de planeamento e gestão urbana. No mundo ocidental, a discussão tem-se centrado, cada vez mais, no otimizar da gestão territorial integrada e transectorial das cidades. O foco recente recai assim sobre o controlo da expansão das cidades e sobre a promoção da sua sustentabilidade ecológica e socioeconómica. Importa destacar, neste âmbito, o relatório estratégico da Comissão Europeia *Cidades do Futuro: Desafios, Visões e Percursos para o Futuro* (CEC 2011a), que sublinha a extrema relevância do debate sobre o futuro da mobilidade urbana que, a par das redes europeias de transporte logístico, constitui um dos pilares fundamentais do projeto europeu.

Do mesmo modo, o *Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system* da Comissão Europeia (CEC 2011b) define uma visão para o futuro do sector alicerçada na diminuição da dependência dos combustíveis fósseis e na redução drástica das emissões de CO₂ (60%) até 2050. Tal redução é um fator essencial das estratégias de mitigação e adaptação às alterações climáticas e da melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes (EEA 2009).

De acordo com a mesma fonte, esta mudança poderá ser atingida através da eliminação dos veículos utilizadores de combustíveis convencionais nas cidades (CEC 2011b). Na verdade, o avanço tecnológico (SMART 2012) atual já permite a redução concreta do consumo energético e dos índices de poluição associados aos transportes, aspetos fortemente condicionadores dos níveis de qualidade de vida nas cidades (EEA 2009). Também a nível das políticas públicas de transportes coletivos, a Comissão Europeia recomenda que sejam aproveitados conhecimentos e tecnologias de vanguarda, quer a nível dos combustíveis (*e. g.*, hidrogénio, ar comprimido, gás natural, etc.), quer a nível dos equipamentos, desenho urbano e soluções intermodais, tais como os *tram-trains* e sistemas *Bus Rapid Transit* (BRT) (OECD 2012).

Em Portugal o futuro das cidades e da mobilidade urbana é condicionado por múltiplos fatores. Estes incluem tanto as tendências pesadas de ocupação do território nacional, como elementos, de efeito temporal indeterminado, derivados da presente crise financeira. Assim, por um lado, há que ter em conta aspetos como o processo de litoralização, padrões de urbanização dispersa ou o elevado número de fogos não habitados, que caracterizam há muito o território nacional; por outro lado, têm vindo a proporcionar-se, sobretudo por via da conjuntura económica atual, uma mudança abrupta nos padrões de acesso à habitação, um aumento do peso do custo dos combustíveis no orçamento familiar (INE 2012), um redefinir das rotas e frequências de circulação de transportes públicos como parte da reestruturação do sector, etc.

Figura 6.1 – Condicionantes da mudança do paradigma de mobilidade urbana em Portugal



Fonte: adap. EEA 2009.

Estes fatores poderão potenciar uma reconfiguração dos padrões de ocupação, acessibilidade e mobilidade das populações urbanas, particularmente notório a nível das duas áreas metropolitanas do país, Lisboa e Porto (figura 6.1).

Em análise retrospectiva, as últimas quatro décadas testemunharam o acelerar da implementação de uma rede gradualmente mais densa de infraestrutura rodoviária em Portugal, que visou dar suporte aos fluxos incrementalmente mais intensos de tráfego diário resultantes das deslocações casa-trabalho e do transporte logístico. Se é verdade que a implementação desta rede foi estrutural na definição dos padrões de expansão urbanística do território nacional, também importa destacar que tal implementação terá contribuído para aumentar, pela conjugação das redes viárias principal e secundária, a equidade territorial a nível das acessibilidades. Paralelamente, o enraizamento cultural e a massificação do automóvel próprio como meio de transporte primordial (Schmidt *et al.* 2004), a par da ineficiência e ineficácia da implementação e coordenação das redes e concessões de transporte público, traduziu-se num subinvestimento nas soluções de transporte coletivo, convencionais e alternativas, em favor da infraestruturação de suporte ao transporte individual.

O futuro da mobilidade urbana parece estar intimamente ligado à relação cultural dos cidadãos com o automóvel. Esta premissa é central no relatório *Cidades de Amanhã, Ação Hoje* do URBACT (2013) onde são

identificadas as linhas-chave de ação para implementar a visão das *Cidades do Futuro* (CEC 2011a). Uma dessas linhas é exatamente designada «*motivating mobility mindsets*». Como motivar a mudança de mentalidades face à mobilidade urbana? Um dos argumentos centrais desta linha de ação é que as soluções técnicas necessárias para atingir os objetivos predefinidos são já sobejamente conhecidas. O que acontece é que pura e simplesmente não são colocadas em prática. Advoga-se que a resolução dos problemas da mobilidade urbana e a promoção de padrões de mobilidade mais sustentáveis deverão passar sobretudo pela promoção ativa da mudança das mentalidades, tanto dos decisores políticos como dos cidadãos urbanos, em contraponto às políticas públicas mais tradicionalistas, centradas sobretudo no investimento em infraestruturas.

A questão que se coloca é, então, como promover uma mudança de mentalidades com vista à valorização de padrões de mobilidade que sejam ecológica, social e economicamente sustentáveis. A alteração de práticas de mobilidade fortemente enraizadas (tais como a do uso do automóvel próprio) subjacente a tal mudança provocará sempre uma forte reflexão sobre o quadro dos valores de uma sociedade, sejam eles individuais ou coletivos. O futuro passará, assim, por um novo equilíbrio entre acessibilidade e mobilidade. Isto não significa diabolizar o automóvel, mas promover a complementaridade entre todos os modos de transporte, dos motorizados aos não motorizados, dos públicos aos privados.

