

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Daniela Loureiro Perdigão

**POLÍTICAS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS NA UNIÃO EUROPEIA:  
um Estudo de Caso de Portugal**

Belo Horizonte

2017

Daniela Loureiro Perdigão

**POLÍTICAS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS NA UNIÃO EUROPEIA:  
um Estudo de Caso de Portugal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dr. Matilde de Souza

Área de Concentração: Política Internacional - Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais

Belo Horizonte

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

P433p Perdigão, Daniela Loureiro  
Políticas para energias renováveis na União Europeia: um estudo de caso de Portugal / Daniela Loureiro Perdigão. Belo Horizonte, 2017.  
117 f.: il.

Orientadora: Matilde de Souza  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Política ambiental. 2. Cooperação internacional. 3. Mudanças climáticas. 4. União Europeia - Aspectos ambientais. 5. Recursos energéticos. I. Souza, Matilde de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327.3

Daniela Loureiro Perdigão

**POLÍTICAS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS NA UNIÃO EUROPEIA:  
um Estudo de Caso de Portugal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

---

Prof. Dr. Matilde Souza (Orientadora)

---

Prof. Dr. Danny Zahreddine (Examinador membro interno)

---

Prof.Dr. Aline Contti Castro (Examinadora membro externo)

Belo Horizonte, 19 de maio de 2017.

Aos meus pais, que me proporcionaram a possibilidade de seguir com esse sonho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família que sempre me apóia em todas as decisões. Aos meus pais, Kátia e Walney, pelo cuidado e carinho durante os momentos bons e ruins. À minha irmã, Tathyana, por ceder diversas vezes a sua casa para que eu conseguisse finalizar os meus estudos. À FAPEMIG pelo financiamento. À minha orientadora, Matilde de Souza, pela ajuda em todos os sentidos, por compartilhar seus conhecimentos, me guiar e ser uma inspiração de como ser uma profissional e ser humano incrível. Aos meus colegas do mestrado pela parceria, em especial ao Rafael (Quinta) e à Maria, sem vocês o mestrado teria sido muito mais complicado. Aos amigos do grupo de orientação, Mateus, Letícia, Mariana e Leandro. Aos professores, que foram de fundamental importância para a minha volta à vida acadêmica. Aos profissionais do PPGRI sempre solícitos. À minha amiga, Mari, por me apoiar nesse novo caminho e me acompanhar até a Polônia para um congresso. A todos os meus amigos que de alguma forma colaboraram para esse momento. Aos meus queridos, Jinx, Jimmy, Jolie e Marie que foram meus verdadeiros companheiros de estudo durante esses dois anos.

## RESUMO

As alterações climáticas são uma das principais ameaças ambientais com significativas conseqüências para as atuais condições sociais e econômicas. Elas afetam diretamente os ecossistemas naturais, provocando insegurança sobre as condições de sobrevivências dos seres humanos e da própria vida no planeta. Pode-se afirmar que atualmente o principal desafio para o meio ambiente é o de criar uma governança ambiental efetiva para tratar dos problemas advindos das alterações globais no clima. Para isso é necessário um esforço dos vários atores internacionais como, Estados, instituições internacionais, sociedade civil, organizações não-governamentais e transnacionais na coordenação de políticas para mitigação e adaptação frente a essas ameaças. Para isso são imprescindíveis instituições globais e transnacionais fortes e democráticas além de uma comunidade internacional bem informada e disposta a atitudes de cooperação nessa temática. O presente estudo apresenta uma análise multinível para a compreensão das decisões tomadas pelos Estados nas questões de cooperação ambiental global, como o combate às mudanças climáticas através de uma transição energética para energias renováveis. Para isso, será feito um estudo de caso de Portugal, no sentido de discutir como uma instituição internacional pode influenciar as políticas domésticas de um Estado. E como a ação política de grupos de interesses domésticos é importante na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais para a transição energética.

**Palavras-chave:** Política Ambiental Internacional. Energias Renováveis. Mudanças Climáticas. Governança Multinível. União Europeia.

## **ABSTRACT**

Climate Change is one of the major environmental threats with significant consequences for current social and economic conditions. It affects directly in the natural ecosystems, causing insecurity to the conditions of survival of the human beings and life in the planet. It is possible to affirm that the main challenge for the environment today is to create effective environmental governance to address the problems arising from global climate change. This requires the efforts of various international actors such as States, international institutions, civil society, non-governmental and transnational organizations in coordinating policies for mitigation and adaptation to these threats. Due to that, strong and democratic global and transnational institutions are indispensable, as well as a well-informed international community willing to cooperate on this issue. This dissertation presents a multilevel analysis for the understanding of the decisions taken by the States in matters of global environmental cooperation, such as combating climate change through an energy transition to renewable energies. In conclusion, a case study of Portugal will be present, in order to discuss how an international institution can influence the domestic policies of a State, and how the political action of domestic interest groups is important in the domestic resonance of international and supranational forces, promoting adjustments in national policies for the energy transition.

**Key-words:** International Environmental Politics. Renewable energy. Climate Change. Multilevel Governance. European Union.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Oferta de Energia por tipo de Fonte entre 2000 e 2013 no Mundo .....	29
GRÁFICO 2 - Emissões de CO2 Relacionados à Energia por Região no Cenário de Novas Políticas .....	65
GRÁFICO 3 - UE: Evolução da Produção de Energia por Fonte .....	78
GRÁFICO 4 - Produção de Eletricidade a partir dos variados recursos energéticos em Portugal no ano de 2000 .....	83
GRÁFICO 5 - Produção de Energia Elétrica em Portugal: A partir de fontes renováveis.....	86
GRÁFICO 6 - Emissão de CO2 do consumo de Energia.....	91
GRÁFICO 7 - Emissão de Greenhouse Gases por todos os setores em Portugal .....	92
GRÁFICO 8 - Evolução da energia produzida a partir de fontes renováveis em Portugal .....	92
GRÁFICO 9 - Os Seis países com as metas mais ambiciosas para a UE 2020 .....	96
GRÁFICO 10 - Evolução da taxa de dependência energética (taxa real vs taxa estimada, com e sem renováveis) .....	104
GRÁFICO 11 - Evolução da estimativa da trajetória da energia proveniente de fontes renováveis nos setores do aquecimento e arrefecimento, eletricidade e transporte .....	105
GRÁFICO 12 - Emissões de CO2 evitadas pela produção elétrica a partir de fontes renováveis .....	106

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- Principais fontes de Energias Renováveis e suas Aplicações .....	30
QUADRO 2 - Tipologia dos Contextos Estruturais Domésticos .....	48
QUADRO 3 - Principais Ameaças ao Desenvolvimento Sustentável.....	69
QUADRO 4 - Principais Grupos de Interesses na Temática de Energias Renováveis .....	101
QUADRO 5 - Objetivo nacional para 2020 e estimativa da trajetória da energia proveniente de fontes renováveis nos setor de eletricidade.....	105

## LISTA DE FIGURA

FIGURA 1 - Relação entre Governança Global, Regimes Internacionais e Abordagens Organizacionais .....	42
---	----

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1- Parte das FER no Consumo Interno Bruto de Energia (%).....	68
TABELA 2- Valores de referência para as metas indicativas nacionais dos Estados-Membros relativas à parte da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no consumo bruto de eletricidade em 2010 .....	72
TABELA 3- Participação de Energia Renovável no Consumo Total em % .....	77
TABELA 4- UE: Evolução de Fontes para a Geração de Eletricidade em % .....	78
TABELA 5 - Empregos Gerados pelas Energias Renováveis.....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEA	Agência Europeia do Ambiente
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
EDS	Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável
ENDS	Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
ENE	Estratégia Nacional de Energia
FER	Fontes de Energia Renovável
FiT	Tarifas Feed-in
GEE	Gases de Efeito Estufa
GHG	Greenhouse Gas Emissions
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
PNAER	Plano Nacional de Ação para Energias Renováveis
PNAEE	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética
PNAC	Plano Nacional para Alterações Climáticas
RI	Relações Internacionais
RCLE-UE	Regime de comércio de licenças de emissão da UE
RIMC	Regime Internacional de Mudanças Climáticas
SEP	Soft Energy Paths
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A GOVERNANÇA MULTINÍVEL .....</b>	<b>37</b>
1.1 Cooperação Internacional na temática de Meio Ambiente .....	37
1.2 Governança Global e Teoria de Regimes .....	41
1.3 Governança Multinível para as questões climáticas .....	44
1.4 O papel das instituições internacionais nas políticas domésticas dos países.....	46
1.5 O Papel de Grupos de Interesses na Aplicação das Regras e Normas Internacionais .....	50
<b>2 O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA NAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS.....</b>	<b>55</b>
2.1 Aparato Institucional Relativo à Tomada de Decisões na UE.....	55
2.2 O Processo de Tomada de Decisão na Questão Ambiental e Breve Histórico da Inserção da Política Ambiental na EU.....	57
2.3 A Dependência Energética Europeia .....	60
2.4 União Europeia e o Protocolo de Quioto .....	63
2.5 Políticas Comunitárias para Energias Renováveis.....	66
<b>3 PORTUGAL E AS POLÍTICAS DOMÉSTICAS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS.....</b>	<b>81</b>
3.1 Quadro Normativo para Energias Renováveis em Portugal .....	83
3.1.1 <i>Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável</i> .....	86
3.1.2 <i>Estratégia Nacional de Energia</i> .....	89
3.1.3 <i>Estratégia Nacional de Energia 2020</i> .....	92
3.2 O Estudo de caso da Transição Energética de Portugal .....	98
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUÇÃO

Os problemas das mudanças climáticas<sup>1</sup> estão relacionados à lógica dos bens comuns globais e expressam de forma paradigmática a dinâmica da tragédia dos comuns. No que diz respeito ao aquecimento global, cada ação de queima de combustível fóssil se caracteriza como uma unidade de recurso já que a atmosfera tem capacidade limitada de absorver poluentes sem ocorrer mudanças climáticas. (SOOROS, 1988)

De acordo com a Agência Europeia do Meio Ambiente, as alterações climáticas são uma das principais ameaças ambientais, com significativas consequências para atuais condições sociais e econômicas. Pesquisadores do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) afirmam que:

Nos últimos 150 anos, a temperatura média mundial subiu quase 0,8°C e cerca de 1°C na Europa. Onze dos últimos doze anos (1995-2006) encontram-se entre os 12 anos mais quentes no registro instrumental da temperatura de superfície global (desde 1850). Se não forem tomadas medidas a nível mundial para limitar as emissões, o IPCC prevê que a temperatura média global da superfície poderá aumentar de 1,8°C a 4°C até 2100. Isto significa que o aumento verificado na temperatura desde a época pré-industrial seria superior a 2°C. Para além deste limite, podem ocorrer alterações irreversíveis e catastróficas. (IPCC, 2015)

As mudanças climáticas afetam diretamente os ecossistemas naturais provocando insegurança sobre as condições de sobrevivência dos seres humanos e da própria vida no planeta. Para combater e mitigar os efeitos nocivos das mudanças climáticas, as emissões de gases de efeito estufa devem ser reduzidas de forma significativa, este objetivo demanda a implementação de políticas e planos de ação pelos Estados. As atividades humanas são as principais fontes de emissão de gases de efeito estufa. Principalmente a queima de combustíveis fósseis para produção de eletricidade, transportes, indústria e habitação<sup>2</sup>. De acordo com o IPCC (2014)<sup>3</sup>, o setor de eletricidade foi o principal responsável pela emissão de GEE em 2014, representando em 30% da emissão total de GEE.

---

<sup>1</sup> **As mudanças climáticas antropogênicas, ou seja, aquelas causadas pelo homem estão associadas ao aumento da emissão de gases de efeito estufa através da queima de combustíveis fósseis.**

<sup>2</sup>Vide mais: AGÊNCIA EUROPEIA DO MEIO AMBIENTE. [S. l.]: EEA, 2017. Disponível em: < <https://www.eea.europa.eu/pt>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

<sup>3</sup>PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.[S..I]: IPCC,2017 . Disponível em: <: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>

Tendo em vista essa limitação, as cúpulas e as convenções internacionais atribuíram à atmosfera o estatuto de “preocupação comum da humanidade”, e em resposta aos estudos veiculados pelo IPCC e como medida de enfrentamento das adversidades, no âmbito local e internacional, foram criados mecanismos para coordenar as ações dos Estados que seriam os regimes internacionais. (VIOLA, 2001)

O regime de mudanças climáticas é uma das situações concretas em que a cooperação entre os atores internacionais se faz necessária tendo em vista a redução dos efeitos nocivos de seu processo global. De acordo com Viola (2001), o regime de Mudança Climática é um dos mais complexos e importantes regimes internacionais porque abrangem de forma mútua relações entre a economia e o ambiente global. Os principais instrumentos do regime são a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, de 1992, e o Protocolo de Quioto, assinado em Quioto em dezembro de 1997.

A constituição do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), em 1988, deu início ao processo de análise e avaliação dos efeitos da mudança climática que foi traduzido politicamente na constituição do Comitê Negociador Internacional (INC) para uma Convenção sobre Mudança do Clima. Durante toda a década de 1990, o IPCC forneceu subsídios fundamentais para a condução das negociações no âmbito da Convenção e tem assumido um papel de referência na formação da opinião pública internacional sobre a questão da mudança climática. (VIOLA, 2002, p.28)

A própria dinâmica do regime apresenta diferenças entre seus membros, diferenciando também o peso de suas responsabilidades e importância de determinados atores na cooperação e adesão aos acordos. Viola (2001) afirma que o regime de mudança climática exige a presença de pelo menos um ator que impulse o processo e que seja capaz de liderar e sustentar o regime. São vários os conflitos de interesses no regime de mudança climática pelo fato de existirem grupos distintos, com diferentes metas de redução de emissões em função de suas contribuições históricas, além de os problemas das mudanças climáticas atingirem todos Estados, porém em diferentes graus de acordo com a região.

O regime de mudança climática não se restringe aos acordos estabelecidos na Convenção do Rio de Janeiro e no Protocolo de Kyoto, mas prevê também a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono. (VIOLA 2002, p. 28)

Verifica-se a necessidade de uma alta coordenação do nível doméstico com o internacional. Sendo dificultada uma vez que regimes que governam aspectos de domínio

internacional, como nos casos dos regimes ambientais, não tem capacidade de *enforcement* nos Estados, nem mesmo provê um sistema de leis confiáveis nos quais os Estados possam compelir o fechamento de acordos entre eles. Por outro lado, esses regimes criam um conjunto de padrões nos quais os Estados podem julgar o quanto os outros Estados estão cooperando conforme foi acordado. Com isso podem aumentar os custos de uma deserção. (KEOHANE; OSTROM, 1995)

Para Viola e Franchini (2012, p. 6):

O novo paradigma de desenvolvimento assim definido impõe fortes desafios à governança, tanto doméstica como internacional. No plano interno envolve diálogo e articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, cada um dos quais deve subordinar sua própria lógica de comportamento às exigências da estabilização do sistema terrestre.” O desafio seria abandonar a lógica de crescimento tradicional e enraizar o processo de redução de emissão de gases e o uso de energias renováveis.

Como uma das principais fontes de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) é a queima de combustíveis fósseis para a geração de energia, a questão energética torna-se central quando se trata de propor políticas para o enfrentamento do problema das mudanças climáticas . Em razão disso, nos últimos anos, a questão energética passou a ser altamente relacionada às preocupações globais. Atualmente energia é um assunto prioritário na agenda política, correlacionada a questões como redução da pobreza e as mudanças climáticas gerando uma governança global para a energia para tratar dessas áreas temáticas. Por maiores que sejam os esforços para reduzir os índices de emissão de gases de efeito estufa, algumas mudanças serão inevitáveis. E é por isso que é de fundamental importância desenvolver estratégias para a adaptação e mitigação aos impactos das mudanças climáticas.

É amplamente reconhecido que os padrões atuais de fornecimento de energia são insustentáveis e que a grande maioria de oferta de energia primária vem de combustíveis fósseis. Os impactos desta matriz energética<sup>4</sup> mundial rica em combustíveis fósseis são bem consideráveis, como por exemplo, a poluição atmosférica, chuva ácida e mudanças climáticas globais. A energia nuclear também gera o seus problemas, sendo o principal deles a eliminação de seus resíduos, enquanto a energia hidrelétrica traz consigo questão do rompimento de habitats.

A sustentabilidade do abastecimento de energia é um dos principais temas da agenda política internacional contemporânea. A busca por uma matriz energética renovável vem sendo uma das principais questões buscadas tanto por Estados em nível doméstico, como por

---

<sup>4</sup> Matriz energética é o conjunto de todas as formas de energia que são produzidas e consumidas em um país.

organizações internacionais, transnacionais, não-governamentais, sociedade civil e mesmo pelo setor privado.

Na primeira grande Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) a temática de energia acabou não ganhando muita atenção. Uma vez que nesse momento o mundo ainda não se preocupava com o fornecimento de energia, não havia passado pela grande crise do petróleo e principalmente pelo fato do aquecimento global nesse momento ainda estar em pesquisas bastantes prematuras.

Apesar do pouco protagonismo da temática energética, a conferência foi de extrema importância já que se apresentou como um marco nas discussões em torno da dimensão ambiental da concepção de desenvolvimento além de colaborar com a criação de um organismo internacional, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que mais tarde veio a criar o IPCC, a maior autoridade mundial a respeito do aquecimento global.

Em 1981, ocorre em Nairóbi o encontro de cento e vinte e cinco países com o intuito de elaborar medidas para ação conjunta de promoção do desenvolvimento e utilização de fontes novas e renováveis de energia, com vista a contribuir para futuras demandas energéticas globais, especialmente aqueles dos países em desenvolvimento. Nessa reunião, os países em desenvolvimento amplamente afetados pela crise do petróleo clamavam por uma maior cooperação técnica norte-sul para criação e implantação de energias que fizessem com que esses países ficassem menos dependentes das oscilações de preços do petróleo. Ocorrendo uma demanda por parte dos países em desenvolvimento de novas organizações internacionais que dessem conta desse problema. Verifica-se a partir desse momento, a entrada da matéria energia renovável para a agenda internacional dos Estados.(ROWLANDS, 2005)

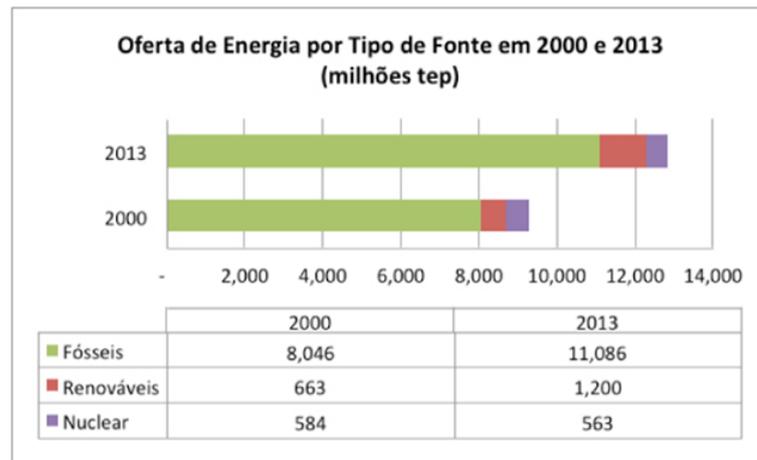
Estima-se que o setor de energia produza cerca de 60% das emissões totais de gases de efeito estufa do mundo, principal responsável pelas mudanças climáticas. (Por isso, ao se tratar da busca por uma Economia de Baixo Carbono<sup>5</sup>, deve-se colocar no topo da agenda política a participação do setor energético, considerando a geração de energia elétrica<sup>6</sup> e a produção e uso de combustíveis. A energia é de fundamental importância para o desenvolvimento dos Estados por estar diretamente correlacionada com a industrialização, segurança, economia e meio ambiente. (YEARBOOK OS EUROPEAN LAW, 2016)

---

<sup>5</sup> Para VEIGA(2008): A Economia de Baixo Carbono pode ser definida como a aplicação de modalidades inovadoras nos processos econômicos produtivos e nas decisões públicas e privadas de tal forma que conduzam a melhorias e avanços que diminuam o processo de emissão de CO<sup>2</sup> na atmosfera.

<sup>6</sup> O presente estudo estará direcionado as políticas de energias renováveis para eletricidade.

Gráfico 1- Oferta de Energia por tipo de Fonte entre 2000 e 2013 no Mundo



Fonte: BP Energy Statistical Review, 2014.

Um dos principais desafios no que tange a essa temática é o de atender a crescente demanda mundial por energia sem que isso acarrete em um correspondente aumento nas emissões de gases de efeito estufa causando assim o aquecimento global. A resposta para esse desafio está no crescimento através de energias renováveis.

Ao contrário dos combustíveis fósseis e nucleares, que têm reservas finitas com expectativas de duração de dezenas ou centenas de anos, as fontes de energias renováveis estarão disponíveis ano após ano, além de terem um nível de emissão de gases de efeito estufa bem menor do que os combustíveis fósseis. Tendo, dessa forma, um importante papel no combate dos efeitos das mudanças climáticas. (Parlamento Europeu-Promotion of Renewable Energy Source in EU, 2016)

As fontes de energias renováveis são: Biomassa, energia hidrelétrica; energia solar; energia eólica; energia geotérmica e energia ondomotriz.

Quadro 1-Principais fontes de Energias Renováveis e suas Aplicações

Tecnologia de Energia Renovável	Conversão de Energia	Típicas Aplicações
Solar	Luz solar em aquecimento	Aquecimento de espaços e da água.
Geotérmica	Temperaturas diferentes em aquecimento	
Biomassa	Biomassa em aquecimento	Aquecimento de local, aquecimento da água, e para cozinhar
Biogás	Biomassa em gás	Aquecimento de espaços, cozinha e transporte
Biocombustíveis	Biomassa em combustíveis líquidos	Transporte, maquinário
Combustão de biomassa na usina	Biomassa em eletricidade (e aquecimento)	Usos múltiplos para eletricidade.
Turbina de vento	Vento em eletricidade	
Energia solar fotovoltaica, Energia solar concentrada	Luz solar em eletricidade	
Incineração de lixo	Lixo em eletricidade e aquecimento	
Usina hidrelétrica	Energia potencial em eletricidade	
Energia das ondas e das mares (energia ondomotriz)	Ondas e marés em eletricidade	

Fonte: Relatório Parlamento Europeu 2016 (tradução livre).

Sendo assim, a opção para diminuir a dependência do sistema energético mundial em combustíveis fósseis deve-se necessariamente passar pelo maior uso de fontes energéticas renováveis e pelo uso mais eficiente de energia. Essas opções, entretanto, ainda enfrentam restrições técnicas e econômicas para implementação em larga escala. Não obstante, as fontes renováveis de energia podem ensejar grandes oportunidades econômicas e sociais. (YEARBOOK OS EUROPEAN LAW, 2016)

Em 1976, Amory Lovins cunhou o termo “Soft Energy Paths- SEP” para descrever a necessidade de um futuro em que as fontes de energias renováveis substituam com eficiência energética o sistema de energia centralizado em combustíveis fósseis e nucleares. Com o reconhecimento dos efeitos das mudanças climáticas, o conceito de SEP ganhou renovada relevância, convergindo com o objetivo de descarbonização de uma economia, em que a transição para uma matriz energética de baixo carbono aparece como componente fundamental.

Esta complexa transição para uma SEP uma variada gama de fatores atuando de forma harmônica: um maior grau de inovação, incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias, assim como novas infra-estruturas, novos modelos de negócios, novos serviços e novas instituições. A questão que se coloca é como a governança da inovação, ou seja, as políticas e instituições em que os agentes atuam (governo, empresas, consumidores), devem ser usadas para acelerar a transição para um sistema energético sustentável do tipo SEP. (GUTIERREZ, IPEA, 2014, p.1)

A chamada Transição Energética (substituição dos combustíveis fósseis como carvão, gás e petróleo por energias renováveis, tais como eólica, solar, hídrica ou biomassa)

tem sido discutida em todo o mundo, podendo identificar a União Europeia como ator líder nessa iniciativa. Vários esforços foram feitos em prol dessa iniciativa, desde a última década, a fim de minimizar as dificuldades enfrentadas para essa mudança. Uma vez que vários atores de diferentes áreas do abastecimento energético e grupos de interesses, muitas vezes com expectativas concorrentes atuam e influenciam diretamente no rumo dos projetos para a energia renovável.

Além de reduzir os efeitos nocivos das mudanças climáticas, espera-se da transição energética a diminuição da dependência de importações de petróleo e gás natural, geração de empregos, melhoria e eficiência do consumo de energia, além da contribuição para a modernização ecológica. (BRÜGGEMEIER, 2015) O abastecimento de energia afeta diretamente a segurança e o desenvolvimento socioeconômico de um país. A importância estratégica de assuntos relacionados à energia influencia diretamente nas políticas formuladas pelos Estados no seu plano nacional e externo.

Em conformidade com as demandas globais por estratégias de promoção do desenvolvimento sustentável, a União Europeia tem feito do desenvolvimento de fontes de energias renováveis uma prioridade. A União Europeia é líder no que diz respeito às tecnologias energéticas renováveis. Possui 40% das patentes de energia renovável no mundo e em 2012, quase metade (44%) da capacidade de produção de eletricidade, através de fontes renováveis, a nível global pertencia a UE. A indústria das energias renováveis da instituição Europeia emprega em torno de 1,2 milhões de pessoas.<sup>7</sup>(Parlamento Europeu, 2016)

A União Europeia como mercado é o maior importador de energia do mundo, sendo 53% do seu consumo de energia advindo de importação, que gera um custo anual de 400 bilhões de euros. Devido a esse cenário é de fundamental importância para a UE reduzir sua dependência energética e elaborar políticas comunitárias e programas de incentivo às energias renováveis. (YEARBOOK OS EUROPEAN LAW, 2016)

O compromisso da UE com a transição energética é o mais ambicioso do mundo, estando a organização supranacional na vanguarda em matéria de políticas para o desenvolvimento sustentável, considerando o combate as alterações climáticas uma prioridade e participando ativamente das negociações da área conforme será apresentado no capítulo 2.<sup>8</sup>

Para garantir o combate às mudanças climáticas através de uma transição energética e da promoção das fontes de energia renovável, FER, é necessário o esforço de vários atores

---

<sup>7</sup> Vide maiores informações em: PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em: <  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.7.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.4.html)

<sup>8</sup> Vide Políticas das EDS.

internacionais como, Estados, instituições internacionais, sociedade civil, organizações não-governamentais e transnacionais na coordenação de políticas para mitigação e adaptação frente a essas ameaças. Para isso, são imprescindíveis instituições globais e transnacionais fortes e democráticas além de uma comunidade internacional bem informada e disposta a atitudes de cooperação nessa temática. O presente estudo tem a intenção de apresentar a necessidade de uma governança multinível para a coordenação dos assuntos ambientais globais, como o combate às mudanças climáticas, através de uma transição energética para energias renováveis.