Neste cenário, o cidadão, enquanto *ser urbano*, e os seus padrões de interação com a cidade que habita são, neste cenário, peças fundamentais. Porém, pouco se sabe sobre as perceções dos cidadãos acerca das cidades que habitam e dos problemas que estas enfrentam. Ganham assim enorme relevo os inquéritos de perceção do cidadão enquanto *ser urbano*, na medida em que permitem um melhor entendimento da relação cidadão-cidade e uma avaliação da predisposição dos cidadãos para a mudança dessa mesma relação. E é neste contexto que o contributo do Eurobarómetro sobre a temática da acessibilidade e da mobilidade urbanas se insere.

Mobilidade urbana na perspetiva do utilizador

O detalhar das opiniões e perceções dos cidadãos europeus e portugueses sobre as cidades que habitam e, mais particularmente, sobre a questão da mobilidade urbana não é tarefa fácil. A montante desta dificuldade está a inexistência de uma recolha sistemática de informação que nos permita compreender a evolução destes valores e seus respetivos con-

dicionantes. O Eurobarómetro¹ e, por inerência, o Urban Audit (que em parte o informa) prestam um contributo útil, ainda que com fortes limitações metodológicas.²

Apresentamos de seguida uma análise interpretativa da informação disponível. A análise encontra-se estruturada em duas partes. Numa primeira parte iremos explorar a dimensão das perceções. O foco inicial recairá sobre as perceções dos cidadãos europeus face ao que estes consideram ser a evolução das condições básicas de vida dos seus países no contexto da União Europeia. De seguida, analisar-se-á a evolução das perceções dos cidadãos portugueses comparativamente à dos seus congéneres europeus em relação a temas centrais, contextualizando, desta forma, a questão da mobilidade urbana. Sublinhe-se que a análise destas perceções não se resume somente à contemporaneidade, incluindo igualmente expectativas de evolução futura.

¹ Metodologia: análises estatísticas descritivas univariadas (regressões lineares entre um conjunto de variáveis dependentes (questões dos inquiridos) e uma série de variáveis independentes) agrupadas em: *i*) variáveis sociodemográficas (sexo; idade; estatuto profissional e, quando disponível, composição do agregado, orientação política e principal meio de transporte utilizado); *ii*) variáveis espaciais/territoriais, quer disponibilizadas nos inquiridos (países, perceção da dimensão da área urbana), quer pela construção de indicadores relativos à dimensão dos países, dimensão das áreas urbanas e modelos de gestão e/ou governo territorial (grau de transição governo-governança; autonomia dos governos locais face aos governos centrais; modelos de Estado), através das quais se procurou encontrar padrões espaciais nas práticas e perceções e nas opiniões prospetivas dos respondentes. Foram ainda efetuadas análises correlacionais entre questões das várias bases de dados no sentido de identificar padrões de resposta e estabelecer, quando possível, relações de comparabilidade temporal.

² A análise longitudinal dos dados apresenta algumas lacunas, sendo possível apenas (e de modo não linear) entre as questões 4b (F277) e D7 (F312). A nível das variáveis de controlo, apenas para o sexo, a idade e o estatuto profissional (esta após recurso a recodificações), foi possível efetuar comparações temporais universais. Do ponto de vista da comparabilidade espacial, destacam-se os seguintes aspetos: *i*) as amostras totais e parciais (nacionais e regionais/por cidade) têm dimensões diferentes, com prejuízo para a sua comparabilidade, o que foi resolvido pela pesagem das variáveis pelo contexto espacial (normalmente país) de referência; *ii*) foi concedido privilégio aos contextos nacionais e às cidades (quando disponíveis, nos *urban audit*) em detrimento das análises a nível da região, mais complexas e segmentadas; *iii*) derivado do objeto em análise (as cidades) os residentes percecionados como «não urbanos» (*standards* e F312) foram excluídos das análises; *iv*) estando nalguns casos disponível de forma objetiva, nos documentos anteriores, importa relevar que a variável relativa à dimensão da área urbana é uma autoavaliação. Há ainda que sublinhar três outros constrangimentos metodológicos relevantes referentes à própria estrutura de amostragem do Eurobarómetro (para além de questões mais gerais, referentes especificamente ao *urban audit*): *i*) parece haver uma concentração excessiva de indivíduos sem atividade profissional; *ii*) nalguns casos a estrutura da amostra não é coincidente com o perfil do universo de inquirição; *iii*) a taxa de não resposta e os *missing values* são elevados nalgumas questões.

Em segundo lugar, analisaremos o tema das práticas de mobilidade urbana na União Europeia e respetivos fatores condicionantes. Para tal faremos uma breve incursão sobre a questão do desenho das políticas públicas como forma de ilustração daquilo que os cidadãos pretenderiam que fosse promovido nos diferentes países da UE, no que respeita à mobilidade urbana. De seguida, introduz-se uma descrição comparativa dessas práticas de mobilidade urbana na UE e em Portugal, colocando o enfoque no meio de locomoção que as suporta. Finalmente, procura-se avançar algumas explicações sobre os motivos que condicionam as práticas da mobilidade urbana, ilustrando as razões que suportam as escolhas atuais e apontando os efeitos de eventuais mudanças comportamentais.