Para isso, será apresentado um estudo de caso de Portugal, que expressa como uma instituição internacional pode influenciar nas políticas domésticas de um Estado e como grupos de interesses domésticos influenciam na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais para a transição energética.

Será verificado no estudo de caso de Portugal, que nos últimos 10, após ajustes feitos nas políticas nacionais relativas ao setor de energia, o país passou a ser um caso de sucesso, conquistando uma matriz energética mais diversificada e com grande representatividade de produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis.

Portugal, no âmbito destas novas diretrizes da União Europeia, comprometeu-se a aumentar o peso das energias renováveis de 20,5%, em 2005, para 31% no total de consumo energético em 2020 estabelecendo para si o 5º objetivo mais ambicioso entre os países membros.

Portanto, esta dissertação tem como objetivo geral compreender o papel da União Europeia e de grupos de interesse portugueses na criação e implementação das políticas nacionais dentro de uma governança multinível para energias renováveis em Portugal. Para que fosse possível desenvolver esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar e discutir a temática de Cooperação Internacional para a Mitigação das Mudanças Climáticas;
- b) identificar as políticas, constrangimentos e incentivos da União Europeia para a energia renovável;
- c) apresentar e discutir as políticas energéticas em Portugal;
- d) identificar como os constrangimentos e incentivos da UE e ação de grupos de interesses influenciaram a reformulação da política energética nacional de Portugal

para o setor de energias renováveis com o intuito de mitigar os problemas de mudanças climáticas no período de 2006 a 2014.

Sendo assim, a pergunta que orienta esse trabalho é: Qual é o papel da União Europeia e dos grupos de interesses na governança multinível para energia renovável em Portugal?

As hipóteses de trabalho são:

- a) os constrangimentos e incentivos supranacionais para as mudanças nas políticas nacionais portuguesas para energias renováveis tiveram papel fundamental na renovação da política energética portuguesa, possibilitando a adoção de novas regras voltadas para a produção de energia renovável;
- b) a ação política de grupos de interesses domésticos foi importante na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais.

O objetivo de estudo consiste em verificar a influência da União Europeia e dos grupos de interesses na implementação das políticas domésticas para o combate dos efeitos das mudanças climáticas no setor de energias renováveis em Portugal. A metodologia utilizada é o estudo de caso. Ao verificar os ajustes feitos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento sustentável de Portugal foi possível entender melhor a coordenação entre o nível supranacional e o doméstico. Para a pesquisa foram utilizadas técnicas de análise documental para extrair informações e fazer inferências a partir desse conteúdo.

Para cumprir os objetivos específicos foi feita uma extensa análise documental das diretivas e programas implementados pela União Europeia na temática de energia renovável, no próprio site da instituição é possível encontrar todos os documentos. Já nos sites do governo português, foi feita uma pesquisa e análise dos planos nacionais durante o recorte temporal proposto na pesquisa, para assim se identificar os ajustes nas políticas.

Dada a necessidade do contexto decisório contínuo, como regimes e instituições internacionais para a melhor gestão dos bens comuns é de fundamental importância que se compreenda as questões das políticas para energias renováveis através de uma análise multinível. É necessário compreender a importância e relação do nível doméstico com o nível internacional e o papel das instituições internacionais nas políticas domésticas.

Para o acesso aos dados estatísticos uma das principais fontes foi o site do Gabinete de Estatísticas da União Europeia, o Eurostat, que é a organização estatística da Comissão

Europeia que promove a harmonização dos métodos estatísticos de dados macroeconômicos, ambientais, sociais, dentre outros, dos Estados membros. Além dos relatórios do IPCC, Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. O IPCC é um órgão criado pelo PNUMA e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) que reúne vários cientistas de 130 países para estudar o problema das mudanças climáticas. Os relatórios do IPCC são baseados na literatura técnico-científica sobre as mudanças climáticas, examinam os efeitos das mudanças climáticas e desenvolvem estratégias de combate e mitigação desses problemas. (Site do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas)

Para a análise documental uma das principais fontes foram os relatórios e diretivas da Comissão Europeia sobre o tema de Desenvolvimento Sustentável, além dos próprios Planos Nacionais para a Sustentabilidade (ENDS) e dos Planos Nacionais de Energia (PNE) do país membro em estudo. Os relatórios, diretivas e EDS são disponibilizados no site da União Europeia. Outra fonte para análise documental serão jornais locais e literatura a respeito de políticas domésticas para o setor de energia.

Dessa forma, a dissertação foi estruturada em cinco partes contendo: Introdução, quatro capítulos e Conclusão. A Introdução tratou de apresentar a problemática do trabalho e a metodologia da pesquisa.

O primeiro capítulo introduz a discussão teórica da cooperação internacional diante de problemas ambientais como as mudanças climáticas, apresentando conceitos importantes como: Cooperação Internacional, Interdependência Complexa, Governança Global, Regimes Internacionais e Governança dos Bens Comuns. Conta também com uma discussão sobre os desafios de cooperação advindos dos efeitos negativos das alterações climáticas e a tragédia dos comuns. Por fim, foi feita uma apresentação do conceito de governança global e policêntrica e uma discussão sobre o papel das instituições internacionais e dos grupos de interesses domésticos na formulação e aplicação de políticas internacionais ambientais.

O segundo capítulo apresenta como se dá a tomada de decisão da União Europeia nas questões de fomento às energias renováveis para a mitigação das alterações climáticas. Discutem-se temas como a grande dependência energética Europeia, o papel de liderança que a organização tem nos assuntos relativos ao desenvolvimento sustentável e no combate das mudanças climáticas. São identificadas as políticas comunitárias das UE para as energias renováveis e discute-se a influência que a organização tem nos ajustes de política doméstica dos Estados-membros no setor de energias renováveis.

No terceiro capítulo o estudo de caso de Portugal é discutido. Primeiramente, é apresentada a matriz energética portuguesa anterior às diretivas comunitárias de promoção às

energias renováveis e o impacto da grande dependência energética externa de Portugal. São identificadas as principais políticas nacionais para energias renováveis entre 2005 e 2014. Por fim, é apresentado, através de gráficos, o motivo de Portugal ser um caso de sucesso no que tange as políticas de promoção as FER e a importante influência que a União Europeia teve nessa transição energética portuguesa na busca pela descarbonização da sua matriz energética e os motivos que os grupos de interesses portugueses tiveram para apoiar as diretivas comunitárias.



## **1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A GOVERNANÇA MULTINÍVEL**

Este capítulo introduz a discussão teórica da cooperação internacional diante de problemas ambientais como as mudanças climáticas, apresentando conceitos importantes como: Cooperação Internacional, Interdependência Complexa, Governança Global, Regimes Internacionais e Governança dos Bens Comuns. Conta também com uma discussão sobre os desafios de cooperação advindos dos efeitos negativos das alterações climáticas e a tragédia dos comuns. Por fim, será feita uma apresentação do conceito de governança global e policêntrica e uma discussão sobre o papel das instituições internacionais e dos grupos de interesses domésticos na formulação e aplicação de políticas internacionais ambientais.

### **1.1 Cooperação Internacional na temática de Meio Ambiente**

Para conseguir compreender qual é o papel da União Europeia e dos grupos de interesses na governança multinível para energia renovável em Portugal é necessário o entendimento das discussões teóricas que delimitam a abordagem do problema. A começar com a discussão de cooperação internacional na temática de Meio Ambiente.

Keohane (1984) define cooperação como sendo um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores ajustam seu comportamento às preferências dos outros atores. Dessa forma, pode-se inferir que existem interesses compartilhados por Estados, e esses interesses podem ou não levar a cooperação, uma vez que o compartilhamento de interesses por si só não significa que haja harmonia entre os atores. A cooperação pode se dar em várias áreas temáticas como: economia, comércio, política, meio ambiente, educação, saúde, etc. E pode ser estabelecida tanto de forma bilateral como multilateral. (GARCIA, 2005)

Keohane e outros autores da corrente do Institucionalismo Neoliberal<sup>9</sup> afirmam que a interdependência entre os Estados afeta as relações interestatais, o comportamento dos atores e a política internacional. A interdependência é caracterizada por efeitos recíprocos entre os países ou entre os atores. (KEOHANE; NYE, 2001, p.7). A interdependência complexa implica em benefícios e principalmente custos recíprocos. Esses custos podem ser

---

<sup>9</sup> A primeira referência a Teoria Neoliberal Institucionalista aparece em KEOHANE(1989). De acordo com essa corrente teórica a construção de instituições afeta o poder de comunicação e cooperação dos Estados. Tendo em vista que os Estados pautam suas ações de acordo com arranjos institucionais existentes, sendo que essas instituições podem ser mais ou menos fortes de acordo com a sua temática.

assimétricos (como no caso a ser ilustrado das mudanças climáticas) restringindo a autonomia dos Estados.

As principais características da interdependência complexa são: (KEOHANE; NYE, 2001)

- a) múltiplos Canais que conectam a sociedade como: interestatais, transgovernamentais (que são os canais entre entidades dentro da estrutura governamental dos Estados, isto é, os Estados não funcionam como atores unitários e sim como uma coalizão complexa de grupos de interesses) e transnacionais;
- b) ausência de Hierarquia entre os assuntos da agenda das relações entre os Estados, o que torna mais sutil a diferenciação entre assuntos internacionais e domésticos. Mostrando a crescente importância de temas distintos da segurança na agenda internacional, como temas ligados ao Meio Ambiente e Mudanças Climáticas e a possibilidade de estabelecimento de ligações (*linkages*) entre eles;
- c) papel reduzido da força militar nos assuntos em que prevalece a interdependência complexa.

Na interdependência complexa os grupos de interesses, burocracias, organizações não-governamentais, corporações multilaterais e demais atores transgovernamentais e transnacionais possuem considerável poder de influência e capacidade de constrangimento sobre tomada de decisão em nível nacional e internacional. As Instituições e Regimes Internacionais são atores importantes e desempenham um papel crucial de coordenação na política internacional sendo um catalisador de cooperação entre os atores na área ambiental (KEOHANE; NYE, 2001).

A atenção com a regulação das questões ambientais, e o entendimento de que um problema ambiental está diretamente ligado à forma como o homem lida com os recursos naturais é algo recente no âmbito internacional, sendo possível verificar a partir do início do século XX o interesse científico e público sobre questões ambientais e o surgimento de alguns tratados de proteção da natureza. De acordo com Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004, p. 102) a ligação entre o meio ambiente as relações internacionais:

Revela uma perspectiva interessante relativa à necessidade de gestão coletiva da crise ambiental, uma vez que os problemas que constituem esta crise perpassam as tradicionais fronteiras territoriais dos Estados nacionais e demandam uma ação conjunta de todos os atores envolvidos.

O artigo de Garret Hardin, "A tragédia dos comuns", publicado em 1960, é um estudo ainda hoje relevante para a discussão de políticas ambientais, e permanece como um importante elemento analítico dos problemas de cooperação internacional na área de meio ambiente. Em seu artigo, Hardin discute como recursos comuns tendem a ser super-explorados, considerada a racionalidade dos atores, na ausência de regras para a sua utilização. O autor afirma que o acesso livre e irrestrito ao recurso finito, em última análise condena o recurso devido à sua super-exploração. ( HARDIN, 1968)

De acordo com Soroos (1988), bem comum seria a área de recurso, área geográfica ou recursos da comunidade que tem unidades de recursos, objetos físicos ou um meio em que substâncias são descartadas, e que pode ser útil para os seres humanos. O bem comum está disponível para vários usuários para a exploração de ganhos individuais. Normalmente, o acesso é gratuito para aqueles que querem usar o domínio ou o acesso é, por vezes, limitado. Enquanto as unidades de recursos são finitas e, se consumidos por um agente, não estarão disponíveis para o outro.

Assim, Hardin(1968) apresenta propostas para possíveis soluções de gestão de questões envolvendo bens comuns como: Privatizações; Poluidor-pagador e Regulamentos. Seguindo esta idéia, Sooros (1988) estabelece cinco estratégias para evitar o uso excessivo e inadequado dos recursos comuns: 1º restrição voluntária; 2º Restrições e regras relativas ao direito de uso (por exemplo, quantidades ou equipamentos limite a ser usado); 3º Os incentivos de mercado ( impostos ou multas para fazer o uso do bem comum algo menos rentável); 4º Domínios e divisão para a sua utilização "responsabilidade intrínseca" exclusivo e 5º Socializar o bem comum para uma companhia ou comunidade que forneça resultados a partir desse recurso. Sooros explica que o sucesso dessas estratégias depende de sua implementação, as mais usadas atualmente são as restrições e regulação.

As primeiras tentativas de institucionalização da gestão coletiva do meio ambiente iniciaram-se depois dos eventos da década de 1960, quando especialistas de vários países reuniram-se na Itália para debater o futuro do Planeta. Este grupo, conhecido como Clube de Roma, publicou o estudo "Limites do Crescimento". Em abril de 1968, profissionais de várias áreas se reuniram para discutir suas preocupações com relação ao crescimento exponencial do consumo em um mundo interdependente e com recursos limitados. (Site Clube de Roma<sup>10</sup>)

As pessoas que assistiram à reunião comprometeram-se em passar o ano seguinte fomentando consciência nos líderes mundiais e nos responsáveis de tomar decisões

---

<sup>10</sup>CLUBE DE ROMA. [S.L.]2017. Disponível < <http://www.clubofrome.org/>

com relação aos temas globais importantes para o futuro. Eles, quando concordaram isto, tinham uma visão nova e original que se enfocava nas consequências a longo prazo da constante interdependência global e em utilizar os sistemas de pensamento para compreender porquê e como é que estava a acontecer isto. Foi assim como se criou O Clube de Roma. (CLUBE DE ROMA, 2017<sup>11</sup>)

A publicação do relatório do Clube de Roma obteve grande repercussão nas áreas da política, economia e ciência. Foram demonstrados vários números e informações sobre crescimento econômico e consumo de recursos naturais, este estudo buscou provar que, se o consumo continuasse a crescer de forma acelerada, a humanidade acabaria com os recursos disponíveis, o que levaria à destruição da própria espécie humana. Existia então uma contradição no crescimento ilimitado e desenfreado de consumo e isso se converteu no tema principal da agenda global. (<sup>12</sup>)

Mediante este êxito, o número de membros do Clube de Roma cresceu enquanto continuavam a se realizar relatórios sobre os temas globais identificados. O objetivo específico de fomentar consciência em longo prazo nos líderes mundiais e nos responsáveis em tomar decisões relativas à delicada interação entre o desenvolvimento econômico humano e a fragilidade do planeta foi cumprido. Isto contribuiu com a criação de Ministérios do Ambiente em numerosos países (CLUBE DE ROMA, 2017)

O alcance internacional desse debate foi tão grande que influenciou as conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano promovida pela ONU, em Estocolmo, Suécia, em 1972. Conferência esta que se apresentou como um marco nas discussões em torno da dimensão ambiental e concepção de desenvolvimento, e que deu início as discussões a respeito das mudanças climáticas e seus efeitos negativos à humanidade, inserindo esse problema na agenda de cooperação internacional dos Estados. O Relatório Founex, que serviu de base para as discussões na referida Conferência, admite a relação de causa e efeito entre desenvolvimento industrial indiscriminado e degradação ambiental. ( NAÇÕES UNIDAS, 2017<sup>13</sup>)

Em 1983, foi criada pela ONU a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), responsável pela criação do relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987, também conhecido como “Relatório Brundtland”, o qual definiu desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a

---

<sup>11</sup> Idem

<sup>12</sup> Idem

<sup>13</sup> NAÇÕES UNIDAS. [S. l.]: ONU, 2017. Disponível em: < [https:// http://www.un.org](https://http://www.un.org)

capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Dessa forma, o Relatório Brundtland norteou discussões sobre um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais em sintonia com as questões ambientais. (ONU,2017<sup>14</sup>)

De acordo com Veiga (2010), a definição apresentada pela Organização das Nações Unidas, ONU, para o conceito de desenvolvimento sustentável tem conteúdo político e amplo, voltado para o progresso econômico e social firmando nesta expressão o maior desafio e o principal objetivo das sociedades contemporâneas, que seria a conciliação entre crescimento econômico e conservação da natureza.

Os problemas de ordem ambiental, como a ameaça das mudanças climáticas, aumentam o foco na gestão coletiva dos bens comuns, e assim, na cooperação internacional, no desenvolvimento sustentável e por diversas vezes impõe de alguma forma restrições a soberania dos Estados. Uma vez que, não apenas o problema é global como também a sua própria gestão também, e somente integrando a legislação internacional para esse assunto com planos domésticos efetivos seria possível evitar danos irreversíveis em todo o planeta. (FONTOURA; GUIMARÃES, 2012)

De acordo com Keohane e Nye (1977) as condições de interdependência forçam os Estados a cooperar para se atingir os resultados desejados no sistema internacional. Os Estados não têm poder de *enforcement*<sup>15</sup> para lidar com os bens comuns globais. Na ausência de um governo mundial, os atores precisam encontrar formas de cooperar para estabelecer acordos que serão mantidos através da reciprocidade. Em nível global, regimes internacionais e a governança global foram criados para resolver problemas dos bens comuns.

## 1.2 Governança Global e Teoria de Regimes

Com o intuito de se compreender o papel das União Europeia na criação e implementação das políticas nacionais dentro de uma governança multinível para energias renováveis em Portugal, é de fundamental importância a discussão teórica de Governança Global e Teoria de Regimes além do entendimento da importância das instituições internacionais para o Institucionalismo Neoliberal.

De acordo com Barros-Platiau, Varella e Schleicher (2004) as principais perspectivas teóricas para a gestão coletiva do meio ambiente são: Governança Global, Regimes

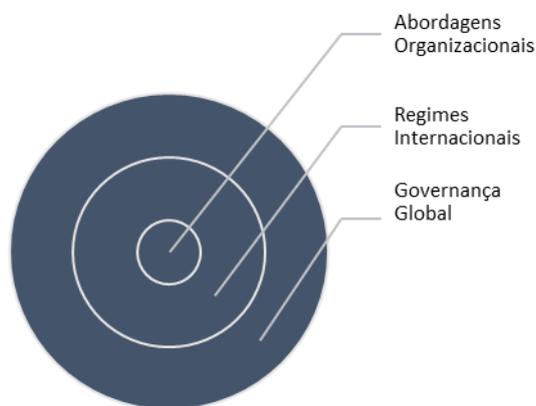
---

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> Ato de obrigar o cumprimento de uma lei ou regra. Expressão não traduzida nos estudos da área de Relações Internacionais e Direito Internacional.

Internacionais e abordagens organizacionais. Para esses autores, as teorias de Regime Internacional e Governança Ambiental são complementares, já que seu núcleo gira em torno do problema da governança internacional na ausência de um governo. Contudo, uma das principais distinções entre essas teorias seria o alcance teórico de ambos os conceitos, ou seja, o conceito de regime seriam menos abrangente do que o da governança global. (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004)

**Figura 1- Relação entre Governança Global, Regimes Internacionais e Abordagens Organizacionais**



Fonte:(BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004, p. 107).

A busca por uma governança dos assuntos globais teve seu início com a necessidade de se coordenar os negócios internacionais. Várias regras e processos regulatórios foram sendo definidos com o intuito de se manter um padrão e uma direção das principais preocupações dos Estados. Dessa forma, uma série de medidas de regulamentação, foram feitas para coordenar as relações transplanetárias, e hoje são implementadas através de uma gama de atores em escala subnacional, nacional, supranacional, regional, global, e envolve desde instituições internacionais, empresas transnacionais, organizações não-governamentais, sociedade civil, enfim um emaranhado de multistakeholders.(SCHOLTE, 2012)

Governança é definida como a soma de todas as maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas ou privadas gerem os seus assuntos e interesses comuns. É o processo através do qual os diversos interesses conflitantes podem ser administrados de forma cooperativa, através de instituições formais, regimes e acordos. Ao nível global, a governança tem sido feita principalmente através de organizações internacionais com a participação dos vários atores relevantes de acordo com cada tema da agenda internacional. (SPECH; HAAS, 2013)

A governança internacional inclui vários outros processos além de ações governamentais, como por exemplo, mecanismos internacionais formais e informais onde a comunidade internacional decide, de acordo com o seu interesse comum, ou mesmo uma forma de ação coletiva com padronização e coordenação de políticas para determinado assunto. Uma questão muito importante a respeito das formas de gestão coletiva internacional é com relação à inclusão dos atores nessa gestão.

É possível verificar, cada dia mais, uma governança transsetorial e multinível dos assuntos globais. Um bom exemplo para ilustrar essa afirmativa é a “evolução” da governança ambiental global, que seria a interseção da governança global com os assuntos ambientais, como a governança dos bens comuns globais. (SPETCH;JG; HAAS, 2013)

Em um sistema internacional cada vez mais interdependente, Puchala; Hopkins (1982) e Keohane (1982) afirmam que a probabilidade de surgirem Regimes Internacionais<sup>16</sup> é bem grande, já que estes surgiriam para diminuir as incertezas entre os atores e encaminhá-los a resultados ótimos em determinadas áreas temáticas. Os Regimes Internacionais são definidos por Krasner (1980, pág. 2) como “princípios implícitos, explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em que as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais”. Eles reduzem os custos de transação, tais como monitoramento, elaboração e aplicação das regras. Fornecem informações confiáveis, diminuem a assimetria informacional facilitando assim a cooperação.

De acordo com Keohane (1984), os atores internacionais se unem através de um regime para criar acordos benéficos que não seriam possíveis de serem firmados de outra forma, facilitando assim a cooperação, criando uma padronização de ações e uma expectativa mútua a respeito do comportamento desses atores. Com relação a definição de interesses e práticas dos atores, os regimes facilitam essa padronização através da criação de constrangimentos a determinadas ações.

Regimes ambientais internacionais são relevantes para resolver o problema dos bens comuns . Por esta razão, é extremamente necessário um arranjo eficaz de monitoramento para

---

<sup>16</sup> Existem três principais correntes sobre regimes: A dos teóricos estruturais convencionais, que não acreditam muito na eficácia dos regimes, para eles quando as variáveis causais mudam os regimes também mudam, logo, estes não têm um impacto independente sobre o comportamento dos Estados. Uma segunda corrente seria a dos estruturais modificados, que acreditam que os regimes têm importância apenas quando uma tomada independente de decisão leva a resultados indesejados. Já a corrente grociana acredita que os regimes são eficazes e existem em todas as áreas temáticas internacionais. (KRASNER, 1982). As idéias do presente estudo serão abordadas a partir da corrente estrutural modificada. Para maiores informações sobre Teoria de Regimes vide: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, International Organization Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 185-205

promover compartilhamento de informações e conhecimento, aumentar a captação de boa vizinhança, e assim conseqüentemente, aumentar os custos da deserção. (KRASNER, 1980)

A criação de instituições formais em questões ambientais mudam o comportamento individual, transformando todo um sistema de crenças coletivas que são uma parte importante de cada escolha individual externamente ligadas ao meio ambiente. Em ambos os casos, as mudanças nos fatores institucionais, tornam-se paramétricos limitando ainda mais os comportamentos individuais sub-ótimos. (KEOHANE; OSTROM, 1995)

### **1.3 Governança Multinível para as questões climáticas**

Devido ao seu caráter transfronteiriço, os problemas de cooperação nas questões climáticas só podem ser solucionados a partir da implementação em nível local das diretivas supranacionais e internacionais e dos acordos estipulados pelos regimes internacionais. Pode se inferir dessa forma, a necessidade de uma alta coordenação do nível doméstico com o internacional.

Keohane & Ostrom (1995) afirmam que as principais variáveis que podem afetar os resultados da cooperação em matéria de bens comuns globais são: número de atores, grau de heterogeneidade entre eles e a *issue-linkage*. Instituições formais como a UE criam regras para reger o comportamento dos atores e, portanto, limitar ou ampliar o alcance de suas escolhas endógenas.

Lisa Martin (1995) afirma que teorias de cooperação frequentemente assumem que atores têm interesses e capacidades idênticos. Entretanto verifica-se que isso raramente acontece. Na grande maioria das vezes, lidamos com negociações entre Estados heterogêneos, com assimetria de interesses e preferências como no caso da questão do Desenvolvimento Sustentável.

As instituições e regimes têm um papel importante na mitigação do efeito negativo do grande número de jogadores e de sua heterogeneidade uma vez que isso também significa assimetria de poder (poder nesse caso, como capacidade de se influenciar resultados). A heterogeneidade dos atores pode gerar oportunidade de trocas entre as diversas *issue-areas* favorecendo o arranjo institucional para cooperação. A *issue-linkage* é uma variável de fundamental importância para compreender a governança global e a demanda por regimes e instituições internacionais na área de política e governança ambiental internacional. Ela cria espaço para vantagens mútuas de cooperação, já que os Estados nem sempre conseguem atingir ganhos absolutos em questões particulares. Com as *issue-linkages* os atores tentam

atingir concessões nas matérias de maior interesse. Dessa forma, as instituições tanto domésticas como internacionais podem diminuir o risco de deserção, através da solidificação das *issue-linkages* encorajando Estados heterogêneos a cooperar com os outros.( OSTROM; KEOHANE 1995)

Autores da corrente do Institucionalismo Neoliberal, como Keohane e Nye (2001), colocam as instituições como variáveis capazes de explicar como atores, com diferentes preferências, resolvem seus conflitos através de arranjos cooperativos. Isso porque, em um mundo onde vigora a interdependência complexa, os processos e decisões tomadas por cada Estado geram efeitos recíprocos, principalmente em se tratando de problemas de cunho ambiental como as mudanças climáticas.

Uma importante contribuição a respeito da temática da governança global ambiental foi a de Ostrom (2010), que afirma que a mudança climática é um problema global de ação coletiva, uma vez que todos enfrentam os seus resultados extremamente adversos que poderiam ser reduzidos se muitos participantes tomassem ações efetivas. A teoria convencional de ação coletiva prevê que esses problemas não serão resolvidos a menos que uma autoridade competente determine as medidas adequadas a tomar, com monitoramento do comportamento dos atores e imposição de sanções. Entretanto, Elinor Ostrom(2007 e 2010), apresenta o argumento que ao invés de se concentrar apenas nos esforços globais (que são sim, parte importante para a solução a longo prazo), é melhor encorajar esforços policêntricos para reduzir os riscos associados à emissão de gases de efeito estufa. Uma vez que as abordagens policêntricas facilitam a obtenção de escalas múltiplas onde realmente os problemas dessa natureza incorrem.

Sistemas policêntricos são definidos por Ostrom(1999) como múltiplas autoridades em escalas diferentes, ao invés de uma unidade monocêntrica . Cada unidade dentro de um sistema policêntrico tem certa independência para estabelecer normas e regras dentro de um determinado nível (como uma família, uma empresa, um governo local, uma rede de governos locais, um estado ou uma província ou um regime internacional).

A governança policêntrica, ilustra bem o caso das políticas para redução de emissão dos gases de efeito estufa para mitigação das mudanças climáticas. Para combater esse problema muitos atores em diversos níveis precisam tomar ações custosas. Dessa forma, o problema das mudanças climáticas deve sim passar por uma negociação a nível global com incentivos por exemplo ao fomento das energias renováveis, mas também deve ser apoiada por esforços de vários tipos de atores ligados a essa temática em nível nacional, regional e local. ( OSTROM, 2010)

#### 1.4 O papel das instituições internacionais nas políticas domésticas dos países

Instituições são definidas como grupos de regras formais e informais conectadas que ditam o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas dos atores. As instituições internacionais ajudam a definir e interpretar os interesses dos Estados. Elas podem assumir vários formatos como: Forma intergovernamental, não governamental internacional, regimes internacionais, supranacional, entre outras. (KEOHANE, 1989)

De acordo com autores da corrente do Institucionalismo Neoliberal, as instituições internacionais têm um importante papel no comportamento dos Estados. Isso por que, em um mundo de múltiplos canais elas ajudam na formação de agendas de discussão e de barganha (principalmente por conta da *issue-linkage*) entre os Estados. Outro aspecto importante para a compreensão da importância do papel das instituições internacionais é que os institucionalistas neoliberais acreditam que os Estados tendem a se preocupar mais com os ganhos absolutos, ou seja, pouco importa se outros Estados estão ganhando em maior ou menor proporção com a cooperação, desde que todos sejam beneficiados de alguma forma. Portanto, as instituições internacionais não são meros instrumentos dos países poderosos que calculam seus interesses egoísticos, conforme a corrente teórica realista acredita. Dessa forma, as instituições internacionais seriam realmente importantes para criação de diálogo e da cooperação em um mundo interdependente. (KEOHANE, 1984)

Para o Institucionalismo Neoliberal existem outros atores além dos Estados e não existe uma hierarquia fixa da agenda das relações internacionais. As instituições internacionais ajudariam a reduzir os custos da interdependência favorecendo a cooperação como forma mais efetiva de lidar com os conflitos. Através de regimes e normas, as instituições contribuem para a cooperação entre os Estados, em decorrência da confiança, transparência através da troca de informações e reciprocidade, regulando e padronizando o comportamento dos Estados. (KEOHANE, NYE, 1989)

Dessa forma, a participação dos Estados em instituições internacionais modifica a sua percepção dos interesses e o seu comportamento, limitando comportamentos unilaterais sub-ótimos. Contudo, os autores da corrente Institucionalista neoliberal reconhecem as limitações das instituições, principalmente em determinadas áreas da agenda política internacional, como segurança, devido a falta de *enforcement*. Por isso, é importante entender que as instituições importam para então analisar a dimensão de sua influência nos ajustes domésticos dos Estados. (KEOHANE, MARTIN, 1995)

Ao longo dos anos, vários autores das Relações Internacionais como Keohane (1984, 1989), Milner( 1996), Krasner(1980) e Lisa Martin(1995), tentaram demonstrar como tratados e normas internacionais influenciam o comportamento no âmbito doméstico dos Estados. Keohane e Milner (1996) afirmam que o processo de internacionalização dos Estados produz alterações nas preferências de seus atores domésticos e, portanto, tem impacto nas escolhas de quais políticas serão capazes de atender seus interesses.

Cortell e Davis (1996) fizeram uma análise de como normas e instituições internacionais afetam os Estados. Os autores afirmam que uma norma ou regra internacional é incorporada nacionalmente quando um Estado faz alterações concretas nas suas escolhas políticas, ou mesmo quando ele busca incorporar procedimentos formais em seus processos domésticos para se adequar às prescrições da regra. Existem duas formas principais mais abordadas pela literatura das Relações Internacionais, pelas quais as normas ou regras de instituições internacionais são institucionalizadas em âmbito doméstico: Por assimilação de crenças e valores dos atores e *policy-makers* estatais, ou através de princípios de um regime que incorporem processos políticos internos em um Estado por intermédio de procedimentos operacionais das agencias burocráticas.(CORTELL; DAVIS, 1996)

Outras duas formas menos discutidas são: Por intermédio de oficiais de governo ou grupos sociais de interesse que apelam para normas e regras internacionais para atingir seus interesses na arena política doméstica. Ou seja, um grupo de interesse doméstico pode se mobilizar através de uma norma ou regra internacional, para colocar pressão na arena decisória do seu país, e assim modificar ou criar leis em determinada área temática, mudando dessa forma o comportamento do Estado. Outra forma é através da absorção e integração nas leis domésticas, como exemplo, existem países que levaram normas e regras internacionais para as suas Constituições nacionais. (CORTELL; DAVIS, 1996)

Resumindo, as normas e regras das instituições internacionais podem afetar as políticas domésticas através da ação e interesse dos atores estatais e grupos de interesses sociais ou através de sua incorporação às leis nacionais.

Entretanto, esses caminhos não levarão necessariamente a uma mudança nas políticas domésticas, isso vai depender da área temática e do Estado em questão. Ou seja, são verificadas duas condições importantes para que apropriação de uma norma ou regra internacional influencie o comportamento de um Estado: a saliência doméstica da norma ou regra internacional e o contexto estrutural doméstico em que o debate ocorre. Já que o contexto decisório doméstico pode ou não dificultar que os interesses dos atores domésticos sociais ou privados se transformem em políticas domésticas.(CORTELL; DAVIS, 1996)

O contexto estrutural doméstico em discussão diz respeito à organização e autoridade da tomada de decisão de um Estado, que tende a variar de acordo com o país e de acordo com a área temática da norma e regra internacional. As autoridades decisórias podem ser mais ou menos centralizadas, com muitas ou poucas agências burocráticas, por isso, o Estado não pode ser visto como um ator unitário para essa análise, mas sim como um conjunto de atores distintos com diferentes predisposições e interesses que os levarão a determinadas ações políticas. (CORTELL; DAVIS, 1996)

Por isso, é de fundamental importância o entendimento da relação Estado- sociedade nas determinadas áreas temáticas nos Estados, e quais são as condições institucionais que permitem ou não aos atores sociais ou privados a participação efetiva na formulação de políticas domésticas.

Cada configuração estrutural acima colocada vai influenciar diretamente no impacto das normas e regras internacionais nas políticas domésticas. Para o melhor entendimento dessas variáveis os atores apresentam o seguinte esquema:

## Quadro 2: Tipologia dos Contextos Estruturais Domésticos

		Padrão das Relações Estado- Sociedade	
		Distante	Perto
Estrutura da Tomada de Decisão	Centralizado	Tipo 1	Tipo 2
	Descentralizado	Tipo 3	Tipo 4

Fonte: CORTELL; DAVIS, 1996, p. 455, tradução livre.

A figura acima demonstra que os dois componentes estruturais formam quatro tipos de configurações estruturais. Sendo o tipo 1 o de maior dificuldade de ocorrer impacto das regras e normas internacionais e o tipo 4 o de maior facilidade das instituições internacionais afetarem as políticas domésticas.

Com relação à saliência doméstica da regra ou norma internacional, ela pode ser melhor verificada através das repetidas declarações de apoio dos atores estatais importantes, indicando o compromisso do Estado com a regra. Simbolizando assim a sua associação a norma, princípio ou regra internacional, criando à difusão de um apoio nacional, dando dessa

forma, legitimidade a instituição internacional. Uma regra internacional mostrará pouca saliência doméstica quando um Estado mostrar falta de conformidade e obrigações com a norma, ou mesmo a recusa em ratificar acordos associados à regra internacional. (CORTELL; DAVIS, 1996)

Assim, quando um Estado faz uma alteração doméstica a partir de uma regra ou norma de uma instituição internacional, a falta de conformidade com tal norma será tratada com ônus pelos seus oponentes, já que essa regra internacional se consolidou como um comportamento doméstico. Sendo assim, as regras internacionais podem se tornar recursos de poder, ajudando os atores domésticos a traduzirem suas preferências em políticas.

É entendido então, que o impacto de instituições internacionais nas políticas domésticas depende de dois fatores: a saliência da regra e a estrutura doméstica de tomada de decisão. Quando os atores sociais e estatais têm jurisdição sobre a temática, espera-se que os apelos pelas regras internacionais tornem-se políticas domésticas. Em contraste, se a tomada de decisão sobre determinada temática é centralizada o impacto da regra internacional irá depender de um fator não-estrutural, que seria a saliência doméstica da regra internacional. (CORTELL; DAVIS, 1996)

Kate O’neill (2013) afirma que as organizações intergovernamentais têm tido um papel muito importante na cooperação para a governança global. As Organizações Internacionais regionais normalmente abarcam um grupo contíguo de Estados, como no caso da União Europeia, e estão engajadas em várias temáticas da governança global, como por exemplo, a área ambiental. As Organizações Internacionais e Instituições Internacionais compartilham de semelhanças estruturais como: Gestão por secretariados, propósito ou mandato de acordo com a sua constituição, orçamento financiado por governos e mecanismos pelos quais os representantes dos Estados membros cumprem e tomam as decisões políticas ou mudanças organizacionais acordadas.

Kate O’neill (2013) explica que os institucionalistas neoliberais entendem que as OIGs são criadas pelos Estados para reduzir os custos de transação da cooperação internacional, coletando e dividindo informações, criando mecanismo de transparência para diminuir a possibilidade de os Estados agirem como *free-riders*. Na temática ambiental, as Organizações Internacionais criam regras e normas com o intuito que os Estados levem em conta a degradação ambiental, entendendo os impactos transfronteiriços dessas ações. Elas são mais que fóruns de tomada de decisão de ação coletiva, são atores importantes e podem agir como autores autônomos indo além do seu próprio mandato, criando e difundindo regras e normas

internacionais como o desenvolvimento sustentável e atuando como líderes na gestão das ações transfronteiriças. (O'NEILL, 2013)

Estudiosos da governança multinível acreditam na necessidade da integração das instituições internacionais, instituições regionais, atores locais, atores sub-nacionais e transnacionais. Esses estudiosos estão a cada dia mais atentos ao papel das instituições internacionais regionais devido a sua maior efetividade em atingir essas várias escalas. Por isso, é verificado que instituições internacionais regionais têm assumido por iniciativa autônoma um grande papel na governança ambiental através de tratados bilaterais ou multilaterais. Um ótimo exemplo desse tipo de organização é a União Europeia, sendo o exemplo de instituição regional com o maior aparato institucional, poder de execução e *enforcement* que temos nos dias de hoje. Essas instituições passam então a refletir e moldar identidades dos Estados de sua região, criando, por exemplo, uma maior preocupação e consciência ambiental modificando a agenda política ambiental desses países, por meio das suas atividades de governança que são facilitadas pelo seu acesso mais fácil tanto ao local como ao internacional. (O'NEILL, 2013)

### **1.5 O Papel de Grupos de Interesses na Aplicação das Regras e Normas Internacionais**

Keohane e Milner (1996) afirmam que o processo de internacionalização dos Estados produz alterações nas preferências de seus atores domésticos trazendo um impacto nas escolhas de quais políticas serão capazes de atender seus interesses.

Milner (1997) ao evoluir em seus estudos passa a enfatizar a necessidade de se considerar o nível doméstico e o internacional para entender o comportamento dos Estados no processo de tomada de decisão. Segundo a autora, um movimento duplo opera na tomada de decisão: atores domésticos procuram fazer com que as políticas adotadas atendam seus interesses, ao passo que os Estados buscam ampliar seu poder de influência no cenário internacional e podem fazê-lo levando em consideração as preferências dos grupos melhor organizados. (PIRES, 2014, p. 10)

No âmbito doméstico existe um grande número de atores governamentais (nacionais e subnacionais) e não-governamentais que interagem entre si e operam em múltiplos níveis. Helen Milner (1997) identifica em seus estudos que as políticas domésticas, externas e internacionais estão conectadas e que vários atores além dos Estados são responsáveis pela formação dessas políticas. Ela afirma que ambas as políticas, doméstica e internacional se verificam entre dois pólos que ela chama de poliarquia. E que os processos decisórios estruturados através de poliarquias estabelecem um *continuum* do nacional ao internacional.

De acordo com Milner (1997) os Estados não são atores unitários, ou seja, o processo decisório no âmbito estatal é poliárquico com diferentes tipos de grupos de interesse com diferentes preferências, que compartilham o poder sobre o processo de tomada de decisão.(MILNER, 1997)

Com a existência de vários grupos de interesses com poderes desiguais, o comportamento do Estado muda de acordo com a barganha existente entre esses grupos. E mesmo as políticas internacionais tornam-se uma luta doméstica por poder, de acordo com os interesses e preferências dos diferentes grupos. A política doméstica se encontra em um continuum entre a hierarquia e a anarquia, com a poliarquia estando como um meio termo. Três fatores são fundamentais para entender a localização de um Estado nesse continuum: As preferências políticas dos atores domésticos; As instituições que compartilham poder entre eles e a distribuição de informação entre esses atores.(MILNER, 1997)

Dessa forma, a distribuição de poder e informação entre os grupos domésticos e as divergências em relação as suas preferências irão definir o grau de poliarquia existente. Uma vez que os atores têm preferências e interesses distintos, é muito importante que exista uma divisão de poder na tomada de decisão política, e compartilhamento de informações entre os grupos, isso vai determinar o comportamento estatal como não unitário. Por isso, conforme o título de seu livro, Milner mostra que, interesses, instituições e informações são variáveis chaves para a poliarquia. (MILNER, 1997)

A autora também identifica um conjunto de três tipos de atores que afetam as políticas domésticas. O primeiro grupo seria o executivo de um Estado, como por exemplo, o presidente ou primeiro ministro, o segundo grupo seria o legislativo representado pelos principais grupos políticos de um Estado e o terceiro grupo de atores seria composto pelos grupos de interesses sociais. Sendo assim, se esses três grupos divergem com relação a seus interesses em determinada temática e eles compartilham o poder de tomada de decisão, uma política doméstica não pode ser tratada como se houvesse um ator unitário. Por isso, a importância dos grupos de interesses domésticos na aplicação das políticas internacionais, já que eles têm um papel fundamental de decisão sobre se essa política irá ou não se tornar uma política nacional. (MILNER, 1997)

Em contrapartida, se esses três conjuntos de atores tiverem as mesmas preferências sobre uma determinada temática, aí sim teremos um interesse único nacional, caso que é extremamente raro em se tratando de aplicação de políticas internacionais em âmbito doméstico. Uma política doméstica dificilmente será puramente hierárquica com um tomador de decisão unitário, mesmo em regimes não democráticos. Isso porque, uma política

doméstica sempre precisa do apoio dos militares, ou dos grandes donos de terra, das oligarquias, grandes empresários ou partidos políticos.

Destarte, atores domésticos podem tanto dividir o controle sobre os elementos do processo de tomada de decisão como possuir poderes distintos. Ademais, democracias são legitimadas pelo processo de eleição - ou seja, a maximização da utilidade dos atores políticos pode ser definida como a maximização das suas chances de reeleição (*office-seeking*) - o que coloca tais atores em uma situação bastante delicada. Para manterem-se no poder, devem responder basicamente às preferências dos grupos de interesse que os apóiam (a população que o elegeu, grupos políticos, militares, empresariais etc.) (GOMES, et al., 2004, p. 18)

As instituições políticas domésticas são importantes, pois elas determinam como o controle sobre a tomada de decisão é distribuído. Como por exemplo, a divisão de poderes entre o executivo e o legislativo. Para se compreender uma política doméstica é preciso então verificar quem são os atores envolvidos no processo de tomada de decisão, quais são os interesses e preferências desses atores, e como é jogado o jogo entre esses atores na arena política, quais são as instituições domésticas e quais são os seus poderes e informações disponíveis entre esses atores. A definição desses jogos domésticos vão se transformar em ação política estatal que irá adiante moldar a forma de cooperação internacional.

Dessa forma, é possível afirmar que as implicações de uma poliarquia são fundamentais para política internacional. Já que a poliarquia muda a forma como a política internacional é feita. O executivo de um país nem sempre prevalece suas preferências para a política internacional, os vários outros grupos de interesses têm um papel importante na determinação da aplicação das regras e normas internacionais.

Uma regra ou norma internacional pode afetar de forma negativa vários grupos de interesses domésticos, que irão usar do seu poder de tomada de decisão e pressão para vetar ou alterar determinada regra. Isso acontece muito na temática ambiental, onde as regras internacionais para a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável afetam as grandes empresas poluidoras, operadoras de energias, os grandes proprietários de terra e mesmo os cidadãos que precisam mudar seus hábitos e preferências que não condizem com um mundo sustentável.

Cortell; Davis (1996) destacam que de acordo com cada *issue-area* as preferências, instituições e grupos de interesses modificam e reforçam a importância da visibilidade doméstica para salientar os diferentes níveis de força entre as normas internacionais, visto que nem toda norma internacional terá a mesma aceitação nacionalmente. As normas e regras internacionais com alta visibilidade doméstica têm mais chances de serem cumpridas por promoverem sentimentos de obrigação pelos atores ou de arrependimento quando violadas.

Quando maior a visibilidade doméstica de uma norma internacional mais as veremos nos discursos nacionais, nas políticas domésticas e nas instituições domésticas.

Dessa forma, os grupos de interesses domésticos podem afetar a visibilidade doméstica de uma norma internacional se essa não for de seu interesse, contestando as regras, tentando promover mudanças na agenda e instituições nacionais com relação à temática da norma, e dificultando que haja mudanças institucionais que a norma prevê. (CORTELL; DAVIS, 1996)

De acordo com Mihaela Papa(2013) a capacidade de os decisores de política externa tirarem proveito da cooperação internacional depende da sua capacidade de chegar a um consenso com os outros atores domésticos sobre a natureza do problema que estão tratando. Quando entram em negociações, os tomadores de decisão podem ter uma preferência que reflete a quantidade de controle e responsabilidade que eles estão dispostos a assumir em determinada temática. A crescente complexidade de uma governança multinível significa que as questões podem ser levadas a múltiplos locais por múltiplos atores e podem também ser redefinidas através de contestação política. (PAPA, 2013)

Papa (2013) afirma que como a regulamentação societal agora abrange e interliga espaços múltiplos - global, regional, nacional, provincial e local - a sociedade civil tem mais oportunidades de acesso e influência e pode usá-las para impulsionar agendas estaduais. Isso contribui para a falta de previsibilidade em políticas: a fronteira entre política interna e externa pode se desvanecer rapidamente e criar inconsistências nas respostas governamentais como diferentes partes do governo (por exemplo, locais) perseguem diferentes agendas. (PAPA, 2013)

Em problemas ambientais, como as mudanças climáticas, regulamentações internacionais para a descarbonização da matriz energética de um Estado chamam a atenção de vários atores políticos (locais e nacionais), sociedade civil, empresas do setor de energia e diferentes níveis de governo, criando e reconfigurando alianças de grupos de interesses que também buscam atrair as diferentes instituições governamentais para alcançar seus objetivos e interesses. Esses grupos de interesse moldam e impactam as políticas domésticas pela facilidade que eles têm de se conectar com outros movimentos sociais domésticos, por seu acesso a partidos políticos nacionais e instituições estatais, por escolhas estratégicas sobre como mobilizar eleitores e conectar suas preocupações com discursos nacionais estabelecidos. Por isso, as políticas domésticas que refletem as normas e regras internacionais não serão entendidas se não se levar em conta as atividades dos grupos de interesses e outros atores não-estatais. (DOWNIE, 2013)

É possível notar então a importância de haver incentivo para cooperação em um sistema poliárquico, tanto benefícios como constrangimentos. Para que dessa forma, os grupos de interesses contrários as normas internacionais não consigam prevalecer suas preferências e interesses levando os seus Estados a agirem de forma não cooperativa e unilateral.

No estudo de caso apresentado nessa dissertação, ficou possível notar que, Portugal não é um grande exemplo de governança poliárquica para energias renováveis. Conforme foi apresentado no capítulo 3, devido a fatores domésticos, tanto de ordem econômica quanto de segurança, os grupos de interesses acabaram não se divergindo tanto com relação às tomadas de decisão do governo nessa matéria.

Embora os principais grupos de interesses tenham a possibilidade de participar através de ação política, como as consultas públicas, debates com entes do governo e manifestações, é difícil avaliar em que medida essas solicitações realmente são consideradas pelo governo a ponto de influenciar ou mesmo alterar as políticas domésticas para a área de energias renováveis.

Dessa forma, Portugal acabou por se aproximar mais de uma governança multinível para a temática de energias renováveis, onde a União Europeia têm um grande poder de influência nas políticas domésticas.

## **2 O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA NAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS**

Este capítulo tem como objetivo apresentar como se dá a tomada de decisão da União Europeia nas questões de fomento às energias renováveis para a mitigação das alterações climáticas. Serão discutidos temas como, a grande dependência energética Europeia, o papel de liderança que a organização tem nos assuntos relativos ao desenvolvimento sustentável e no combate das mudanças climáticas. Serão apresentadas as políticas comunitárias das UE para as energias renováveis. E por fim, será discutida a influencia que a organização tem nos ajustes de política doméstica dos Estados-membros para esse setor.

Será demonstrada a importância dos regimes e instituições internacionais para a cooperação na área ambiental, principalmente em relação ao combate das mudanças climáticas. E como a UE, através de regras, incentivos e constrangimentos colaborou para modelar as preferências e políticas dos Estados-membros.

No contexto pós Segunda Guerra Mundial, a Europa encontrava-se destruída e com risco eminente de haver novamente conflitos entre países do continente devido a Guerra Fria. Dessa forma, unidos por um desejo de assegurar a paz Europeia aliados aos interesses norte-americanos, é oficialmente formulada a proposta de subordinar o conjunto de produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, em uma Organização aberta à participação de outros países da Europa (LEITÃO,2007).

Mais tarde, essa integração se estendeu para outras áreas que não às específicas do carvão e do aço. Dessa forma, 1957, o Tratado de Roma institui a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Em 1993, a Comunidade Europeia recebe uma configuração realmente de União Europeia, através do Tratado de Maastricht, conhecido também como Tratado da União Europeia. Ele traz inovações no âmbito da cooperação comunitária, assim como revisões aos tratados originais. Portanto, o Tratado de Maastricht instituiu à UE uma nova realidade político-institucional. (LEITÃO,2007)

### **2.1 Aparato Institucional Relativo à Tomada de Decisões na UE<sup>17</sup>**

Antes de analisarmos as políticas de Meio Ambiente para energias renováveis na UE é necessário entendermos o funcionamento da instituição, principalmente no que concerne a

---

<sup>17</sup> No momento da produção dessa dissertação o Reino Unido se encontra em processo de saída da União Europeia, movimento apelidado pelos jornais de BREXIT.

tomada de decisões. Para então entendermos as reais implicações e motivos de várias propostas de políticas comuns.

O sistema político da União Europeia é único e tem evoluído constantemente ao longo de mais de cinquenta anos. Dividido basicamente em três pilares: Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu e Comissão Europeia.

O Conselho de Ministros da União Europeia, que representa os Estados-Membros, é a principal instituição da UE responsável pela tomada de decisões. Quando se reúne em nível de Chefes de Estado ou de Governo, torna-se o Conselho Europeu, cuja missão é dinamizar politicamente a União no que diz respeito às questões essenciais. Já o Parlamento Europeu, que representa os cidadãos, partilha o poder legislativo e orçamental com o Conselho. A Comissão Europeia representa o interesse comum da UE, é a instituição executiva por excelência, dispondo do direito de propor legislação e assegurando que as políticas da UE sejam adequadamente aplicadas. (Disponível em: [http://europa.eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/index_pt.htm))

Dessa forma, tanto as legislações como as políticas da UE são resultantes das decisões tomadas por esse triângulo institucional. O Conselho da União Europeia, conhecido também como Conselho de Ministros é a instituição responsável pela tomada de decisões. A Presidência do Conselho é exercida rotativamente pelos Estados-membros a cada seis meses. Um ministro de cada Estado-membro deve participar das reuniões sendo que estes variam de acordo com área em debate. De acordo com o procedimento de co-decisão o Conselho deve partilhar o poder legislativo com o Parlamento Europeu tal como a responsabilidade de adotar o orçamento da UE. O Conselho deve deliberar por maioria simples, maioria qualificada<sup>18</sup> (necessidade de obter um número mínimo de votos favoráveis, sendo que a distribuição de votos para cada Estado-membro é ponderada de acordo com a dimensão da população) ou por unanimidade de acordo com a matéria em questão. Nas questões mais importantes, como novas políticas comuns, adesões à UE e alteração nos Tratados, o Conselho tem que deliberar por unanimidade. Com o Tratado de Maastricht é consagrado ao Conselho o papel de centro impulsionador das principais iniciativas políticas da União e de árbitro para dirimir questões mais difíceis.