Perceções do urbano

A subjetividade inerente à formulação das perceções individuais sobre o que nos rodeia transforma a análise das mesmas num processo muito complexo. Ainda assim, considerando a sociedade em que nos inserimos como um todo, é possível detetar a predominância de alguns padrões comportamentais e perceções coletivas. Neste sentido, é interessante refletir sobre as perceções dos inquiridos não apenas sobre a condição atual do país onde residem, mas também sobre a evolução do mesmo no contexto da União Europeia.

Emergem de uma análise de correlação com variáveis espaciais/territoriais alguns padrões de homogeneidade associados a características estruturantes, tais como o modelo de governança e o grau de descentralização administrativa dos países onde os inquiridos residem (tabela 6.1). Pelo contrário, outras variáveis, como as referentes às características individuais (ou sociodemográficas; idade, género, etc.) dos inquiridos não apresentam, aqui, qualquer carácter explicativo relevante.

Relembremos, neste contexto, que a autoanálise depreciativa e o pessimismo latente são um dos lugares-comuns mais perpetuados na sociedade portuguesa. Múltiplas análises sociológicas (e.g. Barreto 2008; Valente 2002) e reflexões filosóficas (Gil 2010) avançam interpretações possíveis para tal facto. É inegável o poder sugestivo da comparação destas análises com a leitura que a tabela 6.1 permite.

Importa aqui sublinhar que são os países que há mais tempo pertencem à UE, mais descentralizados e com maior autonomia deliberativa a nível local, que demonstram um maior grau de otimismo face ao seu futuro. Tal correlação chega mesmo a ser estatisticamente significativa para

Tabela 6.1 – Perceção da evolução da condição do país no contexto da UE, 2009

	Emprego	Sistema de saúde	Qualidade de vida	Ambiente
Alargamento da UE	UE15 mais otimista que os restantes			
Governança	Maior transição governo-governança = mais otimistas			
Autonomia governo local	Maior autonomia dos governos locais = mais otimistas			
Modelos de Estado	Estados não-centralizados são mais otimistas			

Fonte: EB F277 (2009).

Quadro 6.1 – Perceção da condição no país *versus* da União Europeia, 2009 (%)

	Emprego	Custo de vida	Sistema de saúde	Sistema de educação	Qualidade de vida	Transporte público	Ambiente
UE27	33,6	20,4	31,6	47,8	35,9	30,4	45,0
UE15	52,4	29,0	53,3	54,0	65,3	46,4	62,5
Portugal	3,4	5,0	3,4	9,7	7,6	10,8	13,6

Nota: Percentagem de respostas positivas.

Fonte: EB F277 (2009).

as dimensões emprego, sistema de saúde, qualidade de vida e ambiente. No entanto, convém salvaguardar algum cuidado no consubstanciar desta conclusão. Na verdade, o que tais resultados parecem indicar é que uma maior aproximação entre os cidadãos e as arenas de decisão resulta numa noção subjetiva de controlo do mesmo. Tal acesso e visibilidade do exercício do poder acaba, desta forma, por se refletir numa maior confiança e otimismo face ao futuro.³

Numa súmula interpretativa do quadro 6.1, destaca-se a depreciação generalizada das condições presentes em Portugal face à média dos restantes Estados-membros da UE. As divergências extremas referem-se às questões do emprego e do sistema de saúde, para as quais o número de inquiridos que percebe positivamente a realidade portuguesa atinge cerca de 10% da média europeia pós-alargamento. Há, contudo, áreas temáticas em que a depreciação referida se esbate significativamente. São de sublinhar, entre estas, as áreas do ambiente e dos transportes públicos,

³ Recordemos contudo que esta recolha não coincide temporalmente com o período mais conturbado da crise económica atual (pós 2011), resultado da implementação dos planos de resgate financeiro de alguns dos Estados-membros da União, nomeadamente Portugal. Se estes inquéritos fossem realizados agora, teríamos muito provavelmente resultados muito distintos em comparação com outros países da União Europeia pós-alargamento.

Quadro 6.2 – Perceção da condição urbana, 2004-2009 (%)

		Transportes públicos	Saúde	Espaços verdes/públicos	Espaços culturais
2004	UE27	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	UE15	63,9	68,0	68,6	72,0
	Portugal	47,3	51,9	52,5	57,4
2006	UE27	60,7	59,0	67,0	60,8
	UE15	68,6	71,6	74,2	72,6
	Portugal	53,4	54,1	49,1	64,8
2009	UE27	63,6	61,2	69,4	69,6
	UE15	72,0	75,9	74,8	76,5
	Portugal	53,4	63,0	59,8	65,9

Nota: Percentagem de respostas positivas.

Fonte: EB F156 (2004), EB F194 (2006), EB F277 (2009).

para as quais a proporção de inquiridos que avalia Portugal mais positivamente (que os seus congéneres europeus) sobe para cerca de 1/3 da média referente à UE27. Ou seja, pese embora a tendência predominante de uma avaliação comparativa depreciativa de todas as condições existentes em Portugal, a mesma não se expressa de forma homogénea.