“O Conselho Europeu debate igualmente temas da atualidade internacional através da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que se propõe permitir que a UE fale a uma só voz sobre as questões diplomáticas.” (UNIÃO EUROPEIA, 2007)

---

<sup>18</sup> É necessário um mínimo de 255 votos em 345 (73,9%) para atingir uma maioria qualificada. Além disso, todas as decisões têm de ser aprovadas por uma maioria (em determinados casos, de dois terços) dos Estados-Membros e qualquer Estado-Membro pode pedir a confirmação de que os votos favoráveis representam, pelo menos, 62% da população total da UE.

Já o Parlamento Europeu é o órgão que controla politicamente as atividades da UE e participa no processo legislativo. Os membros são eleitos por sufrágio universal direto a cada cinco anos. O Parlamento exerce a função legislativa a três níveis: através do “procedimento de cooperação”<sup>19</sup>, “procedimento de parecer favorável”<sup>20</sup> e do “procedimento de co-decisão”<sup>21</sup>.

Além de partilhar de maneira igual com o Conselho a responsabilidade na adoção do orçamento da União, é também o órgão de controle democrático, e controla a gestão corrente das políticas comuns da UE.( UNIÃO EUROPEIA, 2008)

O terceiro pilar do triangulo institucional é a Comissão Europeia , que goza de um grau de independência ao exercer suas atribuições. Tem como missão defender o interesse comum da União deve assegurar que os regulamentos adotados pelo Conselho e pelo Parlamento estão sendo aplicados nos Estados-membros. Caso isso não ocorra a Comissão deve recorrer ao Tribunal de Justiça que irá impor o Direito Comunitário. A Comissão põe em prática as decisões tomadas pelo Conselho, em domínios como a Política Agrícola Comum, entre outras. Além de deter amplos poderes na condução dessas políticas comuns da UE. (UNIÃO EUROPEIA, 2008)

## **2.2 O Processo de Tomada de Decisão na Questão Ambiental e Breve Histórico da Inserção da Política Ambiental na EU**

A legislação ambiental da UE tem sido consolidada desde 1970. Atualmente, encontram-se em vigor várias centenas de diretivas, regulamentos e decisões sobre esta matéria. Porém, a eficácia da política ambiental da UE é amplamente determinada pela sua aplicação à escala nacional, regional e local, e uma aplicação e execução deficientes continuam a constituir uma questão de importância capital. O acompanhamento é fundamental, tanto do estado do ambiente como do nível de aplicação da legislação ambiental da UE. (OHLIGER, 2016, p.4)

---

<sup>19</sup>“Introduzido em 1987 pelo Ato Único Europeu, pode pronunciar se sobre propostas de diretivas e de regulamentos da Comissão Europeia, que é convidada a alterar as suas propostas para ter em conta a posição do Parlamento.”

<sup>20</sup>“Também desde 1987, submete à apreciação do Parlamento Europeu para obtenção de um parecer favorável a conclusão de acordos internacionais negociados pela Comissão, bem como qualquer proposta de alargamento da União Europeia.”

<sup>21</sup>“Introduzido em 1992 coloca o Parlamento em pé de igualdade com o Conselho quando é preciso legislar numa série de domínios importantes. O Parlamento tem poderes para rejeitar propostas legislativas nestes domínios, se a maioria absoluta dos seus membros votar contra a "posição comum" do Conselho. O Tratado prevê também, no entanto, um procedimento de conciliação.

O artigo 11<sup>o22</sup>, 191<sup>o</sup>. e 192<sup>o</sup> do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia versam sobre o Meio Ambiente. De acordo com o artigo 191<sup>o</sup>: A política da União Europeia no domínio do ambiente contribuirá para atingir os seguintes objetivos:

- a) a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente;
- b) a proteção da saúde das pessoas;
- c) a utilização prudente e racional dos recursos naturais;
- d) a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

Dessa forma, as políticas da UE objetivam por atingir um nível de proteção elevado ao meio ambiente, levando em consideração as diferentes situações sócio-econômicas, financeiras, ambientais e culturais. Baseando-se nos princípios da precaução<sup>23</sup>, da ação preventiva<sup>24</sup>, da correção<sup>25</sup>(prioritariamente na fonte) dos danos causados ao ambiente e do poluidor pagador<sup>26</sup>.

Por isto, a UE têm competência para agir em todos os domínios da política ambiental, como por exemplo, poluição atmosférica e mudanças climáticas. Sendo essa atuação limitada pelo princípio de subsidiariedade<sup>27</sup> e pela exigência de unanimidade no Conselho em questões fiscais, do ordenamento do território, da utilização dos solos, da gestão dos recursos hídricos,

---

<sup>22</sup> Artigo 11<sup>o</sup>: As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.

<sup>23</sup>O princípio da precaução pode ser encontrado em vários acordos internacionais, foi formulado pelos gregos e significa ter cuidado e estar ciente. Precaução relaciona-se com a associação respeitosa e funcional do homem com a natureza. Trata das ações antecipatórias para proteger a saúde das pessoas e dos ecossistemas. (VARELA; PLATIAU, 2004)

<sup>24</sup> Esse princípio tem como intenção inibir ou evitar a criação de possíveis danos ambientais. Já que o risco residual para a população e para o ambiente deve limitar-se ao mínimo possível ( MACHADO, 1992)

<sup>25</sup> Os países membros darão prioridade ao tratamento ecológico onde se desenvolve danos ambientais, acabando com a possibilidade de um país exportar esse dano a outro.

<sup>26</sup> Esse princípio consta na Declaração do Rio: O poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

<sup>27</sup>O princípio da subsidiariedade rege o exercício das competências da União Europeia. Nos domínios em que a União Europeia não tem competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União, se os objetivos de uma ação não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podendo ser melhor alcançados a nível da União, «devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada.» (RAFAELLI, 2016)

das opções ao nível das fontes de energia e da estrutura do aprovisionamento energético.(OHLIGER, 2016)

Outro princípio que permeia a política ambiental da UE, que é de fundamental importância para esse estudo, é o da responsabilidade compartilhada entre vários atores (governos, grupos de interesses, sociedade civil, indústrias). Para se atingir isso, é preciso uma legislação que estabeleça padrões ambientais, uso de instrumentos econômicos para fomentar o uso de objetos e práticas ambientalmente favoráveis, medidas de apoio financeiro e divulgação de informação e educação ambiental. (DOMINGOS, 2007)

No início da década de 1970, em resposta a Conferência de Estocolmo, a União Europeia começou a pensar no comprometimento com ambiente e sentiu a necessidade de criar uma política ambiental comum para os seus países membros. Sendo assim, criado em 1973, o primeiro Programa de Ação nessa matéria, com diretivas<sup>28</sup> e ações para um período, desde então são criados programas plurianuais com propostas legislativas e objetivos para a política ambiental para que posteriormente se tornem medidas concretas dos Estados membros.

Em 1990, foi criada a Agência Europeia do Ambiente (AEA), com o objetivo de colher e divulgar informações sobre o ambiente, começando suas operações de forma efetiva em 1994, em Copenhage. A AEA trabalha em colaboração com os Estados em estreita relação com os ministérios do meio ambiente e agências nacionais dessa temática. A função principal da AEA consiste em (AEA, 2016):

- Prestar apoio aos países da União Europeia e aos países membros para que estes possam tomar decisões fundamentadas sobre a melhoria do ambiente, a integração de considerações de caráter ambiental nas políticas econômicas e a evolução rumo à sustentabilidade.
- Coordenar a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente.

Já em 1993, com o Tratado de Maastricht, foi reforçada a legislação ambiental e foi dado um alargamento das competências ao Parlamento Europeu em relação a essas matérias. Tornando então, o ambiente um domínio de ação oficial da UE, ou seja, as políticas dessa matéria passariam a ter o estatuto de política comunitária, além de introduzir o procedimento de co-decisão com votação por maioria qualificada no Conselho. (OHLIGER, 2016)

---

<sup>28</sup>As diretivas são determinações jurídicas no âmbito das instituições comunitárias que contêm instruções aos membros em determinadas áreas temáticas da agenda política. Cabendo as instâncias nacionais as formas e os meios de se seguir essas instruções domesticamente.

Em 1997, com o Tratado de Amsterdã, fica instituído o dever de integrar a política de proteção ao meio ambiente em todas as outras políticas setoriais da UE, com o intuito de atingir o desenvolvimento sustentável. A partir desse tratado, o desenvolvimento sustentável passou a ser um dos objetivos principais da União Europeia, fazendo com que a instituição tomasse decisões firmes acerca da agenda política internacional ambiental, inclusive em relação à assinatura do Protocolo de Quioto.

Nos últimos anos, a integração da política ambiental tem alcançado progressos significativos, por exemplo, no domínio da política energética, tal como ficou refletido no desenvolvimento paralelo do pacote da UE em matéria de energia e de clima ou no roteiro de transição para uma economia hipocarbônica competitiva em 2050, que analisa formas eficientes em termos de custos, para tornar a economia da UE mais respeitadora do clima e menos consumidora de energia. Este documento mostra como os setores responsáveis pelas emissões na Europa — a produção de energia, a indústria, os transportes, os edifícios e a construção, assim como a agricultura — podem fazer a transição para uma economia hipocarbônica nas próximas décadas. (OHLIGER, 2016, p.2)

Foi no Tratado de Lisboa (2009), que a luta contra as alterações climáticas tornou-se um objetivo específico e que a organização internacional recebe uma nova personalidade jurídica que permite que a UE celebre acordos internacionais.

### **2.3 A Dependência Energética Europeia**

A intensificação das discussões acerca do futuro da segurança energética na Europa favorece o desenvolvimento de uma política climática mais rigorosa. Verifica-se a evidente dependência da UE em relação à importação de combustíveis, o aumento significativo nos preços do petróleo e gás e desdobramentos políticos no Oriente Médio e na Rússia. A agenda de segurança energética, resultante desses fenômenos, reforça a agenda climática, especialmente no que diz respeito às políticas voltadas para a eficiência energética e fontes alternativas, além de reformas significativas no mercado energético (TROMBETTA, 2008, apud BARBOSA; SOUZA 2010).

O abastecimento de energia afeta diretamente a segurança e o desenvolvimento socioeconômico de um país. A importância estratégica de assuntos relacionados à energia influencia diretamente nas políticas formuladas pelos Estados no seu plano nacional e externo.

A União Europeia como mercado é o maior importador de energia do mundo, sendo 53% do seu consumo de energia advindo de importação, que gera um custo anual de 400 bilhões de euros. Devido a esse cenário, é de fundamental importância para a UE reduzir sua dependência energética e elaborar políticas comunitárias e programas de incentivo às energias renováveis. (YEARBOOK OS EUROPEAN LAW, 2016)

De acordo com Romano (2014) com o choque do petróleo em 1973, a UE começou a se preocupar com a segurança do abastecimento energético dos países membros. Foi a partir desse momento, que foi percebida a necessidade de reduzir ou ao menos minimizar a dependência energética em relação aos outros Estados. Essa questão acabou por ser colocada como fundamental na agenda de segurança, já que as principais regiões importadoras de energia para a Europa são de grande instabilidade política como a África do Norte, Golfo Árabe e Rússia.

Dessa forma, para a União Europeia, independente das alterações climáticas é de vital importância a diminuição da dependência de energia proveniente de combustíveis fósseis, já que é uma região com escassez desse tipo de recurso. Isso gera uma vulnerabilidade aos Estados membros que ficam a mercê da volatilidade de preços e da possibilidade de uma interrupção do abastecimento energético por razões de instabilidades políticas dos países importadores. Justificando assim, um grande investimento em políticas para energias renováveis e eficiência energética. (ROMANO, 2014)

Após a crise energética da década de 1970, foi criada a Agência Internacional de Energia (AIE) com o intuito de coordenar medidas política para o setor de energia, principalmente para os países europeus e Estados Unidos.

A questão da segurança energética<sup>29</sup> tornou-se mais complexa quando no fim da década de 1980 começaram as discussões ambientais e de sustentabilidade em âmbito comunitário.

A abordagem contemporânea de segurança energética tende a valorizar as questões ambientais na medida em que as infraestruturas energéticas têm, normalmente, um prazo de vida bastante alargado, sendo que os investimentos no setor energético tendem a ter implicações profundas e de longo prazo na forma como a energia é produzida, transformada, armazenada e utilizada. (FONSECA, 2011, p. 152)

Dessa forma, viu-se a necessidade de se aliar as políticas energéticas com políticas ambientais, algo que não era feito nos primórdios da instituição.

Em 1985, os ministros dos países integrados na AIE adotaram, pela primeira vez, um conjunto de princípios gerais através dos quais se procurava garantir que a produção, a transformação, o transporte e o consumo de energia fossem prosseguidos de forma ambientalmente aceitável, reconhecendo que as políticas de promoção da eficiência e conservação energéticas, assim como a aplicação ao setor energético do princípio do poluidor pagador, poderiam contribuir para se alcançarem os objetivos referidos. Na verdade, no final da década de 1980 e princípio da década de 1990, começa a ganhar relevância no seio da AIE o problema das alterações

---

<sup>29</sup> Segurança energética é normalmente definida como fornecimento adequado e confiável de energia a preços razoáveis. (FONSECA, 2011)

climáticas e a sua relação com o sistema energético global. (FONSECA, 2011, p.153)

Em 2003, a União Europeia identificou através do documento *European Security Strategy*<sup>30</sup>, os principais riscos de segurança que a comunidade Europeia passava. Estes riscos seriam: Os Estados falidos; O terrorismo global; a violência de grupos extremistas religiosos e o abastecimento energético. Com o passar dos anos, o problema do abastecimento energético foi tomando mais espaço na agenda de segurança sendo vinculada ao problema das mudanças climáticas e do terrorismo.

Nestes últimos anos, tendo em conta o aumento do preço do petróleo e do gás e o impacto indireto nos preços da energia em geral e da eletricidade em particular, ficaram a nu algumas das fragilidades da Europa no que diz respeito à sua segurança energética. Essas fragilidades têm vindo a aumentar quando se olha para a crescente dificuldade das companhias europeias em terem acesso a novas reservas de petróleo e gás noutras partes do mundo[...]Nenhum destes riscos pode ser enfrentado e controlado de um ponto de vista exclusivamente nacional. São riscos globais que têm expressão local, mas exigem políticas unificadas e uma vontade coletiva para serem dominados. (SILVA, 2007, p. 32)

Aliando então o sério problema de abastecimento energético com as preocupações ambientais, relativos às mudanças climáticas e a sustentabilidade, a Comissão Europeia traz para a agenda comunitária discussões sobre os riscos ambientais relacionados ao setor energético, dando uma grande ênfase as emissões dos gases de efeito estufa e o combate às mudanças climáticas. Começando dessa forma, a liderança Europeia para uma maior regulamentação internacional dessas questões. (FONSECA, 2011)

No âmbito internacional, a UE vem tentando solucionar seus problemas energéticos apoiada pelo discurso das mudanças climáticas, juntamente com a tentativa de conciliar políticas comuns dessa natureza ao bloco europeu. É importante verificar que a garantia de abastecimento à energia na União Europeia passará, em alguma escala, pela interação no plano internacional e/ou supranacional. Estas interações ocorrerão, seja por meio dos investimentos internacionais, por meio da cooperação internacional, de obrigações ambientais internacionalmente assumidas ou pela interação com o mercado privado com a atração de investimento e/ou transferência de tecnologia.

---

<sup>30</sup> Documento disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

## 2.4 União Europeia e o Protocolo de Quioto

Romano identifica que em 1990, a União Europeia discutiu pela primeira vez metas para estabilizar as emissões de CO<sub>2</sub>, fazendo com que a temática entrasse no Tratado de Maastricht através da exigência que as políticas ambientais fossem integradas na definição e execução das políticas e ações da UE, em prol da promoção do desenvolvimento sustentável.(ROMANO, 2014) Após isso, ocorreram algumas tentativas de propostas relativas a energias renováveis que em princípio não tiveram apoio do Conselho Europeu

O Protocolo de Kyoto foi o acordo internacional relacionado ao clima de maior relevância dos últimos tempos. É possível afirmar que a União Europeia teve um grande papel de liderança e implementação das metas estipuladas, fazendo toda a diferença para o acordo do clima. De acordo com o Conselho Europeu (2007), a União Europeia tomou para si a responsabilidade de liderança na luta contra as alterações climáticas e tem desempenhado esse papel uma vez que nenhum outro Estado tem interesse de fazê-lo.

Martin (2012) afirma que apesar de todos os esforços da instituição supranacional para fazer com que os países envolvidos aceitem a fazer parte dessas metas, a realidade é que muitos atores e áreas diferentes estão envolvidos e são impactados por esses objetivos, fazendo com que eles tenham interesses em limitar o poder de decisão da UE nessa matéria.(MARTIN, 2012)

A União Europeia tentou ao máximo fazer com que o Protocolo de Quioto entrasse o mais rápido possível em vigência, porém esse só foi aprovado em 1997, assinado em 1998, entrando em vigência apenas em 2005. A UE também se empenhou em defesa de uma redução das emissões de GEE em 15% face aos valores de 1990, para os países desenvolvidos, e defendeu a aplicação de sanções econômicas e comerciais aos países que não cumprissem as metas. Após vários debates onde os Estados Unidos e países em desenvolvimento se opuseram às metas ambiciosas, a UE acaba aceitando a maior meta de redução de emissões dentre os países que seria de 8% em relação aos níveis de 1990. (MARTIN, 2012)

A UE com seu papel reformista começou a adotar as ações antes mesmo dessa data, e estipulou para seus Estados membros metas ambiciosas. Uma dessas ações foi a diretiva 2003/87/CE<sup>31</sup> relativa à criação um regime de comércio de licenças de emissão de gases de

---

<sup>31</sup>Para maiores informações da diretiva vide: UNIÃO EUROPEIA. [S.L.] 2017. Disponível, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=PT>

efeito estufa na comunidade e de estabelecimento de metas de redução de emissão de GEE para os países membros.

O Programa Europeu para as Alterações Climáticas estudou políticas e medidas comunitárias num processo que envolveu intervenientes múltiplos, incluindo um regime para o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade (o regime comunitário) baseado no Livro Verde. Nas suas conclusões de 8 de Março de 2001, o Conselho reconheceu a especial importância do Programa Europeu para as Alterações Climáticas e do trabalho desenvolvido com base no Livro Verde<sup>32</sup> e sublinhou a necessidade urgente de ações concretas a nível comunitário[...] O programa reconhece que a Comunidade se comprometeu a conseguir uma redução de 8 % das suas emissões de gases com efeito de estufa, em relação aos níveis de 1990, até ao período de 2008 a 2012, e que, a mais longo prazo, as emissões globais de gases com efeito de estufa necessitam de ser reduzidas em cerca 70 % em relação aos níveis de 1990. (DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2003, p. 32)

Com essa diretiva, é possível notar não só as tentativas da UE de implementar projetos de acordo com o Protocolo de Kyoto mas de sair na frente em relação a essas ações para detectar possíveis falhas e ser um exemplo para os outros Estados. O 6º Programa de Ação para a temática ambiental da União Europeia compreendeu todos os anos da primeira fase do acordo de Kyoto (2008-2012) e através dele foi demonstrado o nível de *compliance* com o protocolo. (MARTIN, 2012)

Demonstrando tanto a importância do regime internacional quanto da organização internacional no comportamento dos Estados em relação à diminuição da emissão de CO<sub>2</sub>. Validando as afirmações dos autores institucionalistas neoliberais, que mostram que em um mundo de múltiplos canais elas ajudam na formação de agendas de discussão e de barganha (principalmente por conta da *issue-linkage*) entre os Estados.

Na época da assinatura do Protocolo de Kyoto, faziam parte da União Europeia apenas quinze países, que foram os únicos que ficaram vinculados a meta conjunta da instituição. Os países que entraram após o alargamento de 2004 ficaram vinculados as metas determinadas para eles individualmente, que eram em média de 6% a 8%.

Com a adoção do Protocolo de Quioto, em fevereiro de 2005, foram iniciados novos debates a respeito da temática das alterações climáticas, cada vez mais esse tema, ter um destaque na agenda política internacional e nacional com suas metas datadas para redução de emissões de GEE. O RIMC, através do Protocolo de Quioto, foi responsável por levar essa agenda de debate ambiental para a esfera doméstica dos Estados. As trocas de informações e a tentativa de padronização de comportamento em relação a esse problema ambiental geraram

---

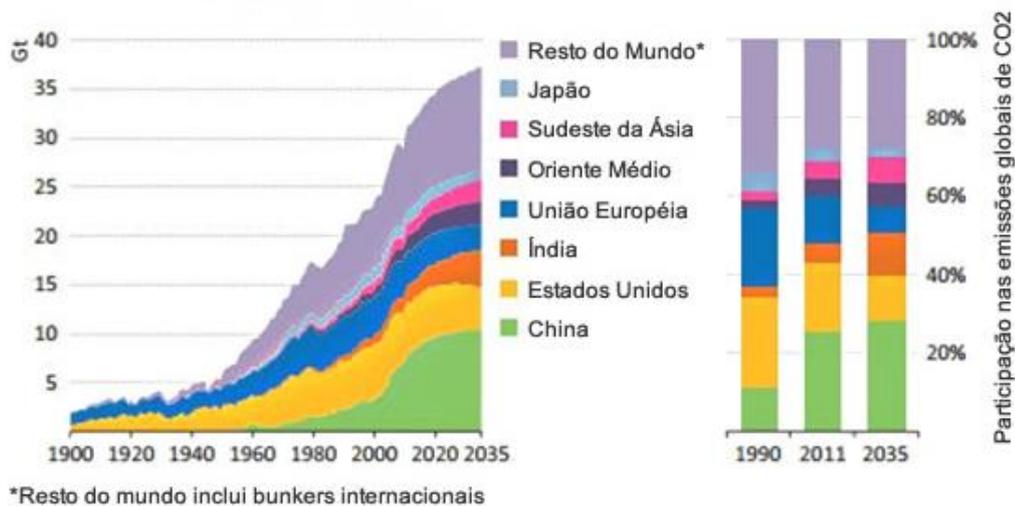
<sup>32</sup>Livro Verde: estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura, vide maiores informações em UNIÃO EUROPEIA. 2017. Disponível, : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A127062>

uma série de mudanças de comportamento nos Estados que ratificaram o Protocolo, contribuindo para a cooperação.

Vários países da União Europeia, inclusive Portugal, estudo de caso dessa dissertação, do contrário a outros países desenvolvidos, atingiram as metas de diminuição de emissão de gases de efeito estufa estipuladas pelo tratado antes mesmo do prazo final. Corroborando o papel de líder da UE no combate às mudanças climáticas. O rápido alcance dessas metas deveu-se principalmente aos esforços empreendidos localmente pelos Estados membros e pela recessão econômica que teve seu início na Europa no final de 2008.

Isso mostra a importância que instituições internacionais regionais, como a UE, têm assumido por iniciativa autônoma na governança ambiental através de tratados bilaterais ou multilaterais. O grande aparato institucional e poder de execução foram fundamentais para o alcance das metas estipuladas pelo Protocolo de Quioto.

**Gráfico 2- Emissões de CO2 Relacionados à Energia por Região no Cenário de Novas Políticas**



Fonte: World Energy OutlookAIE (2013)

Um dos setores mais impactados pelas políticas de mitigação<sup>33</sup> dos efeitos das mudanças climáticas é o de energia. O setor de energia é um setor chave para redução das emissões dos GEE e para o alcance das metas estipuladas pelo protocolo de Kyoto.

<sup>33</sup> “A mitigação envolve todo tipo de intervenção humana voltada para a redução de emissões dos gases do efeito estufa, de forma a atingir o objetivo central da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima e do Protocolo de

## 2.5 Políticas Comunitárias para Energias Renováveis

A preocupação mundial sobre os níveis de emissões de poluentes, ocasionados por um crescente consumo de combustíveis fósseis para produção de energia, e o conseqüente impacto à base de recursos do planeta e ao clima global, trouxeram a tona o papel das fontes de energia renovável (FER) para a construção de um futuro energético mais sustentável. (COSTA, 2016, p. 1)

A discussão iniciada pelo Protocolo de Quioto deu abertura para futuros acordos e discussões sobre a temática de redução da emissão de gases de efeito estufa, mudanças climáticas e energias renováveis.

Em 1997, a Comissão Europeia em seu Livro Branco<sup>34</sup> intitulado “Energia para o Futuro: Fontes de Energia Renováveis” publicou que a exploração das fontes renováveis na União Europeia é desigual e insuficiente. Embora essas fontes estejam disponíveis em abundância e a certeza do seu grande potencial econômico, as contribuições das fontes de energia renováveis (FER) para o consumo interno bruto de energia é extremamente baixo, cerca de 6%. Foi proposto então que esse problema fosse solucionado através do âmbito regional comunitário e no âmbito local de cada Estado membro.

O desenvolvimento das FER é, há já algum tempo, um dos objetivos centrais da política energética da Comunidade, tendo o Conselho, já em 1986, enumerado a promoção das FER como um dos seus objetivos energéticos. Desde então, já foram conseguidos progressos tecnológicos significativos, graças a vários programas comunitários de IDT e de demonstração, como JOULE, THERMIE, INCO e FAIR, que ajudaram não somente à criação de uma indústria Europeia em todos os setores das FER, mas também à obtenção de uma posição de liderança a nível mundial. [...]O Parlamento Europeu, por seu lado, salientou o papel das FER e, recentemente, apelou fortemente, através de uma resolução, ao estabelecimento de um plano de ação para a sua promoção. No seu Livro Branco “Uma política energética para a União Europeia”, a Comissão apresentou as suas opiniões em relação aos objetivos comunitários e aos instrumentos de política energética para a sua realização. Foram identificados três objetivos importantes da política energética, a saber o melhoramento das condições de concorrência, a segurança do abastecimento e a proteção do ambiente. A promoção das FER é identificada como um elemento importante para a realização desses objetivos. (COMISSÃO EUROPEIA -

---

Kyoto, que é a estabilização desses gases na atmosfera em um nível que evite interferência antrópica perigosa sobre o sistema climático. Dois instrumentos básicos para a mitigação consistem na produção de informação científica de apoio, que tem como principal ator o IPCC e o desenvolvimento de iniciativas voltadas para a redução de GEEs, a cargo dos formuladores de políticas públicas, que é a etapa mais importante do processo por ser a instância que concretiza o esforço de mitigação. Existem cinco áreas em que se concentram as ações de mitigação, por corresponderem às principais atividades emissoras: energia, processos industriais, uso de solventes e similares, agricultura e resíduos.” (YAMIM; DEPLEDGE, 2003. Apud. Site <http://www.bioclimatico.com.br/document.aspx>.)

<sup>34</sup>Vide documento na íntegra em: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com97\\_599\\_pt.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com97_599_pt.pdf)

ENERGIA PARA O FUTURO: FONTES DE ENERGIA RENOVÁVEIS, 1997, p. 6)

Concomitantemente a essas políticas, alguns Estados membros começaram a introduzir algumas medidas e programas de apoio às fontes de energia renovável. Nesse momento, a participação das FER no consumo interno bruto de energia variava bastante, desde menos de 1% a mais de 25%. Por isso, a grande necessidade de uma estratégia em nível comunitário para fornecer uma orientação de medidas nacionais para esses países. Outro aspecto importante, já verificado na época, é que uma boa política de promoção das FER deve abranger uma vasta gama de setores como: energia, ambiente, emprego, tributação, desenvolvimento tecnológico, concorrência entre outros. (COMISSÃO EUROPEIA - ENERGIA PARA O FUTURO: FONTES DE ENERGIA RENOVÁVEIS, 1997)

O papel dos Estados membros foi de suma importância, já que é no âmbito local que ocorre a aplicação do plano de ação. Plano esse no qual os próprios países decidiram sobre seus objetivos específicos no âmbito do quadro global e desenvolveram as suas próprias estratégias para atingir esse objetivo. (COMISSÃO EUROPEIA - ENERGIA PARA O FUTURO: FONTES DE ENERGIA RENOVÁVEIS, 1997)

Nessa estratégia, apresentada no Livro Branco, foi proposta uma estratégia ambiciosa que seria de conseguir uma penetração de 12% das FER na União Europeia até 2010. Esse objetivo implicou em uma busca por desenvolvimento e tecnologia por parte dos países membros que tiveram que incentivar de alguma forma o aumento da utilização das FER.

A eletricidade é o mais importante setor da energia, representando cerca de 40% do consumo de energia bruto da UE-15<sup>35</sup>. O acesso das FER às redes de eletricidade a preços equitativos é, por conseguinte, uma etapa crítica para o seu desenvolvimento. Em termos gerais, já existe uma ampla base para um quadro jurídico comunitário<sup>36</sup>, cuja aplicação terá de prever o necessário grau de harmonização legislativa. A experiência adquirida noutras partes do mundo com a liberalização mostrou que a mesma permite que as FER desempenhem um papel dinâmico e seguro, desde que sejam previstos instrumentos de mercado adequados. Os Estados-membros estão atualmente a transpor a Diretiva Mercado Interno da Eletricidade para as suas legislações nacionais. (COMISSÃO EUROPEIA - ENERGIA PARA O FUTURO: FONTES DE ENERGIA RENOVÁVEIS, 1997, p.14)

---

<sup>35</sup> UE-15 é a expressão usada quando a UE tinha 15 países membros. Durante as negociações do Protocolo de Kyoto os 15 membros da UE eram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Portugal, Reino Unido, França, Itália, Finlândia, Grécia, Luxemburgo, Irlanda, Países Baixos e Suécia.

<sup>36</sup> Diretiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade. JO nº L 27 de 30.1.1997, p.20.

No relatório da Comissão Europeia<sup>37</sup> foram apresentados alguns dados importantes como, por exemplo, uma tabela com o percentual das FER no consumo interno de cada Estado membro:

**Tabela 1- Parte das FER no Consumo Interno Bruto de Energia (%)**

	1990	1995
Áustria	22,1	24,3
Bélgica	1,0	1,0
Dinamarca	6,3	7,3
Finlândia	18,9	21,3
França	6,4	7,1
Alemanha	1,7	1,8
Grécia	7,1	7,3
Irlanda	1,6	2,0
Itália	5,3	5,5
Luxemburgo	1,3	1,4
Países Baixos	1,3	1,4
Portugal	17,6	15,7
Espanha	6,7	5,7
Suécia	24,7	25,4
Reino Unido	0,5	0,7
União Europeia	5,0	5,3

Fonte: Comissão Europeia, Livro Branco de 1997, p. 49.

Em 1999, a pedido do Conselho Europeu, a Comissão Europeia preparou uma estratégia de longo prazo que integrou políticas de desenvolvimento sustentável em âmbito econômico, social e ambiental. Essa estratégia, intitulada de Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia<sup>38</sup> (EDS) foi apresentada em 2001. Ainda em 2000, o Parlamento Europeu sublinhou uma resolução sobre a eletricidade produzida a partir de fontes renováveis e o mercado interno da eletricidade.<sup>39</sup>

A EDS revolucionou a forma de se pensar políticas ambientais, já que foi criada uma abordagem integrada nos três pilares do desenvolvimento sustentável: ambiente, economia e sociedade. Dessa forma, a UE passa a ser referência na busca por crescimento econômico com

<sup>37</sup>ENERGIA PARA O FUTURO: FONTES DE ENERGIA RENOVÁVEIS

<sup>38</sup> COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO. Desenvolvimento sustentável na Europa para um mundo melhor: Estratégia da União Europeia em favor do desenvolvimento sustentável. Documento na íntegra disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=PT>

<sup>39</sup>Parecer do Parlamento Europeu de 16 de Novembro de 2000 (JO C 223 de 8.8.2001)

coesão social, tendo uma atenção especial para que o meio ambiente não seja prejudicado. Uma das principais abordagens da EDS se dá em relação à necessidade do fomento de pesquisa, desenvolvimento e tecnologias para energias renováveis. (COM(2001)264)

De acordo com a EDS, as principais ameaças ao desenvolvimento sustentável são (ESTRATÉGIA EDS, 2001, p. 4):

### **Quadro 3- Principais Ameaças ao Desenvolvimento Sustentável**

#### **Principais ameaças ao desenvolvimento sustentável**

-As emissões de gases com efeito de estufa provenientes da atividade humana estão a provocar um aquecimento mundial. As alterações climáticas poderão ocasionar fenômenos meteorológicos mais excessivos (ciclones, inundações), com conseqüências graves para a infra-estrutura, os bens materiais, a saúde e a natureza.

- As novas variedades resistentes aos antibióticos de certas doenças e, potencialmente, os efeitos em longo prazo dos inúmeros produtos químicos perigosos utilizados agora diariamente constituem uma ameaça grave à saúde pública; por outro lado, as ameaças à segurança dos produtos alimentares são cada vez mais preocupantes.

-Um em cada seis europeus vive em situação de pobreza. A pobreza e a exclusão social possuem efeitos diretos significativos nos indivíduos, designadamente saúde precária, suicídio e desemprego persistente. O fardo da pobreza é suportado de forma desproporcionada pelas mães solteiras e pelas mulheres mais idosas que vivem sozinhas. A pobreza permanece muitas vezes nas mesmas famílias ao longo de gerações.

- Se o aumento da esperança de vida é manifestamente reconfortante, combinado com taxas de natalidade reduzidas, resulta num envelhecimento da população que pode diminuir a taxa de crescimento econômico, bem como a qualidade e sustentabilidade financeira dos regimes de pensões e do serviço nacional de saúde. Em inúmeros Estados-Membros, as despesas poderão aumentar até 8% do produto interno bruto entre 2000 e 2040.

-A perda de biodiversidade na Europa tem-se acelerado de forma acentuada nas últimas décadas. Os stocks de peixes nas águas europeias estão próximo da rotura. Os volumes de resíduos continuam a aumentar mais depressa do que o PIB. A perda de solos e a diminuição da fertilidade estão a minar a viabilidade das terras agrícolas.

-O congestionamento dos transportes tem aumentado rapidamente, estando-se a atingir uma situação de paralisia. Este fenômeno afeta essencialmente as zonas urbanas, que enfrentam igualmente outros problemas como, por exemplo, degradação do centro das cidades, expansão dos subúrbios e concentração de pobreza grave e exclusão social. Os desequilíbrios regionais continuam a constituir uma preocupação grave na UE.

Fonte: EDS 2001

Têm sido feitas tentativas, em vários níveis do governo e da sociedade, para corrigi-las. Certas iniciativas, como a Agenda 21 local, revelaram-se um meio eficaz de obtenção de consensos de mudança a nível local. Porém, estes esforços apenas tiveram um êxito limitado até a data devido à dificuldade de alterar políticas e

modelos de comportamento institucionalizados e de conciliar as respostas de forma coordenada. Para corrigir estas tendências não sustentáveis e realizar a visão oferecida pelo desenvolvimento sustentável, é necessária uma ação urgente, uma liderança política empenhada e perspicaz, uma nova abordagem da tomada de decisões políticas, uma ampla participação e responsabilidade internacional. (ESTRATÉGIA EDS, 2001, p. 4)

A Comissão Europeia enfatiza na EDS a necessidade de uma liderança política para se atingir esses objetivos. Sendo preciso um grande empenho político para introduzir as mudanças necessárias ao desenvolvimento sustentável. Os governos deverão se empenhar em assumir os compromissos difíceis entre os interesses domésticos contraditórios. As mudanças políticas devem ser introduzidas de modo equilibrado e justo, sendo que os interesses limitados de grupos específicos não devem prevalecer sobre o bem-estar da sociedade. (ESTRATÉGIA EDS, 2001)

Embora a União disponha de um vasto leque de políticas para abordar as dimensões econômica, ambiental e social do desenvolvimento sustentável, tais políticas evoluíram sem uma coordenação suficiente. São frequentes as ações destinadas a alcançar objetivos num determinado domínio político dificultarem os progressos noutro domínio, ao passo que as soluções para determinados problemas estão muitas vezes nas mãos de decisores políticos de outros setores ou níveis governamentais. Esta é uma das causas principais de inúmeras tendências não sustentáveis em longo prazo. Por outro lado, a ausência de uma perspectiva coerente em longo prazo significa que é dado demasiado relevo aos custos em curto prazo e pouco destaque à perspectiva de situações mutuamente vantajosas em longo prazo. (ESTRATÉGIA EDS, 2001, p. 6)

Outro aspecto que a Comissão Europeia chama a atenção em sua estratégia é a respeito da tomada de decisão em vários níveis. Já que muitas das mudanças necessárias para garantir o desenvolvimento sustentável só podem ser realizadas em nível regional, outras em nível nacional ou subnacional. E apesar das autoridades públicas serem as principais responsáveis pela criação de legislação de longo prazo, são os cidadãos e empresas, que no final precisam mudar o seu padrão de consumo e investimento. (EDS, 2001)

Dentre os vários objetivos da EDS relacionados à emissão de GEE em longo prazo estão:

- A UE satisfará o compromisso assumido em Quioto, embora este constitua apenas um primeiro passo. Subsequentemente, a UE deverá almejar uma redução média de 1% por ano em relação aos níveis de 1990, até 2020, das emissões para a atmosfera de gases com efeito de estufa.
- A União insistirá no sentido de que os grandes países industrializados alcancem os objetivos assumidos em Quioto. Trata-se de um passo indispensável para garantir o esforço

internacional mais vasto necessário para limitar o aquecimento mundial e permitir uma adaptação aos seus efeitos.

- Eliminação gradual dos subsídios à produção e consumo de combustíveis fósseis até 2010. Introdução de medidas de apoio, se for caso disso, destinadas a contribuir para o desenvolvimento de fontes alternativas de emprego. Análise da necessidade eventual de constituição de reservas de carvão e da manutenção de um nível mínimo de produção para assegurar o aprovisionamento. Proposta da Comissão, em 2001, com vista à sua adoção pelo Conselho até ao termo de vigência do Tratado CECA em Julho de 2002. Tomada em consideração da situação específica de determinados países candidatos nos tratados de adesão.
- Medidas de redução das emissões de gases com efeito de estufa baseadas nos resultados do Programa Europeu para as Alterações Climáticas. A Comissão apresentará especificamente até ao final de 2001 uma proposta de criação de um sistema europeu de autorizações permutáveis das emissões de CO<sub>2</sub> até 2005.
- Melhoria do apoio à investigação, desenvolvimento e divulgação de tecnologias nos seguintes domínios: – recursos de energia limpos e renováveis, – energia nuclear mais segura, nomeadamente gestão dos resíduos nucleares.

Ainda em 2001, O Parlamento Europeu e o Conselho Europeu lançam a diretiva 2001/77/CE<sup>40</sup> relativa à promoção de eletricidade produzida a partir de fontes de energias renováveis no mercado interno. Mostrando que os Estados dispõem de diferentes mecanismos de apoio as FER, incluindo certificados verdes, auxílio ao investimento, isenção ou redução fiscal, reembolso de impostos e regimes de apoio direto aos preços.

O seu principal objetivo era promover o aumento da contribuição das fontes de energia renováveis para a produção de eletricidade no mercado interno e criar base para um futuro quadro comunitário nesse setor.

De acordo com essa diretiva os Estados deveriam tomar medidas apropriadas para promover o aumento da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis em conformidade com as metas indicativas nacionais. Essas metas são compatíveis com a meta indicativa global de 12% do consumo nacional bruto de energia em 2010 e com a quota indicativa de 22,1% de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no consumo total de eletricidade da UE em 2010.

---

<sup>40</sup> Vide Diretiva na íntegra em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0077&from=PT>

**Tabela 2- Valores de referência para as metas indicativas nacionais dos Estados-Membros relativas à parte da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no consumo bruto de eletricidade em 2010**

	E-FER 1997 %	E-FER 2010 %
Bélgica	1,1	6,0
Alemanha	4,5	12,5
Espanha	19,9	29,4
França	15,0	21,0
Itália	16,0	25,0
Portugal	38,5	39,0
Reino Unido	1,7	10,0
Dinamarca	8,7	29,0
Grécia	8,6	20,1
Irlanda	3,6	13,2
Luxemburgo	2,1	5,7
Países Baixos	3,5	9,0
Áustria	70,0	78,1
Finlândia	24,7	31,5
Suécia	49,1	60,0
Comunidade	13,9 %	22 %

Fonte: Anexo I - Diretiva 2001/77/CE- adaptada pela autora

A diretiva estabeleceu disposições práticas em quatro domínios com vista a garantir condições de investimento estáveis para a eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis:

- a) criação de regimes de apoio atraentes e o mais eficientes possível,
- b) eliminação das barreiras administrativas,
- c) garantia de um acesso equitativo à rede,
- d) emissão de uma garantia de origem.

Com essa diretiva também ficou estabelecido que a Comissão deveria apresentar até 2005 um relatório sobre a experiência adquirida com a coexistência dos mecanismos de apoio

as FER referidos anteriormente. Esse relatório deveria vir acompanhado, se possível de uma proposta de um quadro comunitário relativo a um regime de apoio a produção de eletricidade a partir das FER.

De acordo com o artigo 3º da diretiva 2001/77/CE:

Até 27 de Outubro de 2002 e posteriormente de cinco em cinco anos, os Estados-Membros aprovam e publicam um relatório que defina as metas indicativas nacionais relativas ao consumo futuro de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis em termos de percentagem do consumo de eletricidade, para os 10 anos seguintes. O relatório deve também destacar as medidas tomadas ou projetadas a nível nacional para alcançar essas metas indicativas nacionais.[...] Os Estados-Membros devem publicar, pela primeira vez até 27 de Outubro de 2003 e posteriormente de dois em dois anos, um relatório que inclua uma análise da realização das metas indicativas nacionais que tenha em conta, nomeadamente, os fatores climáticos susceptíveis de prejudicar o cumprimento dessas metas e indique em que medida as disposições tomadas são compatíveis com os compromissos nacionais relativos às alterações climáticas.(2001/77/CE, p. 35)

Em setembro de 2002, foi realizada a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, tendo esta, como tema principal, a energia. Porém, propostas audaciosas de substituição de matrizes energéticas poluidoras por fontes renováveis não foram tão bem recebidas, como foi o caso da proposta brasileira apoiada pela UE de substituição de 10% da matriz energética por FER com o intuito de mitigar os efeitos causadores das mudanças climáticas e a poluição atmosférica.

Durante a Cúpula de 2002 foi lançada pelo Reino Unido, juntamente com outros parceiros a “*Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership*” (REEEP), organização internacional com o intuito de alavancar os mercados de energias renováveis e eficiência energética. O foco da organização foi o de desenvolver modelos de energia limpa em mercados emergentes.

Em 2003, com a diretiva 2003/87/CE<sup>41</sup> foi estabelecido o regime de comércio de licenças de emissão (RCLE), que é considerado um pilar da política da UE para o combate às alterações climáticas e o seu principal instrumento para a redução rentável das emissões de gases com efeito de estufa industriais.

Os principais termos do regime de comércio e licenças de emissão( RCLE-UE) são (2003/87/CE) :

- Regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE-UE): o primeiro regime internacional para o comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa,

<sup>41</sup>Vide diretiva 2003/87/CE em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A128012>

abrange mais de 11 000 centrais elétricas e unidades industriais nos 28 países da UE, na Islândia, na Noruega. (2003/87/CE)

- Princípio de «limitação e comércio»: o RCLE-UE funciona com base neste princípio. Uma «limitação», ou limite, é definida para a quantidade total de determinados gases com efeito de estufa que pode ser emitida pelas fábricas, centrais elétricas e outras unidades no regime. O limite é reduzido ao longo do tempo para que as emissões totais sejam reduzidas. O regime permite o comércio de licenças de emissão de modo que as emissões totais das unidades e dos operadores de aeronaves se mantenham dentro do limite e as medidas mais econômicas possam ser adotadas para reduzir as emissões. (2003/87/CE)

No início de 2004, em resposta a diretiva 2001/77/CE, a Comissão publicou o seu parecer<sup>42</sup> a respeito dos mecanismos e práticas adotadas pelos países membros. Nesse comunicado, a Comissão relatou que todos os países membros adotaram metas nacionais para a quota de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, em sua maioria de acordo com os valores estabelecidos e mostrados na tabela número 2.

A maioria dos Estados-Membros instaurou regimes de apoio às energias renováveis, sob a forma de tarifas de alimentação, quotas obrigatórias e/ou certificados verdes. Porém, os relatórios nacionais mostraram que não bastava dispor de mecanismos financeiros adequados. Em vários casos, o arranque foi bloqueado pela complexidade dos processos de autorização, por deficiências na integração da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no planejamento regional e local.

Já em 2004, através de uma iniciativa alemã, ocorreu a Conferência Internacional para Energia Renovável em Bonn, conhecida como “Renewables 2004”. Nesta conferência, foi colocada em discussão a questão da promoção das energias renováveis em nível mundial enquanto meio de combate às alterações climáticas, de reforço da segurança do abastecimento energético e, no caso dos países em desenvolvimento, da redução da pobreza. Foi chamada atenção para a necessidade de se continuar a utilizar metas globais e gerais para as energias após 2010, e também foi apresentado um estudo que apontava para o estabelecimento de uma meta de ao menos 20% de FER no consumo geral de energia na União Europeia em 2020.<sup>43</sup>(CADERNOS ADENAUER, 2015)

---

<sup>42</sup>Vide Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu completa em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52004DC0366>

<sup>43</sup> Vide maiores informações em; Cadernos Adenauer 2015, disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/15619->

Essa conferência culminou em um plano de ação e uma declaração política, aprovada por consenso por 154 países, reconhecendo a grande importância dos recursos energéticos limpos para o desenvolvimento sustentável. Os participantes desse encontro fizeram um acordo para trabalhar no âmbito de uma rede global de políticas em conjunto com representantes do parlamento, autoridades locais e regionais, setor privado, academia, instituições internacionais, associações de indústria, sociedade civil, consumidores e grupos de interesses de todo o mundo. Com o intuito de promover um intercâmbio de experiências, lições no desenvolvimento e aplicação de energias renováveis. (Site Renewables, 2004<sup>44</sup>)

Foram discutidas formas de se aumentar a proporção de energias renováveis e qual seria a melhor forma de utilizá-las nos países industrializados e nos países em desenvolvimento. Concentrando em três principais temáticas (RENEWABLES, 2004):

- a) construção de condições políticas favoráveis que permitam o desenvolvimento do mercado de energias renováveis;
- b) aumento do financiamento público e privado para garantir que seja viável a demanda de energias renováveis;
- c) aprimoramento da capacitação humana e institucional e intensificação da coordenação e pesquisas para o desenvolvimento da energia renovável.

A Declaração de Bonn<sup>45</sup> marcou a abertura para as energias renováveis em todo o mundo, sendo um marco para lidar com a temática energética e ambiental em uma mesma agenda prioritária, além disso, o papel da Alemanha como líder e anfitrião do encontro foi visto de forma muito positiva, confirmando o papel da União Europeia na liderança da busca pelo maior desenvolvimento das FER. (RENEWABLES, 2004):

Em 2005, durante a Cúpula do Conselho Europeu em Hampton Court, foram discutidos entre outros assuntos as mudanças climáticas e o aumento do preço do petróleo. Dando início a elaboração da “estratégia europeia para a sustentabilidade, competitividade e segurança energética”. A partir de então, a Comissão foi aumentando o seu ativismo na temática com apoio do Parlamento Europeu e do Conselho. Isso resultou na implementação de um conjunto de legislações, com diretivas e regulamentos, com normas vinculantes, devido

---

1442-5-30.pdf

<sup>44</sup> Disponível em: <http://www.ren21.net/renewables-2004>

<sup>45</sup> Vide Declaração de Bonn completa em : [http://www.ren21.net/Portals/0/documents/irecs/renew2004/Political\\_declaration\\_final.pdf](http://www.ren21.net/Portals/0/documents/irecs/renew2004/Political_declaration_final.pdf)

ao avanço pouco satisfatório anterior, e em 2007, foi elaborado o “Plano de ação: uma política energética para Europa” e em 2008 fora lançado o emblemático Pacote Energia-Clima. (ROMANO, 2014)

Os principais objetivos dessa nova legislação (Pacote Energia- Clima) são: Que a União Europeia reduza em 20% as emissões com gases de efeito estufa, eleve para 20% a quota das energias renováveis no consumo de energia e aumente em 20% a eficiência energética até 2020. Outro aspecto importante desse pacote é a alteração da diretiva de 2003 relativa ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, com a intenção de alargar e melhorar esse regime, aumentando o número de gases de efeito estufa na lista e que as licenças colocadas no mercado diminuam ano após ano.

Com isso, foi lançada a segunda fase do ETS (2008-2012), com participação de três países não membros: Noruega, Liechtenstein e Islândia. Além do CO<sub>2</sub>, entrou ainda a emissão de óxido nitroso. A penalidade pela emissão sem certificado subiu de 40 euros por tonelada para 100 euros por tonelada. Foi permitido o uso de certificados obtidos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Kyoto, com o qual o esquema europeu integrou esforços em países em desenvolvimento como o Brasil. (ROMANO, 2014, p. 122)

Foi aprovada também a regra para contribuição mínima de cada Estado para reduzir as emissões de GEE. De acordo com as regras da União Europeia, os Estados-membros estão proibidos de subsidiar atividades econômicas. A única exceção até então era a Política Agrícola Comum, sendo que com essa diretiva as energias renováveis passam a fazer parte da mesma exceção. Argumentando que é preciso apoio público para se atingir os objetivos de se expandir a eletricidade produzida a partir das FER, enquanto os preços não refletirem os custos ambientais e sociais de suas fontes usadas. Podendo os Estados fazerem uso de ajuda aos investimentos, isenções ou reduções fiscais e reembolso de impostos. (ROMANO, 2014)

A Comissão estimou, em 2009, ser necessário aumentar o investimento na UE dos 3 bilhões de euros para 8 bilhões por ano no período 2010-2020 para implementar efetivamente as ações do Plano SET. Ou seja, um investimento adicional de 50 bilhões de euros [...]Este montante deveria ser um misto de recursos nacionais, europeus, público-privados, com o Banco Europeu de Investimento tendo um papel crucial na garantia de crédito por meio de fundos específicos. (ROMANO, 2014, p. 122)

Apesar de todas essas legislações, foi apenas com artigo 194º do Tratado da UE (2009) que foi dada a competência formal e explícita da EU para atuar na área de energia. De acordo com esse artigo (2008/C 115/01):

No âmbito do estabelecimento ou do funcionamento do mercado interno e tendo em conta a exigência de preservação e melhoria do ambiente, a política da União no domínio da energia tem por objetivos, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros:

- a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia;
- b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União;
- c) Promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e
- d) Promover a interconexão das redes de energia.