No entanto, a leitura do quadro 6.1 pode induzir uma leitura distorcida, pois, independentemente das percepções positivas acerca da qualidade do transporte público em Portugal, a verdade é que, quando este é comparado, de novo, a nível da União Europeia, com outros equipamentos e infraestruturas urbanas a imagem resultante é muito distinta (quadro 6.2).

De facto, e apesar de se verificar, desde 2004, uma evolução positiva a nível da percepção dos transportes públicos em meio urbano (de 47,3% para 53,4%), a verdade é que, no caso português, a diferença qualitativa entre estes e os restantes tópicos comparados aumentou (max. 10,1% em 2004 e max. 13,5% em 2009). E, comparativamente aos restantes países da União, este cenário não se inverte; pelo contrário, observa-se um reforço de tais diferenças. Verifica-se, assim, uma subida incremental quer a nível da UE15 (63%-72%) quer da UE27 (60%-63%). Pelo contrário, em Portugal a mesma percepção parece ter estabilizado durante o período considerado, o que é consonante com a tendência nacional para autoavaliações mais depreciativas, já identificada para o quadro anterior.

Adicionalmente, verifica-se, através da análise do quadro 6.2, que as temáticas que geram, no caso português, maior insatisfação – ambiente e transportes públicos – são exatamente as que foram consideradas menos problemáticas face à generalidade da UE (quadro 6.1).

Para além destas dimensões, também a perceção dos serviços de saúde urbanos (63% de respostas positivas; acima da média UE27) contrasta fortemente com a imagem projetada pelo quadro 6.1, onde o sistema de saúde acolheu somente 3,4% de respostas positivas, um décimo da média da UE27. Tais discrepâncias poderão ser atribuídas a diferentes formulações das questões entre os vários inquéritos do Eurobarómetro, revelando os cuidados que deverão ser tomados na análise comparativa entre esses inquéritos, acima mencionados. Assim, importa relevar que no primeiro quadro (quadro 6.1.) os inquiridos (população autotclassificada como residente numa área urbana) são chamados a comparar a situação de Portugal (como um todo) em relação à União Europeia para uma série de domínios. Privilegia-se, assim, uma apreciação relativa face ao contexto europeu. No segundo (quadro 6.2) é questionado o grau de satisfação absoluto face a algumas dimensões de análise referentes apenas à cidade de residência dos inquiridos, no caso português, Lisboa e Braga.

Também aparentemente contraditórios são os resultados obtidos quando procuramos entender junto dos cidadãos qual a sua perceção sobre os principais desafios atuais das cidades. Relativamente ao caso português observa-se que, por um lado (quadro 6.2), os transportes públicos são das dimensões que reúnem menos consenso quanto à sua qualidade (53,4% de respostas positivas em 2009); por outro, são pouco referidos a nível do Top 3 dos desafios urbanos para o futuro (quadro 6.3). É ainda de salientar que, a este nível, são as rodovias (8%) e a poluição urbana (13%) que reúnem o menor número de referências por parte dos inquiridos que, juntamente com os transportes públicos, são considerados desafios urbanos menos urgentes do que outros, como a saúde, o emprego e a segurança.

Em suma, para o caso português, a imagem transmitida pelo quadro 6.3. é a da priorização dos desafios socioeconómicos em detrimento dos associados à infraestruturas urbana. A infraestruturas de suporte à mobilidade urbana (rodovias e transportes) é mesmo a menos considerada como uma das três prioridades de atuação a nível da evolução da qualidade de vida urbana. Percebe-se assim que, particularmente para o caso português, a apreciação da qualidade dos serviços não influencia de forma direta a priorização das áreas de intervenção a privilegiar, sendo estas últimas consistentemente mais relacionadas com os principais desafios socioeconómicos do país. Importa ainda notar que tais resultados, sendo referentes a 2009, manifestarão também provavelmente, a nível da retórica e das preocupações dos portugueses, alguns dos efeitos iniciais da crise económica e financeira. Face à crescente mediatização da situa-

Quadro 6.3 – Desafios urbanos, 2009 (%)

	Segurança	Poluição	Transportes	Saúde	Educação	Emprego	Habituação	Rodovias
UE27	26,7	20,5	23,7	45,0	32,1	47,0	18,9	28,0
UE15	29,3	15,8	24,7	45,5	43,4	50,9	24,4	17,5
Portugal	34,5	13,4	17,1	62,5	42,8	61,4	20,4	8,0

Nota: Percentagem de menções no Top 3.

Fonte: EB F277 (2009).

ção de dívida e precarização no sector dos transportes (sobretudo desde 2011, o número de greves tem sido crescente, em resposta às intenções de privatização do sector e aos efeitos da crise económica a nível da precarização das relações laborais), seria interessante confrontar estes resultados com outros mais recentes, no sentido de se verificar a posição relativa do sector dos transportes face às restantes dimensões.

Finda esta imagem geral das perceções dos cidadãos em relação aos transportes públicos (em comparação com outros sectores) e ao seu papel no futuro das cidades iremos, de seguida, analisar as práticas de mobilidade urbana na União Europeia e alguns dos principais fatores que as condicionam.

Práticas de mobilidade

A nível das práticas – e agora centrando-nos exclusivamente sobre a questão da mobilidade urbana – começamos por explorar as prioridades dos cidadãos no que respeita à promoção de alternativas à mobilidade automóvel nos centros urbanos. Portugal destaca-se fundamentalmente pela baixa importância atribuída às políticas destinadas à promoção do uso da bicicleta enquanto meio de locomoção urbana. Apenas 61,7% dos inquiridos consideram que esta deve ser uma prioridade na construção de alternativas ao uso do automóvel em 2011 (quadro 6.4). De facto, esta é a percentagem mais baixa a nível da União Europeia. A justificação para tal não se encontra apenas na topografia das cidades portuguesas ou no contexto sociocultural das mesmas. Se tomarmos em consideração os casos da Grécia, da Espanha e da Itália, países com características socioculturais semelhantes a Portugal, a média é substancialmente superior (75%), não atingindo, ainda assim, os valores de países tradicionalmente bastante enraizados ao uso da bicicleta como, por exemplo, a Holanda e os países escandinavos (em especial a Dinamarca).

Quadro 6.4 – Prioridades em políticas urbanas de transportes, 2011 (%)

	Transportes públicos	Ciclistas	Pedestres
UE27	n. a.	n. a.	n. a.
UE15	86,9	79,0	87,3
Holanda	84,4	84,2	85,0
Escandinávia	88,2	87,3	90,1
Roménia/Bulgária	n. a.	n. a.	n. a.
PIIGS	88,9	75,0	90,0
Portugal	88,8	61,7	89,6

Nota: Percentagem de transportes públicos, ciclistas e pedestres *vs.* automóvel.

Fonte: EB F312 (2011).

Adicionalmente, é interessante que seja a bicicleta a alternativa que reúne menores consensos, como é possível ver pela amplitude de respostas dadas (87,3%-61,7%). Em contraste, juntamente com o reforço do pedestrianismo, os transportes públicos assumem-se, em geral, como a prioridade alternativa ao automóvel mais consensual (ver quadros 6.2 e 6.3).

O quadro 6.5 identifica os modos de transporte utilizados pelos respondentes urbanos que afirmaram apresentar padrões quotidianos de mobilidade para fins de trabalho e/ou estudo. Relembremos que o quadro 6.5 compara resultados obtidos para 2009 e 2011, cobrindo um período de forte recessão económica em Portugal. Apesar de ser impossível saber em que medida o contexto económico condicionou as respostas dos inquiridos, tal fator não deve ser menosprezado na interpretação destes dados. Vemos, no caso português, uma tendência para o aumento, se bem que residual, da utilização dos meios de locomoção ecossustentáveis (*e. g.*, bicicleta, deslocação a pé, etc.) nesse período bienal, a par de um decréscimo na utilização do transporte público e privado.

O quadro 6.6 apresenta os motivos considerados mais importantes para a não utilização de transportes públicos, agrupados de acordo com três categorias: *i*) motivos técnicos, como a falta de fiabilidade, a inconsistência de horários ou a baixa frequência dos serviços, ou seja, aqueles referentes à oferta; *ii*) motivos denominados contextuais, como a desadequação dos itinerários disponíveis ao padrão de deslocações dos inquiridos; e *iii*) motivos socioculturais como, por exemplo, a opção «não é tão cómodo como o carro», por outras palavras, aqueles mais centrados sobre a componente da procura.

Verifica-se um equilíbrio relativo entre as frequências de resposta das duas categorias ligadas de forma mais ortodoxa às condições da oferta (técnicos) e da procura (socioculturais), cada uma delas com frequências

Quadro 6.5 – Práticas de utilização de transportes, 2009 e 2011 (%)

		Transportes públicos	Transporte privado	Eco-sustentáveis
2009	UE27	41,7	39,0	18,3
	UE15	32,0	42,1	25,9
	Holanda	19,0	32,3	48,7
	Escandinávia	28,7	30,0	42,2
	Roménia/Bulgária	46,7	32,3	22,0
	PIIGS	31,6	48,6	19,7
	Portugal	29,5	52,1	18,4
2011	UE27	31,6	42,4	26,0
	UE15	23,4	52,2	24,4
	Holanda	11,4	49,4	39,2
	Escandinávia	14,5	55,0	30,5
	Roménia/Bulgária	37,3	31,5	31,2
	PIIGS	29,2	50,3	20,5
	Portugal	26,8	50,0	23,2

Fonte: EB F277 (2009) e EB F312 (2011).

Quadro 6.6 – Motivos para não utilizar transportes públicos, 2011 (%)

	Técnicos	Contextuais	Socioculturais
UE27	21,8	27,1	22,4
UE15	26,6	34,9	24,8
Portugal	23,7	28,7	23,2

Nota: Percentagem de respostas «muito importante» e «importante».

Fonte: EB F312, 2011.

em torno dos 20%-25% de respostas. Os valores obtidos para Portugal não se distanciam substancialmente daqueles alcançados para o resto da União Europeia. As razões contextuais apresentam frequências ligeiramente superiores face às restantes categorias, o que pode refletir alguma inadequação da oferta à estruturação espacial do emprego e das movimentações pendulares dos respondentes⁴ ou, por outro lado, refletir a tentativa de os inquiridos apresentarem uma resposta mais «política-

⁴ Ver, por exemplo, as análises de Hall (1997) e de Muñiz e Galindo (2005), esta última para o caso da área metropolitana de Barcelona, que relacionam a descentralização (e produção de novas centralidades intrametropolitanas) das estruturas do emprego e da habitação e seus respetivos efeitos a nível da (des)adequação da oferta providenciada pelas infraestruturas de transportes às condições da procura (mobilidade pendular quotidiana, *i. e.*, deslocação de trabalho e/ou estudo dentro de uma mesma área metropolitana).

mente correta», evitando, dessa forma, apontar outros motivos como a comodidade associada ao veículo automóvel. A percentagem de respostas «muito importante» e «importante» obtidas para Portugal (29%) são similares às da União Europeia (27%) e inferiores às do grupo dos países da UE15 (35%).