Essas medidas são adotadas após consulta ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões e não afetam o direito de os Estados-Membros determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético. (2008/C 115/01)

Dessa forma, cada Estado estabelecerá um Plano de Ação Nacional que estabeleça as quotas de energia renovável nos setores de transporte, assim como na produção de calor e eletricidade. Estes Planos Nacionais deverão levar em conta os efeitos de outras medidas sobre o consumo final, e incluir procedimentos para a reforma de acesso às redes de distribuição pelos produtores de energias renováveis. É possível verificar que todo esse ativismo da União Europeia teve um bom resultado com o passar dos anos. A União Europeia contribuiu de forma prática e específica para as energias renováveis ao formular todas essas soluções técnicas, financiamentos, estabelecimento de metas, regimes financeiros e legislações. A UE é pioneira em implantações de tecnologias de ponta para as energias renováveis. Evoluindo o seu quadro com uma queda de 16% de emissão de GEE em 2011 em relação aos níveis de 1990, e um constante aumento da participação da energia renovável para a geração de eletricidade de acordo com as tabelas abaixo. (PARLAMENTO EUROPEU, 2014)

**Tabela 3- Participação de Energia Renovável no Consumo Total em %**

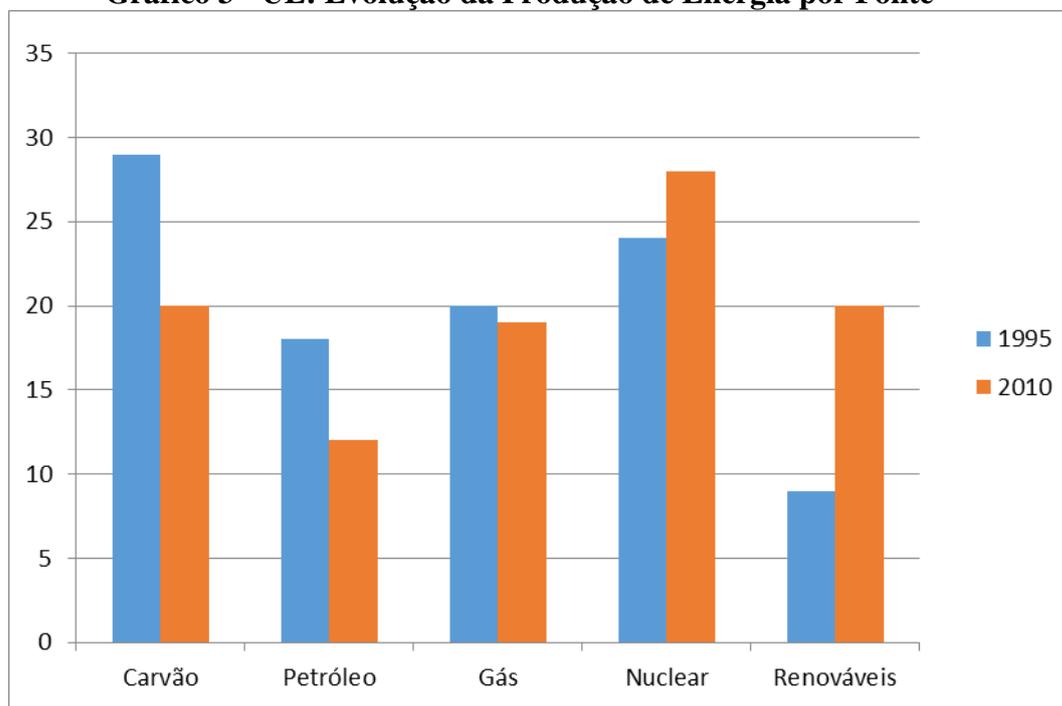
	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>
Eletricidade	13,4	15,3	19,1
Transporte	0,3	2,1	4,2
Calefação	9,1	10,5	13,4
Total	7,6	9,8	11,7

Fonte: (ROMANO, 2014, p. 95) adaptação livre.

**Tabela 4- UE: Evolução de Fontes para a Geração de Eletricidade em %**

	Combustíveis Sólidos	Petróleo e Derivados	Gás	Nuclear	Renováveis
1995	39,4	8,6	8,6	30,7	12,5
2005	29,2	4,2	20,9	30,1	14,7
2010	24,7	2,6	23,6	27,4	20,9

Fonte: (ROMANO, 2014, p. 95)

**Gráfico 3 - UE: Evolução da Produção de Energia por Fonte**

Fonte: (ROMANO, 2014, p. 96)

A população Europeia<sup>46</sup> acredita na importância de se combater os efeitos das mudanças climáticas, e principalmente, vê com as energias renováveis uma grande possibilidade de geração de emprego e movimentação da economia. Porém, é de fundamental importância que as metas do pacote sejam cumpridas em nível nacional e subnacional, já que a UE é uma ótima instituição para formulação de medidas, mas na hora da implementação fica a mercê de da falta de compromisso de grupos de interesses dos Estados.

Todo esse aparato institucional criado pela UE, voltado para a diminuição dos GHH, mostra como o regime internacional de mudanças climáticas foi imprescindível para que

<sup>46</sup> Essa informação pode ser verificada, por exemplo, no “POLICY BRIEF 2015- Consulta Pública sobre Energia e Clima”, onde uma parte da população Europeia foi entrevistada, e então verificado que 70% do europeus estão muito preocupados com os problemas das mudanças climáticas.

ocorresse mudanças de comportamento em favor da cooperação nessa área. Foi importante para padronizar comportamentos, criar essa agenda de debate internacional, gerar transparência e confiança entre os Estados para que assim fosse possível para eles seguirem com políticas de combate às mudanças climáticas.

A liderança da UE nas políticas ambientais internacionais e na governança ambiental demonstra o papel importante das instituições internacionais regionais na conquista de mudanças de comportamento dos Estados. As instituições internacionais regionais muitas vezes tem uma maior facilidade de modificar a agenda política doméstica de um Estado-membro (criando regras, constrangimentos e incentivos para reger o comportamento desses atores), isso acontece pelo seu acesso facilitado tanto ao local como ao internacional. (O'NEILL, 2013)

No próximo capítulo será possível verificar então, o papel que a União Europeia teve nas mudanças de normas e regras e incentivos, em relação ao combate as mudanças climáticas, em Portugal. Como as regras, fomentos e constrangimentos influenciaram na criação de leis e incentivos à promoção de energias renováveis, fazendo com que este país se tornasse um dos maiores incentivadores do uso das FER.



### 3 PORTUGAL E AS POLÍTICAS DOMÉSTICAS PARA ENERGIAS RENOVÁVEIS

Este capítulo apresenta o estudo de caso de Portugal. Será apresentada a matriz energética portuguesa anterior às diretivas comunitárias de promoção às energias renováveis e o impacto da grande dependência energética externa de Portugal. Serão identificadas as principais políticas nacionais para energias renováveis entre 2005 e 2014. Por fim, será apresentado, através de gráficos, o motivo de Portugal ser um caso de sucesso no que tange as políticas de promoção das FER e a importante influência que a União Europeia teve nessa transição energética portuguesa na busca pela descarbonização da sua matriz energética e os motivos que os grupos de interesses tiveram para apoiar as diretivas comunitárias.

Com esse capítulo será possível verificar como o regime internacional de mudanças climáticas e a União Europeia influenciaram na criação de políticas domésticas em Portugal para a promoção das FER com o intuito de combater as alterações climáticas. Mostrando que os constrangimentos e incentivos supranacionais para as mudanças nas políticas nacionais portuguesas para energias renováveis tiveram papel fundamental na renovação da política energética portuguesa, possibilitando a adoção de novas regras voltadas para a produção de energia renovável. E também que a conformidade dos grupos de interesses domésticos, em relação a esses incentivos e constrangimentos supranacionais, foi importante na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais.

De acordo com a Rede Clima<sup>47</sup>, Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais, as zonas costeiras estão entre as áreas mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas globais, já que serão atingidas diretamente pelo aumento do nível médio do mar, pela exposição a eventos extremos, pelas mudanças nos regimes fluviais dos rios, pelo aumento da temperatura e acidificação dos oceanos. Portugal tem uma zona costeira de 934 km na parte continental, 667 km nos Açores e 250 km na Ilha da Madeira, fazendo com que dessa forma seja um país bastante vulnerável às alterações climáticas.

Em Portugal, especificamente, o nível médio do mar poderá subir mais de cinquenta centímetros antes do final desse século. Atualmente, 67% do litoral de Portugal corre risco de avançar o nível do mar, podendo gerar uma perda de terreno e riscos de inundações, sem mencionar as perdas financeiras.( BRATLEY, 2013). O país, como o terceiro consumidor mundial per capita de peixe corre um sério risco com alterações climáticas, que afetam as

---

<sup>47</sup> REDE CLIMA. [S.L.] 2017, disponível em: <http://redeclima.ccst.inpe.br>

condições dos oceanos, impactando os organismos marinhos e os ecossistemas, com consequências para as pescarias marítimas. Devido a sua posição de vulnerabilidade, é de extrema importância para Portugal, a compreensão dos impactos das mudanças climáticas para haver respostas e planos de mitigação a adaptação efetivos. (GAMITO et al, 2016)

O setor energético tem hoje um papel estruturante, integrador e fundamental na sociedade e na economia portuguesa. Neste contexto, as fontes de energia renováveis (FER), pela sua disponibilidade, pelo seu caráter endógeno e disperso, assumem um lugar de destaque nas políticas nacionais para o setor. Efetivamente, é unanimemente reconhecida por todos os agentes do setor, a existência de um potencial muito significativo para o desenvolvimento das energias renováveis em Portugal. Esse reconhecimento tem sido concretizado no peso crescente que as fontes de energia renovável têm vindo a alcançar nos vários setores de atividade: da indústria aos transportes, passando pelo setor doméstico, mas sobretudo na produção de energia elétrica. (Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis ao abrigo da diretiva 2009/28/CE, p.12)

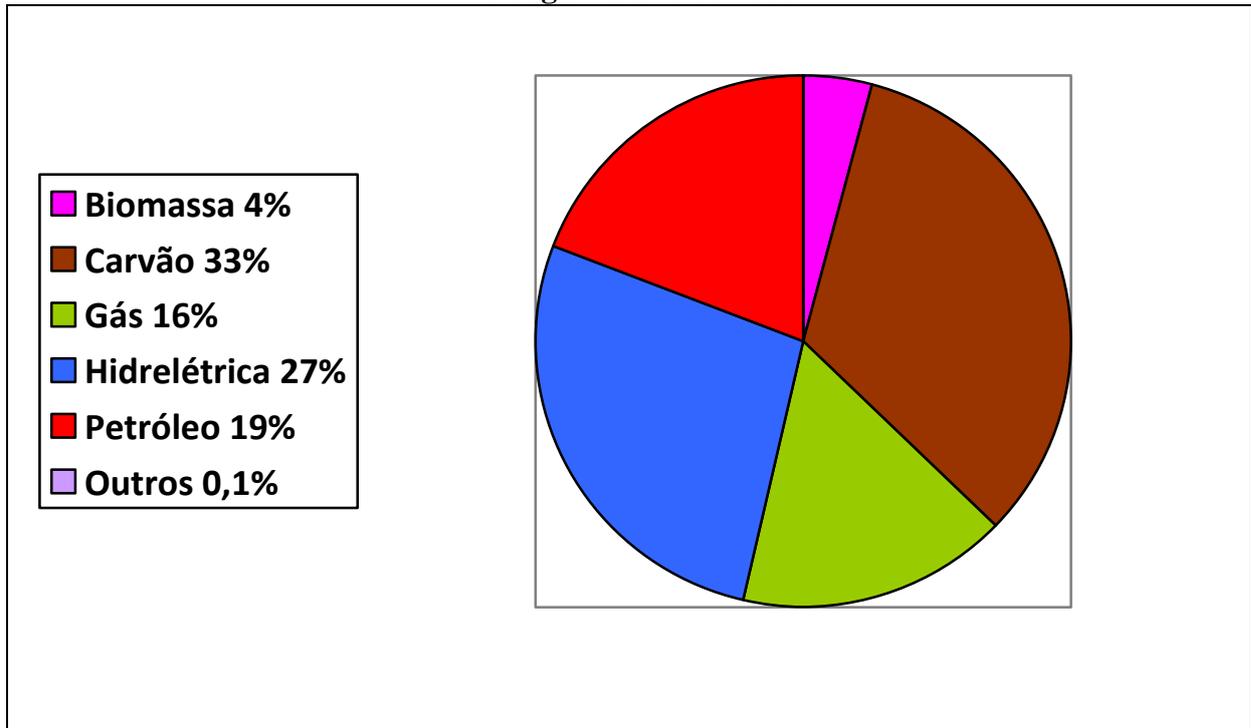
Nas últimas duas décadas, Portugal vem passando por uma importante mudança da sua matriz energética. Por ter uma economia fortemente dependente de combustíveis fósseis e não possuir energia nuclear, o governo português se antecipou em relação às ações da União Europeia (lançadas apenas em 2001) ao fomento das energias renováveis. Sendo assim, antes mesmo da virada do século, Portugal começou a promover políticas e incentivos à promoção de eletricidade a partir de fontes de energias renováveis. (GOMES et al, 2014) No entanto, apenas no início do século XXI, após um alinhamento com a estratégia europeia, começaram a surgir medidas governamentais mais robustas e concretas, tendo como exemplo, a aprovação do Programa E4 – Eficiência Energética e Energias Endógenas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2001<sup>48</sup> (MARTINS DE JESUS, 2011)

O gráfico abaixo mostra que no ano de 2000, a produção de eletricidade em Portugal era proveniente principalmente de combustíveis fósseis:

---

<sup>48</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2001 disponível na íntegra em: <https://dre.tretas.org/dre/146089/resolucao-do-conselho-de-ministros-154-2001-de-19-de-outubro>

**Gráfico 4- Produção de Eletricidade a partir dos variados recursos energéticos em Portugal no ano de 2000**



Fonte: The Shift Project Data Portal, 2017, adaptado pela autora.

### 3.1 Quadro Normativo para Energias Renováveis em Portugal

O primeiro quadro de incentivos expressamente destinado à produção de eletricidade de origem renovável surge em 1999, com a publicação do Decreto-Lei nº 168/99 de 18 de Maio<sup>49</sup>. De acordo com esse decreto, as principais motivações para determinadas mudanças se deram devido à criação do mercado interno de energia e às crescentes preocupações com a defesa do meio ambiente em nível global, necessitando assim, de um estreitamento das políticas energéticas e ambientais. A intenção era que com a criação desses incentivos, seria possível o cumprimento dos compromissos internacionais que estavam por vir, nomeadamente em matéria de limitação de emissão de gases de efeito estufa, através da implementação da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas e do Protocolo de Kyoto. (GOMES et al, 2014)

Ainda no preâmbulo do Decreto-Lei nº 168/99 foi apresentada a importância do uso das FER, certos de que será a tendência do futuro, sendo dessa forma necessária e justificável uma mudança normativa em relação à produção de energia elétrica a partir de recursos

<sup>49</sup>Vide <http://dpyd3b3wsr746.cloudfront.net/sites/www.voltimum.pt/files/pt/others/P/200911104124.pdf> decreto na íntegra em:

renováveis. Um dos destaques desse decreto-lei foi a completa alteração do tarifário aplicável à venda de energia elétrica produzida a partir de recursos renováveis, e o estabelecimento dos princípios necessários à internalização dos benefícios ambientais proporcionados por essas instalações, permitindo a implementação de tarifas habitualmente designadas como tarifas verdes. (Decreto-Lei n.º168/99)

Começando assim, os ajustes nas políticas no que tange a articulação e coordenação das políticas de energia e de meio ambiente. “Esse desafio de incentivo as FER também foi abraçado pelos operadores econômicos que viram no potencial eólico e solar uma janela de oportunidade.” (GOMES et al, 2014, p. 367). O mesmo decreto mostrou-se importante também por introduzir as fórmulas de cálculo para a remuneração mensal para as centrais renováveis (tarifas *feed-in*).

Lameira et al (2011) afirmam que em 2000, o governo português criou um programa energético com foco no crescimento de eficiência energética, na geração de energias renováveis com preços subsidiados e na geração de combustíveis menos poluentes. Em 2001, o programa é continuado com a intenção de se utilizar mais as energias renováveis no percentual total de energia consumida e implementar as bases para o crescimento da geração de energia solar (térmica e fotovoltaica). (LAMEIRA et al, 2011)

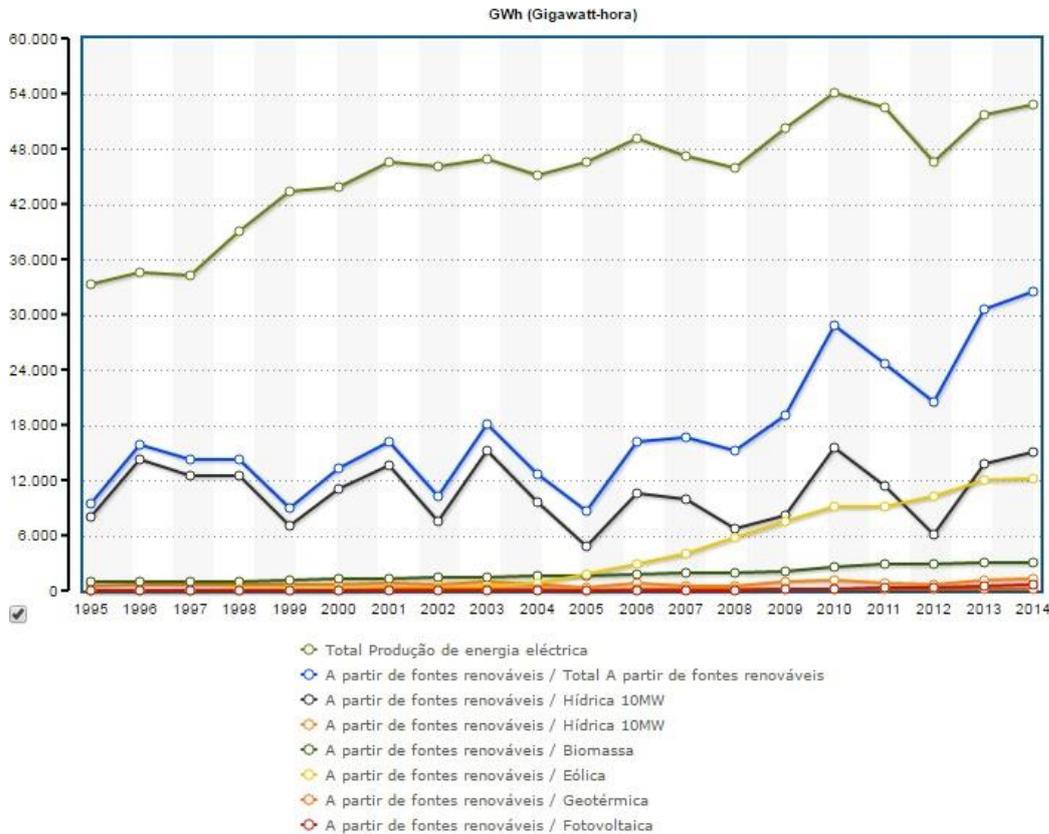
Em 2001, o país foi chamado a reformular o quadro geral de política energética através da primeira iniciativa legislativa da União Europeia nesta área, a Diretiva 2001/77/CE, que criava as seguintes obrigações aos países membros (GOMES et al, 2014 p. 370):

- i) Alcançar as metas estabelecidas na Diretiva quanto ao aumento de produção de energia a partir de fontes renováveis
- ii) Designar organismos competentes, independentes das atividades de produção e distribuição, para supervisionar a atribuição de garantias de origem;
- iii) Rever os quadros normativos de autorização de centrais produtoras de energias renováveis, por forma a reduzir a burocracia, agilizar os procedimentos e assegurar a transparência na atribuição das autorizações;
- iv) Assegurar que a energia produzida a partir de fontes renováveis seria transportada e distribuída pelas redes nacionais, podendo prever-se o acesso prioritário;
- v) Exigir aos operadores de redes de transporte e distribuição que publicassem normas-padrão relativas ao pagamento de custos de adaptações técnicas, tais como ligações à rede e reforços de rede, podendo os Estados-membros fazer suportar os custos da ligação à rede, total ou parcialmente, pelos operadores de rede;
- vi) Impor aos operadores de redes de transporte e distribuição que fornecessem uma estimativa dos custos de ligação à rede ao produtor de eletricidade a partir de fontes renováveis, podendo os Estados-membros prever a possibilidade de abertura de concurso relativamente à realização dos trabalhos de conexão
- vii) Reclamar dos operadores de redes de transporte e distribuição que publicassem normas padrão relativas à partilha dos custos de instalações de rede, de ligação à rede e de reforços, entre todos os produtores que delas beneficiassem;
- viii) Garantir que a cobrança de tarifas de fornecimento de eletricidade a partir de fontes renováveis não seria discriminatória.

Na sequência de várias posições favoráveis da UE à promoção de fontes de energias renováveis, com vista à redução de emissões de GEE prevista no Protocolo de Quioto, surge a Diretiva 2001/77/CE. Também conhecida como *Green Electricity Directive*, ela aponta para a fixação de metas nacionais de produção de eletricidade a partir das FER, com o intuito de convergir com a meta global de 22% de consumo interno bruto de energia em 2010 a partir das FER. (AMADO GOMES, 2009)

Porém, as poucas medidas tomadas pelo legislativo na época acabaram por se revelar controversas. E a Diretiva 2001/77/CE foi pouco assimilada domesticamente trazendo poucas mudanças para o setor na época, como é possível verificar pelo gráfico 5, que demonstra uma grande queda na produção de energia elétrica através de fontes renováveis entre o ano de 2003 até 2005. Apenas depois de 2005 essa produção volta a crescer.

Porém, se for verificado no somatório total, mesmo com a instabilidade e queda ocorrida entre os anos de 2003 e 2005, os dados da Direção Geral de Energia e Geologia mostram uma evolução do total de energia elétrica produzida em Portugal a partir de fontes renováveis, que mais que triplicou no período entre 1995 e 2014. No presente estudo, ficarão em foco os planos e mudanças ocorridas entre 2006 e 2014, momento em que a União Europeia teve um papel de grande importância na área de políticas para energias renováveis, e Portugal teve uma resposta positiva com relação à transição energética e diversificação de sua matriz energética. Tendo isso ocorrido através da criação de políticas nacionais e internacionais de apoio econômico, financeira e fiscal a indústria de energia renovável.

**Gráfico 5- Produção de Energia Elétrica em Portugal: A partir de fontes renováveis**

Fonte: DGEG/MEc site PORDATA, 2017

### 3.1.1 Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável

Em 2001, a União Europeia aprovou a sua própria Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável (EDS). Essa estratégia identificou várias tendências insustentáveis em que ações precisavam ser realizadas, enumerando uma série de metas operacionais numéricas e medidas específicas para a UE atingir estes objetivos. O primeiro objetivo específico da EDS de longo prazo é o de limitar as alterações climáticas e seus efeitos por cumprimento de compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto e no quadro da Estratégia Europeia para as Alterações Climáticas.

Para isso, cada Estado-membro deveria criar sua própria estratégia nacional de desenvolvimento sustentável ( ENDS) seguindo as diretrizes comunitárias. O processo de elaboração da ENDS portuguesa iniciou-se em 2002, sendo aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2002, na qual o Instituto do Ambiente foi designado como entidade responsável pela elaboração da estratégia nacional. Outro aspecto importante

levantado através da resolução foi a necessidade do envolvimento da sociedade civil, Administração Pública, entidades e organismos na preparação dessa estratégia. O Instituto do Ambiente elaborou então a primeira versão da estratégia em 2002 e outra em 2004<sup>50</sup>, essa foi aprovada pelo governo e levada a discussão pública e seria colocada em vigor a partir de 2005.

A ENDS é um conjunto coordenado de atuações que tem como objetivo principal permitir que num horizonte de 12 anos se assegure um crescimento económico célere e vigoroso, uma maior coesão social, e um elevado e crescente nível de proteção do ambiente. É um processo político que pretende tornar operacional uma integração das dimensões ambiental, social e económica, através de uma série de políticas públicas, orientadas a médio e longo prazo. (ENDS, 2004)

Na ENDS elaborada em 2002, foi colocada em pauta a questão da dependência energética. Mostrando que em 2001, 84 % da energia consumida em Portugal foi importada, constituindo dessa forma uma ameaça, deixando o país em uma evidente vulnerabilidade e com um impacto negativo na balança comercial. Outro aspecto importante evidenciado pela ENDS foi a questão do cumprimento das metas que assumiu quanto à redução das emissões de GEE no âmbito do acordo Comunitário de Partilha de Responsabilidades que estabeleceu, para cada Estado Membro da União Europeia, metas diferenciadas para aplicar o acordado no protocolo de Quioto. Portugal obrigou-se a limitar o aumento das suas emissões em 27%, relativamente aos valores de 1990, no período compreendido entre 2008 e 2012. Sendo que em 2001, o país chegou ao valor de 36%, sendo necessário um grande foco no setor energético, que é um dos grandes responsáveis pelas emissões de GEE.(ENDS ,2004)

De acordo com o relatório feito pelo Instituto do Ambiente, apesar de ser um país rico em energias renováveis, a exploração desses recursos para que se atinja a meta que Portugal propõe-se a cumprir, de ter 39% de eletricidade produzida a partir das FER, ainda é muito baixa. Com relação a essa matéria, foram identificados no relatório alguns pontos fracos do país (ENDS 2005- 2015):

- A grande dependência energética do exterior, que aumenta a vulnerabilidade em matéria de aprovisionamento energético;
- O aumento significativo das emissões de GEE's nos últimos anos que aumento o receio pelo não cumprimento da meta assumida por Portugal no âmbito do Protocolo de Quioto;

---

<sup>50</sup> ENDS disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000015001-000020000/000019537.pdf>

- A intensidade energética do crescimento que, não obstante a redução de importância dos setores industriais pesados continuou em patamares elevados; e foi responsável pelo aumento significativo das emissões de GEE, aumentando as dificuldades no cumprimento dos compromissos assumidos para com a UE em nível das questões ambientais, que se podem traduzir em penalizações.

Para tratar dessa matéria, foram sugeridas algumas linhas de ações como (EDS 2005-2015):

- Lançar Projetos mobilizadores de P&D sobre “Alterações Climáticas em Portugal”.
- Lançar um projeto mobilizador de P&D sobre tecnologias críticas para a “Economia do Hidrogênio”, visando combinar Energias Renováveis + Hidrogênio.
- Assegurar uma produção de eletricidade menos poluente e mais eficiente.
- Assegurar o cumprimento das metas assumidas por Portugal de redução das emissões de GEE.
- Promover a transição para padrões de produção e de consumo sustentáveis.