Investigação anterior (Schmidt *et al.* 2004), na qual uma amostra de 794 indivíduos foi questionada acerca das principais razões para não utilizarem transportes públicos nas suas deslocações diárias, reforça a referida repartição de motivações apontadas para a concessão de privilégio ao automóvel. A primazia é, aqui, assumida pela falta de pontualidade e frequência dos transportes públicos (razão «técnica»), com mais de 1/4 das respostas fornecidas. A segunda opção mais «votada» refere-se ao facto de as deslocações em transportes públicos serem mais morosas (22%), motivo classificável como «contextual» mas que, na realidade, pode encobrir razões socioculturais. A falta de acesso a transportes públicos na zona de residência, razão contextual cujo pendore se pode assumir como recaído sobre o lado da procura, com cerca de 17% das respostas, e a preferência do carro baseada na maior comodidade deste último (que recolhe cerca de 13% das respostas) são outros motivos considerados relevantes. No entanto, o contexto de 2004 era muito diferente da atual situação de crise e de quebra do uso do automóvel por razões económicas: segundo os dados estatísticos apurados pelo INE e pelo Instituto dos Transportes e Mobilidade Terrestre, em 2011, é notória uma diminuição no consumo de combustíveis no transporte rodoviário, no número de veículos matriculados, na venda de veículos automóveis e nos acidentes de viação (INE 2012).

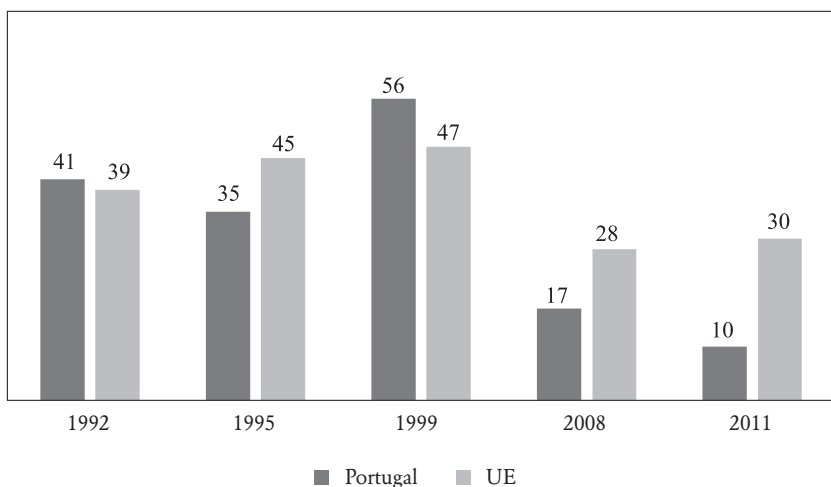
Finalmente, quando confrontados com a questão sobre o que os faria mudar as suas práticas de mobilidade diárias, a maioria dos inquiridos em Portugal (quadro 6.7) acaba por afirmar a potencial importância da criação de um bilhete único (73,5%) para tal decisão. Também à intermodalidade é concedido um importante relevo (67,3%), o que parece efetivamente refletir o peso dos aspetos contextuais referidos acima e a potencial desadequação da rede de transportes à emergência de novas centralidades residenciais e de emprego no contexto das principais cidades do país. A informação dos horários (60,1%), a maior atratividade dos terminais (57%) e a possibilidade de aquisição de bilhetes *on-line* (48,9%) são, ordenadamente, as opções que se seguem, todas com frequências de menção claramente superiores às médias da UE, mostrando o, ainda importante, caminho a percorrer em Portugal a nível, por exemplo, da informatização e da otimização do fornecimento de informação dos sistemas e infraestruturas de transporte.

Quadro 6.7 – Fatores potenciadores do uso do transporte público, 2011 (%)

	Bilhete único	Bilhete <i>on-line</i>	Intermodalidade	Terminais atrativos	Informação dos horários
UE27	65,3	41,2	67,1	50,9	54,4
UE15	65,8	40,8	69,7	48,7	53,4
Portugal	73,5	48,9	67,3	57,0	60,1

Fonte: EB F312 (2011).