No seguimento desta iniciativa, uma nova versão da ENDS e do PIENDS foi aprovada na generalidade pelo Governo, a 8 de Junho de 2006, e colocada a discussão pública até 15 de Outubro do mesmo ano. A discussão pública permitiu recolher múltiplos contributos institucionais e individuais, os quais foram considerados pela Equipe de Projeto na elaboração do texto final da ENDS e do PIENDS. De resto, toda a metodologia de elaboração da ENDS e do PIENDS fez apelo à participação dos diversos ministérios e da sociedade civil, com especial destaque para o contributo do Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS). (ENDS 2005-20015, 2016, p. 12)

A versão final da ENDS com seu plano de ação foi aprovada em dezembro de 2006, como o resultado do esforço e conjugação das discussões e relatórios iniciados em 2002. Concomitante a ENDS, uma série de planos relativos a energia e mudanças climáticas foram aprovados pelo governo português. Porém, o que se viu com o passar dos anos foi que assim como a EDS, a ENDS portuguesa acabou em estado vegetativo, já que a maioria dos índices não foram acompanhados, os relatórios não foram revistos e várias outras medidas estipuladas pela EDS não foram concretizadas. O Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS), um órgão consultivo do Governo, deveria avaliar os relatórios bienais de progresso da estratégia. Mas, em oito anos, recebeu apenas dois: um em 2009 e uma versão provisória do seguinte, em 2011. Sendo que por conta das eleições de 2011, o relatório foi deixado de lado. De acordo com a Agência Portuguesa do Ambiente, a maioria dos

indicadores não foi atualizada por falta de recursos. Como a própria estratégia Europeia não estava sendo monitorada de forma adequada não havia um *enforcement* para que isso ocorresse em nível nacional. Mostrando claramente que as políticas para essa temática de Portugal são indissociáveis do quadro comunitário.

### **3.1.2 Estratégia Nacional de Energia**

Em 2005, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005<sup>51</sup>, foi aprovada a Estratégia Nacional de Energia, que tinha como intenção ser integrada a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável, seus principais objetivos eram:

- I) Garantir a segurança do abastecimento de energia, através da diversificação dos recursos primários e dos serviços energéticos e da promoção da eficiência energética na cadeia da oferta e na procura de energia;
- II) Estimular e favorecer a concorrência, por forma a promover a defesa dos consumidores, bem como a competitividade e a eficiência das empresas, quer as do sector da energia quer as demais do tecido produtivo nacional;
- III) Garantir a adequação ambiental de todo o processo energético, reduzindo os impactes ambientais às escalas local, regional e global, nomeadamente no que respeita à intensidade carbônica do PIB.

A estratégia nacional para energia de 2005 foi a primeira grande diretriz da política energética portuguesa no quadro da UE. A estratégia incluía medidas de liberalização do mercado energético e medidas de promoção de energias renováveis, estipulando uma meta nacional para 2010 de 39% do consumo de eletricidade vir de fontes de energia renovável. Ressaltando dessa forma, a preocupação com a dependência externa de energia, os problemas advindos das alterações climáticas e os compromissos firmados no Protocolo de Quioto. No documento de enquadramento da estratégia, Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2005<sup>52</sup>, são discriminados os seguintes objetivos:

---

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.adene.pt/sites/default/files/61686176.pdf>

<sup>52</sup> Vide documento na íntegra em: <http://www.adene.pt/sites/default/files/61686176.pdf>

- I) Garantir a segurança do abastecimento de energia, através da diversificação dos recursos primários e dos serviços energéticos e da promoção da eficiência energética na cadeia da oferta e na procura de energia;
- II) Estimular e favorecer a concorrência, por forma a promover a defesa dos consumidores, bem como a competitividade e a eficiência das empresas, quer as do sector da energia quer as demais do tecido produtivo nacional;
- III) Garantir a adequação ambiental de todo o processo energético, reduzindo os impactes ambientais às escalas local, regional e global, nomeadamente no que respeita à intensidade carbónica do PIB. (RC n.º 169/2005)

Em 2004, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004<sup>53</sup>, foi estabelecido o Programa Nacional para Alterações Climáticas (PNAC). Esse programa foi revisto e suas metas atualizadas em 2006. O PNAC visava que Portugal atingisse as metas estipuladas pelo Protocolo de Quioto e pelas diretivas da União Europeia<sup>54</sup>.

Uma das medidas do PNAC 2004 e 2006 era a promoção da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis de energia e a melhoria da eficiência energética. Tendo a meta de atingir em 2010, em matéria de capacidade de geração a partir de energia eólica, 5100 MW. (PNAC, 2006)

De acordo com o 1º Relatório Intercalar de Execução ENDS 2015,<sup>55</sup> publicado em 2008:

A estratégia de Portugal para o cumprimento da meta de Quioto baseou-se em três pilares: (a) Programa Nacional de Alterações Climáticas (PNAC) – Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de Agosto -, que estabelece políticas e medidas para diversos sectores, monitorizado através de planos de ação setoriais da responsabilidade dos ministérios, monitoramento que contempla a ativação de planos de contingência caso se registrem atrasos na implementação da medida ou risco de não-cumprimento dos objetivos de redução das emissões estimadas;

(b) Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE II 2008-2012), cuja atribuição representa aproximadamente 44% das emissões nacionais, cobrindo cerca de 210 instalações. Os setores abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE) são: produção de energia, refinação, fornos de coque, cimento, cal, pasta e papel, cerâmica, vidro e produção e transformação de metais não ferrosos. Para efeitos de cumprimento, as instalações poderão adquirir Certificados de Redução de Emissões e Unidades de Redução de Emissões, provenientes dos mecanismos de Quioto, até 10% das licenças de emissão que lhes forem atribuídas para o período em referência;

(c) Fundo Português de Carbono (FPC), suporte financeiro do Governo para o cumprimento da meta de Quioto, sendo gerido pelo Comitê Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC). Os recursos financeiros do FPC provêm

<sup>53</sup> Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31 de Julho em: <http://lisboaenova.org/pnac-2006-programa-nacional-para-as-alteracoes-climaticas-rcm-no-1042006-topmenu-415>

<sup>54</sup> Nos termos desse Acordo (Decisão n.º 2002/358/CE, de 25 de Abril) estão definidas metas diferenciadas para cada um dos Estados membros da União Europeia de modo a não pôr em causa a meta comunitária de 8% de redução global das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) no primeiro período de cumprimento do PQ (2008-2012) face aos valores de 1990. Através desse Acordo, Portugal obrigou-se a limitar, nesse período, o aumento das suas emissões de GEE em 27% sobre o valor verificado em 1990. (Resolução n.º 119/2006, Pag. 6048)

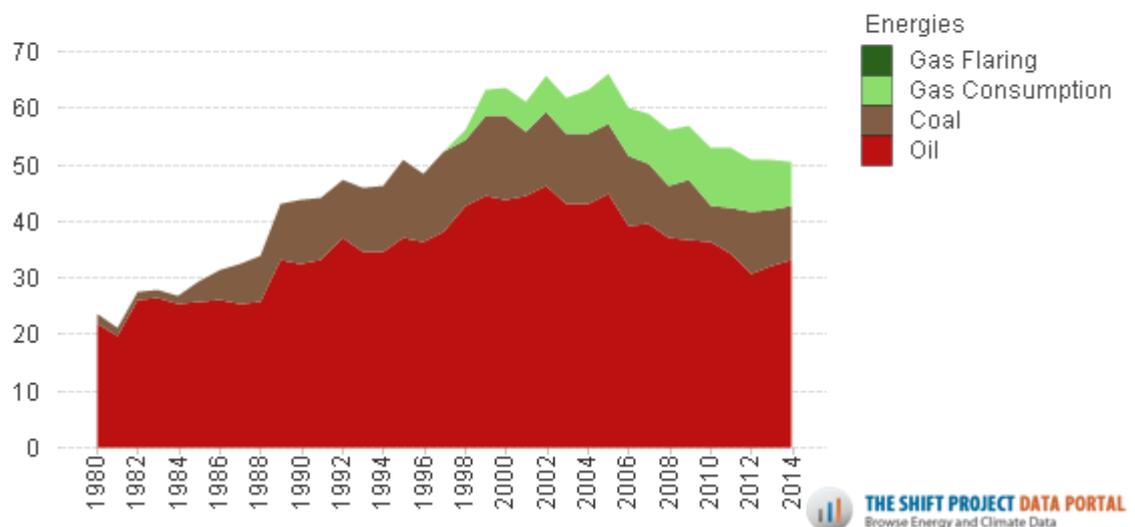
<sup>55</sup> Vide documento na íntegra em: [http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/ENDS2015\\_Relatorio\\_Progresso\\_1ano.pdf](http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/ENDS2015_Relatorio_Progresso_1ano.pdf)

das dotações do Orçamento do Estado definidas no PNAC 2006, e em 2007 foram-lhe afeta as receitas resultantes da harmonização fiscal sobre o gasóleo de aquecimento e da taxa sobre as lâmpadas de baixa eficiência energética. (Relatório Intercalar de Execução ENDS, 2008, p.3)

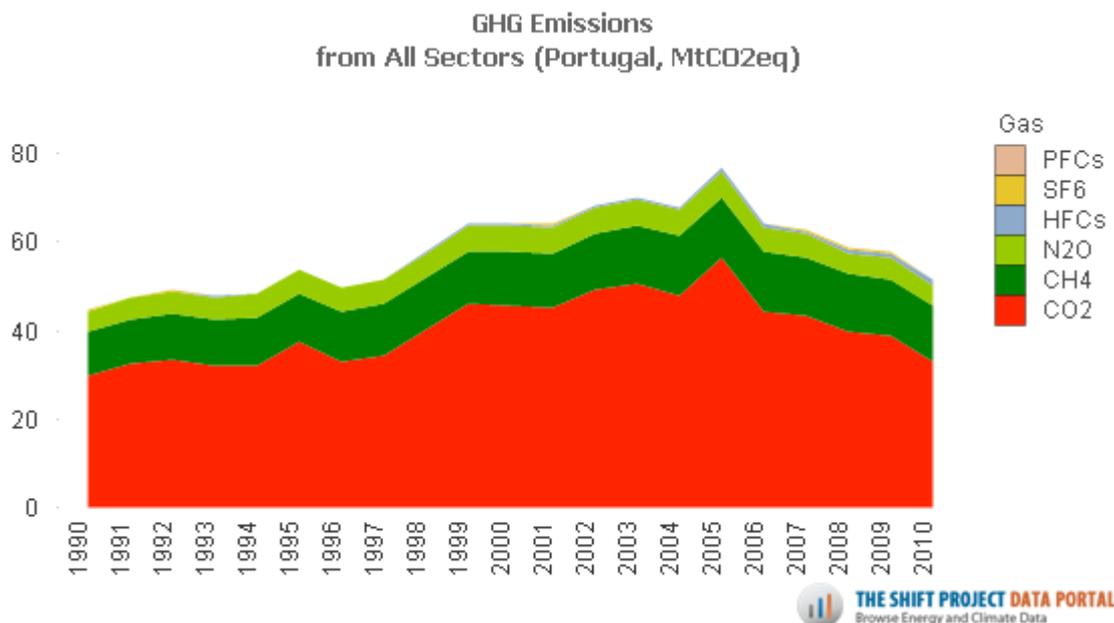
Apesar de todos esses avanços no marco regulatório para a promoção das energias renováveis e do crescimento da participação das FER na matriz energética portuguesa, essa importância ainda estava fraca e fragmentada. Isso pode ser verificado nos gráficos através dos resultados pouco satisfatórios, no período entre 2001 e 2005, tanto em relação a participação das FER na produção de eletricidade como em relação a emissão de CO<sub>2</sub> pelo consumo de energia. Face a esses problemas, Portugal chegou ao seu nível máximo de emissão de gases de efeito estufa em 2005. Esse fato foi verificado na maioria dos Estados da União Europeia, demonstrando que os países precisavam mais do que objetivos indicativos.

### Gráfico 6- Emissão de CO<sub>2</sub> do consumo de Energia

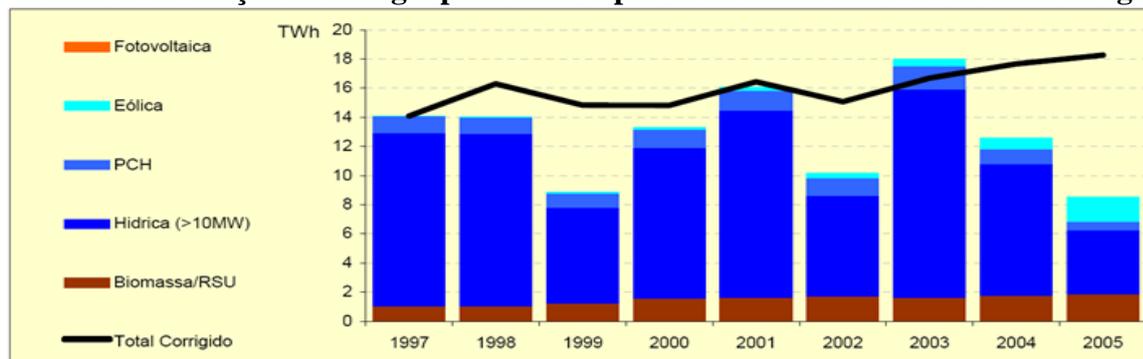
CO<sub>2</sub> Emissions from the consumption of Energy  
(Portugal, MtCO<sub>2</sub>)



Fonte: The Shift Project Data Portal, 2015.

**Gráfico 7- Emissão de Greenhouse Gases por todos os setores em Portugal**

Fonte: The Shift Project Data Portal, 2015.

**Gráfico 8- Evolução da energia produzida a partir de fontes renováveis em Portugal**

Fonte: DGGE (2005)

### 3.1.3 Estratégia Nacional de Energia 2020

Sendo assim, foi aprovado o Pacote Energia-Clima 2020 (2008), bem como a Diretiva 2009/28/CE, com metas obrigatórias de adoção de energias renováveis pelos Estados-membros e um enquadramento regulador robusto e estável para o desenvolvimento dessas energias. Passa a significar então uma nova fase para a promoção das energias renováveis na UE. (MARTINS DE JESUS, 2011)

A Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, referente à promoção da utilização de energias renováveis, estabelecia que os Estados-Membros deveriam aprovar e apresentar à Comissão Europeia um Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis

(PNAER) até 2010. Este Plano de Ação deveria fixar os objetivos nacionais de cada Estado-Membro relativos à quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida nos setores dos transportes, da eletricidade e do aquecimento e arrefecimento em 2020, assim como os respectivos processos de penetração de acordo com o ritmo da implementação das medidas e ações previstas em cada um desses setores. (PNAER, 2010)

Para isso, deverá identificar e descrever essas medidas setoriais, para além das medidas adequadas para alcançar os objetivos globais nacionais e deverá ter em conta os efeitos de outras políticas relacionadas com a eficiência energética no consumo de energia e ainda medidas a tomar para o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos artigos 12.º a 17.º da Diretiva 2009/28/CE. Foram considerados todos os contributos e exploradas as sinergias relevantes, nomeadamente a cooperação entre autoridades locais, regionais e nacionais, a possibilidade de utilização de mecanismos de transferência física ou estatística de energia, os projetos conjuntos com outros Estados Membros e as políticas nacionais para desenvolver os recursos endógenos existentes e mobilizar novos recursos. (PNAER, 2010, introdução)

A Diretiva 2009/28/CE foi de fundamental importância, já que veio dar corpo as prévias intenções, aprofundando as linhas de ação traçadas na primeira diretiva *Green Electricity*, substituindo as metas meramente indicativas por metas imperativas, abordando a questão dos certificados verdes e da eficiência energética. Dessa forma, enfatizando as possibilidades de sucesso no equilíbrio entre as preocupações ambientais, que sempre estiveram presentes no incentivo à produção de energia a partir de fontes renováveis, e o potencial de desenvolvimento económico que rodeia o mercado das renováveis. (AMADO GOMES et al, 2014)

A ênfase nas possibilidades de desenvolvimento económico associadas ao mercado das energias renováveis, nas oportunidades de desenvolvimento local, nas perspectivas de exportação, na coesão social e nas oportunidades de emprego, em especial no que respeita às pequenas e médias empresas e aos produtores independentes de energia, está presente ao longo de todo o texto da diretiva. Um dos aspetos em que esta preocupação se reflete é o da criação de quadros legislativos estáveis que possam oferecer aos agentes económicos a confiança necessária para a realização de investimentos significativos nesta área, nomeadamente através do estabelecimento de objetivos nacionais obrigatórios que, em conjunto, dêem corpo aos objetivos globais europeus [...] Além da fixação de metas obrigatórias, a Diretiva 2009/28/CE pretendeu estimular a implementação de outras formas de incentivo aos produtores de eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis. O acesso prioritário à rede, que lhes garante que poderão vender e transportar a eletricidade que produzem de acordo com as regras de ligação. No caso de a eletricidade proveniente de fontes de energias renováveis estar integrada no mercado diário, o acesso garantido assegura que toda a eletricidade vendida e beneficiária de apoio tenha acesso à rede, permitindo a utilização de um máximo de eletricidade proveniente de fontes de energia renováveis produzida em instalações ligadas à rede. (AMADO GOMES et al, 2014, p. 372)

Outro ponto fundamental dessa diretiva é que ela reforça que o legislador torne mais claro o quadro regulador da matéria da produção de energia a partir de fontes renováveis e simplifique os procedimentos administrativos no que tange esse assunto. Levando o legislador português a fazer alterações no quadro regulatório energético.

Com base nas novas diretivas comunitárias, foi aprovada em 2010, a Nova Estratégia para Energia (ENE2020). A ENE 2020 incorpora os objetivos da política energética estabelecidos pelo XVIII Governo, projetando-os para o horizonte de 2020 e tem como ambição manter Portugal na liderança da revolução energética, nomeadamente, no que respeita à utilização de energias renováveis, as quais, nesta estratégia, contribuem amplamente para a concretização desses objetivos. (PNAER, 2010)

A ENE foi estruturada em cinco grandes eixos, sendo um deles totalmente dedicado as FER : Eixo 1- Agenda para a competitividade, o crescimento e a independência energética e financeira , eixo 2- Aposta nas energias renováveis., eixo 3- Promoção da eficiência energética, eixo 4- Garantia da segurança de abastecimento e eixo 5- Sustentabilidade econômica e ambiental. (ENE 2020, 2010)

Os principais objetivos são da ENE2020 (ENE 2010, p. 11, 12 e 13):

Garantir o cumprimento dos compromissos nacionais no contexto das políticas europeias de energia e de combate às alterações climáticas, permitindo que em 2020, 31% do PT 13 PT consumo final bruto de energia, 60% da eletricidade produzida e 10% do consumo de energia no sector dos transportes rodoviários tenham origem em fontes renováveis;

- Reduzir a dependência energética do exterior, baseada no consumo e importação de combustíveis fósseis, para cerca de 74% em 2020, a partir de uma crescente utilização de recursos energéticos endógenos (estimativa de redução para um Brent de referência igual a 80 usd/bbl);

- Reduzir em 25% o saldo importador energético (cerca de 2.000 milhões €) com a energia produzida a partir de fontes endógenas, possibilitando uma redução de importações estimada em 60 milhões de barris de petróleo;

- Consolidar o cluster industrial associado à energia eólica e criar novos clusters associados às novas tecnologias do sector das energias renováveis assegurando em 2020 um VAB de 3800 milhões de euros e criando 100 mil novos postos de trabalho a acrescer aos 35 mil afetos à produção de energia elétrica com FER; · Promover o desenvolvimento sustentável, criando condições para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo País em matéria de redução de emissões de gases com efeito de estufa, através de uma maior utilização das FER e da eficiência energética. Para além destes objetivos, a política energética para as FER, através da ENE 2020, estabelece igualmente um conjunto de medidas específicas com vista à sua promoção:

- Criar, até 2012, um fundo de equilíbrio tarifário que contribua para minimizar as variações das tarifas de eletricidade, beneficiando os consumidores e criando um quadro de sustentabilidade econômica que suporte o crescimento a longo prazo da utilização das energias renováveis.

- Desenvolver, durante 2010, no âmbito da aplicação do quadro de referência estratégico nacional e dos outros instrumentos de apoio ao desenvolvimento econômico, linhas de apoio para o investimento no domínio das energias renováveis,

designadamente no apoio ao solar térmico, visando também o incremento das exportações nesses domínios.

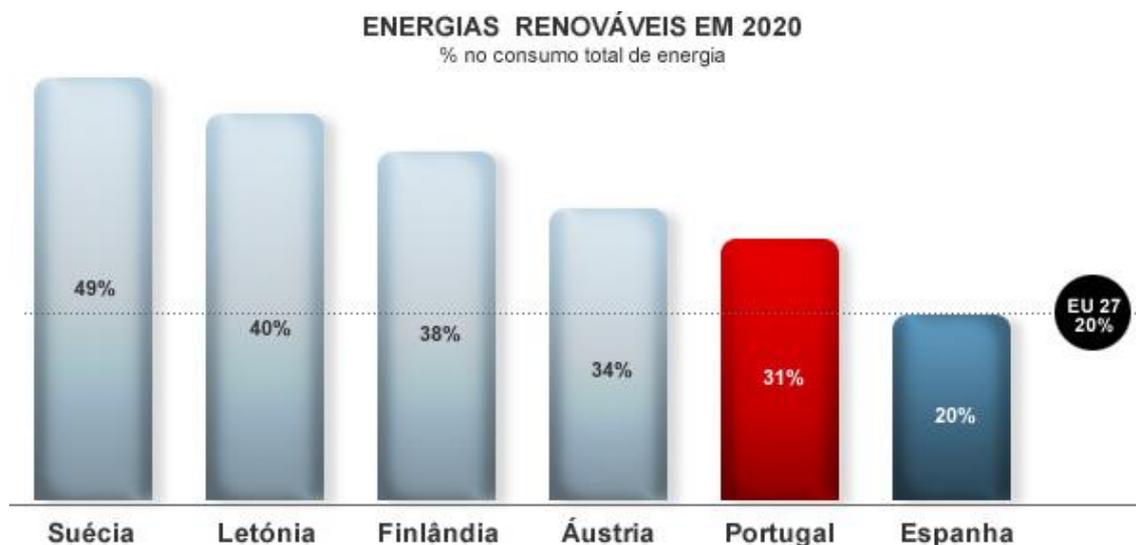
- Atualizar o Programa de microprodução, estabelecendo metas mais ambiciosas e introduzir um Programa de mini produção destinado a projetos com potências até 150 kW ou 250 kW em função das tecnologias.
- Aprovar medidas de promoção da produção de biomassa florestal, para assegurar as necessidades de consumo já instaladas e a instalar, através do acesso a apoios públicos, da promoção da certificação da gestão florestal sustentável, avaliação e promoção das culturas energéticas, bem como da biomassa residual resultante das atividades agrícolas e agroindustriais.
- Criar, até ao final de 2010, um sistema de planeamento e monitoramento permanente da procura e da oferta potencial de energia de forma a otimizar a gestão integrada dos recursos disponíveis, melhorando a segurança do abastecimento de energia e promovendo uma utilização mais eficiente e integrando as diferentes energias renováveis.
- Concretizar o Plano Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroelétrico (PNBEPH), os novos empreendimentos hídricos em curso e os reforços de potência previstos, permitindo aproveitar melhor o potencial hídrico e facilitar o crescimento da energia eólica, pela introdução de um elemento estabilizador na forma de capacidade reversível nos investimentos previstos.