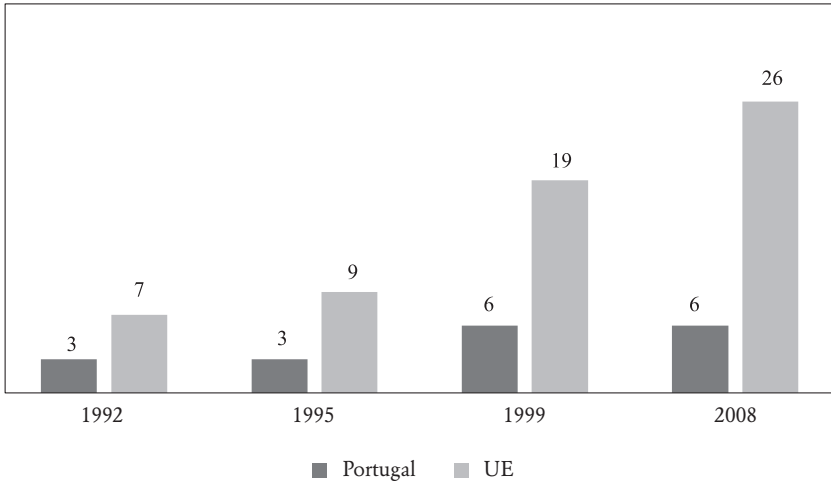
Figura 6.2 – Usar meios de transportes amigos do ambiente, 1992-2011 (%)



Fonte: EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995), EB51.1 (1999), EB68.2 (2008) e EB 75.2 (2011).

Estes dados encontram correspondência nos inquéritos sobre práticas ambientais abordados no capítulo 1. Desde a década de 1990 que é incluída uma categoria nos inquéritos «Os europeus e o ambiente» que afere sobre a substituição do carro por outras formas de mobilidade mais amigas do ambiente. Verifica-se que Portugal se situa bastante abaixo da média europeia no que respeita a *usar meios de transporte menos poluentes/ transportes públicos em vez do carro* ou *escolher um meio de transporte mais ecológico para viajar*. Situação semelhante se constata, e se apresenta mais adiante, quando se refere a prática *usou menos o carro no último mês*, a qual é a menos mencionada pelos portugueses, mesmo em plena crise – o que demonstra uma enorme dependência do automóvel (EB75.2, 2011) (ver figura 6.2).

Figura 6.3 – Instalar no automóvel um dispositivo para limitar as emissões poluentes, como, por exemplo, um catalisador, 1986-1995 (%)



Fonte: EB25 (1986), EB29 (1988), EB37.0 (1992), EB43.1bis (1995).

O carro mantém-se como o meio de transporte eleito pelos portugueses, não sendo os problemas ambientais a desmobilizá-los dessa prática quotidiana. Trata-se de uma das áreas mais «intocáveis» em termos de mudança das práticas (Schmidt *et al.* 2004). Em retrospectiva, verifica-se que, nos anos 1980, a abordagem predominante visava tornar o carro menos poluente – *instalar no automóvel um dispositivo para limitar as emissões poluentes/gases de escape, como, por exemplo, um catalisador*. Isto é, não se punha em causa o uso do carro, mas invocava-se a possibilidade de torná-lo menos agressivo em termos ambientais, nomeadamente no que respeita à poluição atmosférica, prática que no caso português apresenta sempre valores muito baixos. Em 1999, a questão de diminuir a poluição automóvel colocava-se através de duas categorias diferentes – *verificar o nível de emissões gasosas do seu carro e conduzir o seu carro mais devagar* – igualmente com valores baixos em Portugal (ver figura 6.3).

Conclusão

A dependência do uso do transporte individual é um fenómeno consolidado particularmente em Portugal. Debater fórmulas alternativas de mobilidade urbana implica, forçosamente, perceber o que os cidadãos

querem, sobretudo no que se refere à sua receptividade para acolher mudanças com implicações substanciais para as suas práticas diárias. De facto, enquanto comportamento quotidiano, o uso do automóvel possui uma inércia e um automatismo que se constituem como um factor acrescido de resistência à mudança (Schmidt *et al.* 2004, 39). O impacto da crise e o pagamento das SCUT veio, no entanto, alterar esta situação e reduzir o uso do carro.

A questão da mudança de mentalidades, do *mobility mindset* referido na figura 6.1, tem tempos e dinâmicas de concretização que escapam largamente aos cronogramas de implementação das políticas públicas. Este desencontro cronológico pode levar a que os decisores exportem responsabilidades para os cidadãos, como forma de evitar a análise crítica às suas próprias obrigações e, também, às dificuldades inerentes à implementação de políticas integradas e multinível, como as que visam reformar os padrões vigentes de mobilidade urbana, e adaptá-los, de forma conveniente, à reestruturação das sociedades e dos mercados laborais, ou seja, às condições da procura. A transição de comportamentos sociais coletivos é intrinsecamente complexa, não apresentando estratégias de resolução unívocas. Estas características simultaneamente refletem e condicionam a nossa percepção, enquanto cidadãos, acerca da forma como a cidade funciona e evolui, e de como vivenciamos e «utilizamos» os seus espaços.

Há uma coexistência dicotómica de ação-reação entre o desenho de políticas públicas, a sua implementação e o impacto que as mesmas têm a nível da mudança de mentalidades dos cidadãos. Como referido no início deste capítulo, a cidade é um sistema complexo e adaptativo. Analisando os dados do Eurobarómetro relativos às percepções e práticas de mobilidade urbana percebe-se que as mesmas complexidade e adaptabilidade são características inerentes à forma como os cidadãos entendem e utilizam as suas cidades. E são essas mesmas características que as políticas públicas que almejam a melhoria das condições de mobilidade e de qualidade de vida urbanas devem apresentar para serem bem-sucedidas nos seus intuitos.

Eurobarómetros

- Comissão das Comunidades Europeias. 1992. *The Europeans and the Environment in 1992. Eurobarometer 37*. Bruxelas: Commission of European Communities. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2243.
- Comissão Europeia. 1995. *Europeans and the Environment. Eurobarometer 43.1bis*. INRA (EUROPE) - E.C.O. GESIS Data Archive, Colónia. ZA2639.
- Comissão Europeia. 1999. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 46*. Bruxelas: Directorate General X.
- Comissão Europeia. 1999. *What the Europeans think about environment. Eurobarometer 51.1*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA3172.
- Comissão Europeia. 2007. *Public opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 67*. TNS Opinion & Social.
- Comissão Europeia. 2008. EB68.2 *Attitudes of European citizens towards the environment. Special Eurobarometer 295. Wave 68.2*. TNS Opinion & Social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4742.
- Comissão Europeia. 2010a. *Flash Eurobarometer 156 (Urban Audit Perception Survey 2004)*. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4169 Data file Version 2.0.0, doi:10.4232/1.10091.
- Comissão Europeia. 2010b. *Flash Eurobarometer 277 (Urban Audit Perception Survey 2009)*. The GALLUP Organization, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5214 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.10093.
- Comissão Europeia. 2011. *Attitudes of European citizens towards the environment. Report. Special Eurobarometer 365. wave EB75.2*. TNS opinion & social. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5480.
- Comissão Europeia. 2011a. *Flash Eurobarometer 194 (Urban Audit Perception Survey 2006)*. The GALLUP Organization, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA4727 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.10092.
- Comissão Europeia. 2011b. *Flash Eurobarometer 312 (Future of Transport)*. The GALLUP Organization, Bruxelas. GESIS Data Archive, Colónia. ZA5472 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.10732.

Referências

- Barreto, A. 1996. *Tempo de Mudança*. Lisboa: Relógio d'Água.
- CEC. 2011a. *Cidades do Futuro: Desafios, Visões e Percursos para o Futuro*, Acedido em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_pt.pdf.
- CEC. 2011b. *Roadmap to a Single European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transport system*, Acedido em: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm.
- CML. 2012. <http://www.cm-lisboa.pt/viver/mobilidade>.
- EEA. 2009. *Ensuring Quality of Life in Europe's Cities and Towns – EEA Report Nr.5*, Acedido em: <http://www.eea.europa.eu/publications/quality-of-life-in-Europes-cities-and-towns>.
- EEA. 2010 *Urban Environment – SOER 2010 – Thematic Assessment*, European Environment Agency. Acedido em: <http://www.eea.europa.eu/soer/europe/urban-environment>.

- Gil, J. 2004. *Portugal, Hoje: O Medo de Existir*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Hall, P. 1997. «The future of the metropolis and its form». *Regional Studies*, 41 (51): S137-S146.
- INE. 2012. *Estatísticas dos Transportes 2011*. Lisboa: INE.
- Muñiz, I., e A. Galindo. 2005. «Urban form and the ecological footprint of commuting. The case of Barcelona». *Ecological Economics*, 55: 499-514.
- OECD 2012. *What Cities for the Next 3 Billion?* OECD symposium, Paris, dezembro de 2012. Acedido em: <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-regionale/future-cities.htm>.
- Schmidt, L., J. G. Nave, e D. S. Sousa. 2004. *O Automóvel – Usos e Desusos do Transporte Individual*, Lisboa, Observa.
- SMART. 2012. *Future Urban Mobility – Singapore MIT Alliance for Research and Technology*, Acedido em: <http://smart.mit.edu/research/future-urban-mobility/future-urban-mobility.html>.
- URBACT. 2013. *Cities of Tomorrow: Action Today*. 6 Report Series, acedido em: <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5255>.
- Valente, V. P. 1997. *Esta Ditosa Pátria*. Lisboa: Relógio d'Água.

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia implicou consequências marcantes para as questões ambientais. Se a nível oficial se sucederam medidas, diretivas e reforço do quadro administrativo, a nível social o interesse pelas questões ambientais assumiu uma importância crescente que cruza transversalmente, embora de forma desigual, a sociedade portuguesa.

Este livro apresenta um panorama da evolução da opinião pública em Portugal sobre questões de ambiente, consumo e energia nas últimas décadas. A enquadrar cada tema analisam-se as principais políticas entretanto lançadas às escalas europeia e nacional.

As acentuadas e rápidas mudanças ocorridas no país desde 1986 constituem um pano de fundo essencial para compreender muito do que se passa e pensa atualmente neste domínio. Da energia à mobilidade urbana, das alterações climáticas aos resíduos, da água ao consumo, as respostas dos portugueses aos inquéritos Eurobarómetro são vistas à luz das tendências europeias e das diferenças por idade, género ou nível de educação. São exploradas questões como a informação sobre temas ambientais, nível de preocupação com os problemas, concordância com as medidas de política ou práticas do quotidiano.

O livro resulta da atividade do OBSERVA – Observatório de Ambiente e Sociedade, que realiza estudos e ações de divulgação sobre as dimensões sociais e políticas dos problemas de ambiente, energia e sustentabilidade. A obra constitui o primeiro número da colecção de publicações dos Observatórios do ICS-ULisboa.

Autores:

Ana Delicado

José Gomes Ferreira

Rui Carvalho

Ana Horta

Luísa Schmidt

Susana Fonseca

João Morais Mourato

Mónica Truninger

Susana Valente

Foto da capa: Carlos Cabral

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



Imprensa
de Ciências
Sociais

www.imprensa.ics.ul.pt