De acordo com a ENE2020, a base do desenvolvimento da produção nacional renovável se assentará no aumento da capacidade hídrica e eólica e será dada especial ênfase, nesta década, ao desenvolvimento nas tecnologias baseadas no aproveitamento da energia solar, quer nas aplicações de grande escala quer na aposta nos sistemas de mini e micro produção. (AMADO GOMES, 2016)

O quadro estratégico 2020 promove as fontes de energias renováveis e também a eficiência energética. Procurando articular as estratégias para procura e oferta de energia garantindo a sustentabilidade dos preços. Embora na última década tenha ocorrido uma grande evolução, Portugal ainda apresenta um alto grau de dependência externa, sendo assim as FER e a eficiência energética têm um papel fundamental para diminuir o grau de dependência ao promover a diversificação da matriz energética portuguesa e o aumento da sustentabilidade associada à produção e consumo de energia. (AMADO GOMES et al, 2016)

As metas estabelecidas pela UE 2020 traduzem objetivos concretos para os Estados-membros. No entanto, o governo de Portugal optou por adotar medidas que vão além da estratégia comunitária, revelando o compromisso sério do país em relação ao combate às alterações climáticas e a dependência energética externa. Portugal comprometeu-se as metas de 31% de FER no consumo final bruto de energia e 20% de redução do consumo de energia primária. Para alcançar essas metas foi aprovado o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) para o período 2013-2016, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013. O Fundo de Eficiência Energética (FEE), criado pelo Decreto-Lei n.º 50/2010 foi essencial para se implementar as medidas do PNAEE (AMADO GOMES et al, 2016)

**Gráfico 9- Os Seis países com as metas mais ambiciosas para a UE 2020**



Fonte site EDP

Dessa forma, em 2013, o PNAEE foi integrado ao PNAER para que se tenha uma coordenação das políticas públicas e dos objetivos, implementação e impacto das metas, visando minimizar os investimentos e contribuir da melhor forma para a redução das emissões de CO<sub>2</sub>. (AMADO GOMES et al, 2016)

É possível destacar várias formas de incentivo financeiro e fiscal que o governo português estipulou para atingir as metas relativas às FER, como por exemplo, apoios diretos ao investimento, incentivos à colocação de energia na rede (*feed-in tariffs*) ou mesmo mercado livre condicionado pelo impacto da taxa de carbono. Sendo que os apoios diretos ao investimento vêm decrescendo nos últimos anos devido à crise econômica de 2008/2009 que impactou fortemente o país. (AMADO GOMES et al, 2016)

No âmbito do PNAER podem indicar-se, a título exemplificativo, um conjunto de fundos que promovem as energias renováveis: o Fundo de Eficiência Energética (FEE), o Fundo de Apoio à Inovação (FAI)[...], o Fundo Português do Carbono (FPC), ou outros programas regionais relacionados com a competitividade e inovação ao abrigo do Portugal 2020. Paralelamente surge um tipo de apoio à produção que escapa às regras gerais de livre mercado, instituído pela Portaria n.º 251/2012, de 20 de Agosto. Este diploma estabelece os incentivos à garantia de potência, os quais se dividem em incentivos à disponibilidade e ao investimento. Este regime opera para que haja sempre disponibilidade energética no SEN. Assim, em casos muito especiais o Estado remunera os produtores pela introdução na rede de energia. [...]No que toca aos incentivos à colocação de energia na rede (*feed-in tariffs*) verificaram-se alterações significativas, conforme já tivemos oportunidade de referir. A PNAER[...]estabelece dois tipos de regimes remuneratórios: i) Regime Ordinário, em que os produtores vendem a eletricidade em função do interesse demonstrado em cada momento pela rede; e ii) Regime Especial, produção sujeita a regimes jurídicos especiais, tais como a produção de eletricidade através de co-

geração e de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, a micro produção, a mini produção e a produção sem injeção de potência na rede, bem como a produção de eletricidade através de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, não sujeita a regime jurídico especial. (AMADO GOMES et al, 2016, pag,40)

Cuatrecasas in Gomes et al (2016) afirma que a opção pelo subsídio a partir de incentivos à colocação da energia na rede( *feed-in tariffs*) mostrou-se particularmente interessante para as soluções do tipo cogeração ou painéis solares individuais, aumentando consideravelmente o número deste tipo de unidade.. O modelo foi igualmente utilizado em Portugal no caso dos parques eólicos, como uma alternativa à concessão de incentivos diretos ao investimento. (AMADO GOMES et al, 2016)

Já Garrigues in Gomes et tal(2016) afirma que:

No que respeita à produção de eletricidade através de fontes de energia renováveis, parece-nos que, se num primeiro momento se justificou o subsídio do investimento como forma de assegurar o desenvolvimento de projetos em energias renováveis e assim o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, assegurando ao promotor uma rentabilidade garantida por um determinado período de tempo e consequentemente, diminuindo significativamente o risco comercial, hoje a realidade é bem diferente. As tecnologias estão mais desenvolvidas, mais maduras e mais economicamente acessíveis, pelo que se justifica cada vez mais que o regime das energias renováveis se aproxime do regime de mercado para os novos projetos, reservando-se subsídios para projetos de I&D e projetos considerados estratégicos do ponto de vista do interesse nacional. Parece-nos assim que os incentivos e apoios financeiros devem ser alocados às novas tecnologias emergentes (potenciando o desenvolvimento tecnológico) que, precisamente por não estarem ainda em condições de concorrer em regime de mercado, necessitam de apoios para o seu desenvolvimento, mas sempre na perspectiva da futura redução progressiva dos apoios e incentivos e da aproximação ao regime de mercado. Essa, cremos, deve ser a filosofia subjacente à utilização do mecanismo de *feed-in tariffs*. (GOMES et al, 2016, p.42 e 43)

O fato é que até 2012 vigorava o regime de incentivos remuneratórios, que previa as chamadas *feed-in tariffs*. Assim, um investidor que produzisse energia a partir de fontes renováveis e a vendesse à rede se beneficiava de um modelo de tarifas e lucro garantidos. Agora com o PNAER (2013-2020) a prioridade foca na transição deste sistema de intervenção estatal com o objetivo de proteger e fomentar o crescimento da produção de energias renováveis para um regime de livre concorrência, onde as ajudas estatais são mantidas em níveis mínimos. Essa transição deixa uma dúvida, se a existência de um mercado livre condicionado apenas pelo impacto da taxa de carbono será suficiente para fomentar o aparecimento de novos projetos de produção de energia renovável, uma vez que o mercado de carbono ainda não tem um bom funcionamento na Europa e no mundo. (GOMES et al, 2016)

### 3.2 O Estudo de caso da Transição Energética de Portugal

Portugal atingiu, em 2005, o seu pico de emissões de gases com efeito de estufa, altura a partir da qual estas registraram um decréscimo significativo, tendo atingido -22% em 2012, consolidando, desde então, uma trajetória de descarbonização da economia nacional. Cumprimos os objetivos do Protocolo de Quioto para 2008-2012 estamos em boas condições de atingir as metas previstas de redução de CO<sub>2</sub> para 2020 e fomos considerados, em 2014, como o quarto melhor país do mundo em termos de política climática (CCPI 2015)<sup>xlvi</sup>. Em grande parte, tal deve-se à decisão de, perante a crise econômica e financeira, não termos travado a aposta nas energias renováveis e, pelo contrário, termos demonstrado que era possível compatibilizar ambição ambiental com redução das rendas excessivas. (Compromisso para o Crescimento Verde, 2014, p. 64)

Após a apresentação dos principais planos, leis e incentivos do quadro normativo português para energias renováveis, é possível notar que ele tem por base as várias diretivas Europeias que visavam diminuir a dependência energética por combustíveis fósseis, diminuir a emissão dos GHG e a criação de um mercado interno europeu de energia. É possível então afirmar que esse quadro normativo e atual posição de Portugal como um dos precursores no uso intensivo das FER, é um reflexo da aposta da União Europeia nesse setor. Todos os constrangimentos e incentivos impostos pela UE geraram um ajuste nas políticas de investimento por parte dos agentes do setor. Mostrando que os constrangimentos e incentivos supranacionais para as mudanças nas políticas nacionais portuguesas para energias renováveis tiveram papel fundamental na renovação da política energética portuguesa, possibilitando a adoção de novas regras voltadas para a produção de energia renovável. É que o interesse favorável para essas mudanças nas políticas nacionais pelos grupos domésticos portugueses, foi importante na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais.

Conforme foi apresentado nesse estudo, os principais ajustes feitos nas políticas domésticas portuguesas para o setor de energias renováveis, que obtiveram bons resultados, vieram principalmente em resposta às diretivas supranacionais de 2001 e 2009 e ao Protocolo de Quioto, o que autoriza afirmar que uma das hipóteses dessa dissertação pode elucidar esse processo: Os constrangimentos e incentivos supranacionais para as mudanças nas políticas nacionais portuguesas para energias renováveis tiveram papel fundamental na renovação da política energética portuguesa, possibilitando a adoção de novas regras voltadas para a produção de energia renovável.

Este estudo de caso tentou demonstrar que as normas e regras, tanto da organização supranacional (UE) como a do regime internacional de mudanças climáticas, foram

institucionalizadas domesticamente através das quatro formas (CORTELL; DAVIS, 1996) apresentadas no primeiro capítulo dessa dissertação:

- a) por assimilação de crenças e valores dos atores e *policy-makers* estatais;
- b) através de princípios de um regime que incorporem processos políticos internos em um Estado;
- c) por intermédio de oficiais de governos ou grupos sociais de interesses que apelam para normas e regras internacionais para atingir seus interesses na arena política doméstica
- d) através da absorção e integração nas leis domésticas, por exemplo, países que levaram normas e regras internacionais para as suas Constituições nacionais.

A discussão apresentada no primeiro capítulo mostra que as instituições internacionais como a ONU, RIMC e a própria UE buscaram através de vários estudos, relatórios, criação de incentivos e constrangimentos moldar a identidade dos Estados a favor da cooperação na temática ambiental e no combate dos efeitos das mudanças climáticas através da assimilação de crenças e valores dos atores e *policy-makers* estatais. As mudanças ocorridas nas políticas domésticas portuguesas, com a intenção de se alcançar as metas estipuladas pelo Protocolo de Quioto, ou mesmo após as diretivas mostram a incorporação de processos políticos internos estipulados por princípios de um regime e também intermédio de oficiais de governo ou grupos sociais de interesse que apelam para normas e regras internacionais para atingir seus interesses na arena política doméstica e absorção e integração nas leis domésticas.

É possível verificar essa tendência através das inúmeras afirmações em documentos formais (Resoluções de Conselhos de Ministros, planos nacionais, estratégias de governo, etc) sobre a importância em se combater as alterações climáticas e de se buscar o desenvolvimento sustentável através da promoção da FER. Também é possível identificar, através das mudanças de normas e regras tanto pelo sucesso ao atingir as metas estipuladas pelo RIMC, como pela estipulação de metas nacionais altas para se atingir uma maior participação de produção e consumo de eletricidade a partir de fontes renováveis e de diminuição de emissão de GEE.

Outra possível tendência de assimilação de crenças e valores e incorporação de processos políticos disseminadas pelo RIMC e pela UE com relação ao combate às mudanças climáticas pelos *policy-makers* portugueses foi o projeto de governo “Compromisso para o

Crescimento Verde 2014”<sup>56</sup>, que é o retrato de grande parte dos ajustes necessários para o desenvolvimento sustentável fortemente promovidos pela UE e pelo RIMC. Além do fato de Portugal, em 2014, ter sido considerado o 4<sup>o</sup><sup>57</sup> país com melhor desempenho em matéria de ação climática, em um ranking de 58 países, que no total são responsáveis por mais de 90% do total de GEE.

A assimilação de crenças e valores disseminados pelo RIMC E EU pode também ser verificada através da consulta pública mundial sobre o Clima<sup>58</sup>. Essa consulta tinha como um dos seus objetivos verificar o interesse da população a respeito das mudanças climáticas. Com essa pesquisa foi revelado que 70% dos entrevistados da UE se dizem muito preocupados com relação ao tema enquanto que a porcentagem dos entrevistados portugueses foi de 57%. (POLICY BRIEF, 2015)

Demonstrando dessa forma, a veracidade da teoria defendida pelos Institucionalistas Neoliberais de que as normas e regras das instituições internacionais podem afetar as políticas domésticas através da ação e interesse dos atores estatais e grupos de interesses sociais ou através de sua incorporação às leis nacionais. A própria mudança ocorrida na matriz energética portuguesa (Precedida pelos ajustes nas políticas de promoção ao uso intensivo das FER que por diversas vezes ocorreu em respostas às diretivas supranacionais), apresentada através de gráficos nesse estudo, mostra a internalização de regras, crenças e normas internacionais.

A partir das informações compiladas e discutidas nesse capítulo, é possível inferir que a condição de saliência doméstica da norma ou regra internacional, condição importante para que determinada norma internacional influencie de fato o comportamento estatal (CORTELL; DAVIS, 1996), foi fortemente alcançada. Isso pode ser verificado através das inúmeras resoluções, planos e estratégias nacionais mostrando o apoio dos atores estatais importantes, indicando o compromisso do Estado com as regras/normas supranacionais de combate às mudanças climáticas através da promoção das FER.

A outra condição importante apresentada por Cortell e Davis(1996), para que a apropriação de uma norma/regra internacional venha a influenciar o comportamento de um Estado, é o contexto estrutural doméstico em que ocorre o debate. Com relação a essa condição, foi possível observar através do extenso apelo na grande maioria dos planos,

---

<sup>56</sup> Vide plano completo em: [http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde\\_dig.pdf](http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde_dig.pdf)

<sup>57</sup> De acordo com o Climate Change Performance Index (CCPI) (Crescimento Verde, 2014, pag.9)

<sup>58</sup> Para maiores informações vide Policy Brief 2015.

estratégias e decretos-lei para a participação da sociedade civil, empresas e grupos de interesses domésticos portugueses foram sempre muito solicitados e de grande importância para o executivo.

Dessa forma, é possível considerar as relações Estado-sociedade próximas em Portugal para essa temática. Embora, no país, as autoridades decisórias sejam bastante centralizadas. Ou seja, no quadro 2- Tipologia dos Contextos Estruturais Domésticos, apresentado no capítulo teórico, Portugal provavelmente se identificaria ao tipo 2, no meio termo em relação a facilidade das instituições internacionais afetarem as políticas domésticas. Nessas situações, de acordo com Cortell e Davis (1996) a saliência da norma ou regra internacional se torna muito relevante para a sua efetividade. No caso do objeto desse estudo as normas internacionais para energias renováveis podem ser consideradas muito salientes.

Conforme exposto no decorrer do 3º capítulo, a grande maioria das políticas e planos para a temática de energias renováveis em Portugal foi levada a consulta pública. “A consulta pública dá aos interessados a oportunidade de contribuir para a definição de políticas e de orientar o Governo no que se refere às alternativas mais eficazes. Isso possibilita a redução de custos que impedem sobre os cidadãos e as empresas” (OECD, 2015, p.20) De acordo com a OECD, os resultados dessas consultas são, em larga medida, integrados nos programas. Assim, os grupos de interesses mostram-se satisfeitos com a possibilidade de fornecer sugestões e comentários.

Dessa forma, é possível que os grupos de interesses participem da formulação das políticas. Os principais grupos de interesses para a temática da promoção das energias renováveis são:

#### **Quadro 4- Principais Grupos de Interesses na Temática de Energias Renováveis**

<b>Principais Grupos de Interesses na Temática de Energias Renováveis</b>
Fornecedor de energia
Consumidor de energia
Organizações não governamentais
Associações da sociedade civil ( ex. Meio Ambiente, Comércio e Indústria)
Pesquisadores - Acadêmicos
Consultores Empresariais

Fonte: Elaborado pela autora

Um exemplo de grupo de interesse bastante ativo nessa temática é a Quercus<sup>59</sup>, Associação Nacional de Conservação da Natureza. A Quercus trabalha nas áreas da Energia e Alterações Climáticas há muitos anos, pautando a sua colaboração pela educação ambiental dos cidadãos, através de diversos projetos que desenvolve. Essa associação estabelece um acompanhamento e diálogo junto dos decisores políticos nacionais e internacionais. E participa desde 2000 nas Conferências das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas conseguindo agendar reuniões para discutir a respeito da temática com as autoridades portuguesas. (Site Quercus)

A grande maioria dos ajustes políticos, conforme exposto nessa dissertação, foram levados a debate e aprovação popular. Essa facilidade das sociedades civis e privadas em participar na formulação das políticas provavelmente colaborou para que as regras e normas relativas à promoção das FER virassem ajustes políticos aplicados de forma efetiva pelos setores impactados. Entretanto, é muito difícil avaliar em que medida o resultado dessas consultas públicas e debates com entes do governo foram considerados pelo governo a ponte de influenciar e modificar as políticas domésticas.

Através dos vários ajustes de políticas domésticas, apresentados neste capítulo, relativos à promoção das FER, foi verificado que as grandes mudanças nas políticas de incentivo às energias renováveis ocorreram, em primeiro lugar, para entrar em conformidade e atingir as metas estipuladas pelo Protocolo de Quioto (RIMC). O segundo grande ajuste, o ENE e o PNAC, veio em resposta à diretiva supranacional de 2001/77/CE e o último e maior ajuste doméstico, ENE2020 ocorreu em resposta à diretiva 2009/28/CE.

Isso tudo vai ao encontro com as afirmações de Kate O’neill (2013), apresentadas no primeiro capítulo desse estudo. As organizações intergovernamentais, como a UE, têm sim um papel muito importante na cooperação para a governança global, no caso desse estudo podemos apontar principalmente para a governança na temática ambiental. Foi verificada uma possível tendência da UE em refletir e moldar a identidade e preferências dos Estados-membros com relação à preocupação ambiental e o combate as mudanças climáticas ao estipular incentivos e diretivas vinculantes de promoção as FER. Uma vez que os Estados estão em uma situação de interdependência complexa , a questão da *issue-linkage* passa a ser de grande importância, os Estados-membros preferem cooperar em determinadas arenas como ,por exemplo, a ambiental pensando em conseguir ganhos em outras diversas *issue-areas*, favorecendo dessa forma o arranjo institucional para cooperação. (Keohane & Ostrom,

---

<sup>59</sup> Para maiores informações vide o site da Quercus, disponível em : <http://www.quercus.pt>

1995)O presente estudo mostra a necessidade de se considerar o nível doméstico e o internacional para compreender o comportamento dos Estados em relação à cooperação ambiental. De acordo com Milner (1997) “um movimento duplo opera na tomada de decisão: atores domésticos procuram fazer com que as políticas adotadas atendam seus interesses, ao passo que os Estados buscam ampliar seu poder de influência no cenário internacional” (PIRES, 2014)

Seguindo com a análise multinível proposta nesse estudo, nos parágrafos acima foi apresentado o grande poder de influencia das instituições internacionais nos ajustes domésticos, corroborando a primeira hipótese apresentada no início dessa dissertação: Os constrangimentos e incentivos supranacionais para as mudanças nas políticas nacionais portuguesas para energias renováveis tiveram papel fundamental na renovação da política energética portuguesa, possibilitando a adoção de novas regras voltadas para a produção de energia renovável.

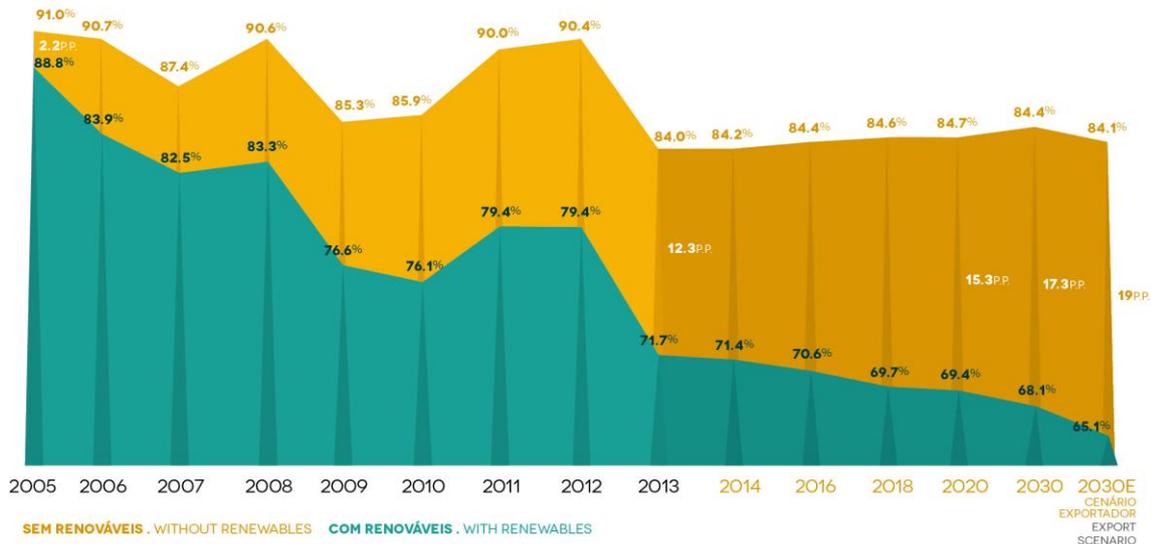
Por fim, além da forte importância dos incentivos e constrangimentos da UE, é possível identificar um fator interno do país que o impulsionou a seguir as diretivas comunitárias de promoção ao uso das fontes renováveis no setor elétrico, esse fator seria a enorme dependência externa de Portugal em relação aos combustíveis fósseis. Sem contar a grande vulnerabilidade de Portugal em relação aos efeitos negativos das mudanças climáticas por ser um país com extensa orla marítima. Essa dependência externa e vulnerabilidade geram grandes impactos macroeconômicos negativos para o país. Impactos que são sentidos por toda sociedade civil, empresários e governantes portugueses que viram no setor da energia renovável, para além de uma possibilidade contra as alterações climáticas, uma oportunidade de geração de riqueza para o país.

Dessa forma, tanto o executivo, o legislativo e muitos dos grupos de interesse domésticos tiveram grande interesse em fomentar o uso das FER conforme orientado pelas instituições internacionais. Sendo esse fator de bastante importância para a ocorrência dos ajustes das políticas domésticas relativos à promoção das FER em Portugal. Indo na mesma linha da segunda hipótese defendida nessa dissertação de que: A ação política de grupos de interesses domésticos é importante na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais.

De acordo com o gráfico abaixo é possível acompanhar a evolução da taxa de dependência energética de Portugal entre 2005 e a estimativa até 2030 em um cenário onde Portugal será um importante exportador de energia através da produção intensiva de energias renováveis. Em 2005, Portugal possuía uma taxa de 88,8% de dependência energética e em

2014, após várias diretivas comunitárias e mudanças no quadro normativo nacional para a promoção das FER, essa taxa caiu para 71,4%.

**Gráfico 10- Evolução da taxa de dependência energética (taxa real vs taxa estimada, com e sem renováveis)**

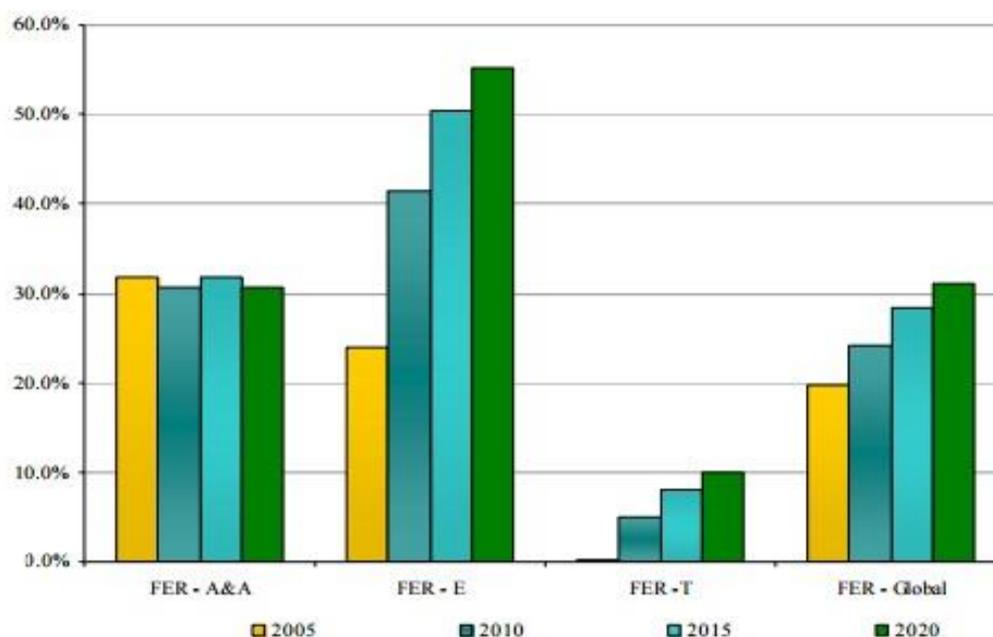


Fontes: APREN, 2014.

Martins de Jesus (2011) afirma que a produção elétrica em Portugal a partir de fontes renováveis permitiu que se evitassem importações de combustíveis fósseis e energia elétrica equivalentes a cerca de 16.300 GWh em 2005 e 24.800 GWh em 2010. A poupança pela não importação de combustíveis fósseis e de energia elétrica correspondeu a cerca de 800 milhões de euros em 2005 e 1.100 milhões de euros em 2010, sendo esperado que atinja os 2.300 milhões de euros em 2015. O setor de energias renováveis mostra-se dessa forma um importante contributo para o PIB português. (MARTINS DE JESUS, 2011)

Sem contar a contribuição deste setor para a economia portuguesa, na criação de toda uma nova fileira industrial e empresarial geradora de emprego, promotora do desenvolvimento regional, dinamizadora das exportações de bens e serviços, impulsionadora de inovação e investigação científica, capaz de captar investimento internacional e de estimular a internacionalização das empresas nacionais. (APREN, 2014)

**Gráfico 11 - Evolução da estimativa da trajetória da energia proveniente de fontes renováveis nos setores do aquecimento e arrefecimento, eletricidade e transporte**



Fonte: Plano de Ação Nacional de Portugal para Energias Renováveis, 2009, p. 25.

**Quadro 5- Objetivo nacional para 2020 e estimativa da trajetória da energia proveniente de fontes renováveis nos setor de eletricidade**

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020
FER-E (%)	29,3%	41,4%	44,2%	48,8%	49,3%	50,4%	50,5%	51,0%	55,3%

Fonte: Plano de Ação Nacional de Portugal para Energias Renováveis, 2009, p. 26

Conforme demonstrado no quadro acima, a produção elétrica a partir de fontes de energia renovável apresenta uma tendência evolutiva. Em 2005, as energias renováveis contribuíam para cerca de quase 30% da eletricidade gerada em Portugal. Em 2010, fontes renováveis e convencionais apresentavam-se mais equilibradas na sua contribuição para a produção elétrica, sendo de 41,4%. A evolução esperada até 2020 aponta para uma primazia das energias renováveis neste setor, que dominarão o mix de produção elétrica, contribuindo para 55% desta. (MARTINS DE JESUS, 2011)

Outro dado importante para essa análise, é que em 2005, a utilização de fontes de energia renovável na produção elétrica permitiu que se evitasse a emissão de 8 milhões de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>. E com a posterior expansão do setor chegou-se a evitar 11 milhões de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub> em 2010, tendo uma expectativa de que em 2016

ultrapasse a marca de 16 milhões de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>, duplicando o total de emissões de CO<sub>2</sub> evitadas face ao ano base de 2005.

Analisando as emissões de Gases com Efeito de Estufa, Portugal tem registrado um decréscimo significativo nos últimos anos, fruto da adoção de medidas neste âmbito, em especial no setor energia que compõe cerca de 70% das emissões totais de GEE. Em 2012 as emissões totais de GEE situaram-se na ordem das 68,8 Mton CO<sub>2</sub>e, das quais 47,9 Mton CO<sub>2</sub>e relativas ao setor energético. Face a 2011 as emissões totais de GEE decresceram cerca de 0,8%, enquanto que as emissões do setor energético decresceram cerca de 1,0%. O Protocolo de Quioto, através de um acordo de partilha de responsabilidades a nível comunitário, estabelece que Portugal pode aumentar as suas emissões em +27% em relação a 1990, não podendo exceder no período 2008-2012 as 382 Mton CO<sub>2</sub>. Atualmente, Portugal encontra-se em linha para cumprir estes objetivos, visto que em 2012 as emissões se situaram 13,1% acima do valor registrado em 1990, e ainda restam 20,4 Mton CO<sub>2</sub> para se atingir o máximo permitido para Portugal, assegurando-se desta forma o cumprimento deste objetivo. (RELATORIO APREN 2013, PAG 5)

**Gráfico 12- Emissões de CO<sub>2</sub> evitadas pela produção elétrica a partir de fontes renováveis**



Fonte: MARTINS DE JESUS, 2011, pag 32.

Para além da questão ambiental, a não emissão de CO<sub>2</sub> gera benefícios financeiros para o país, uma vez que existe um custo por emissão de tonelada de CO<sub>2</sub> que é evitado. Em 2005, a poupança pela não emissão de CO<sub>2</sub> pela utilização de energias renováveis na produção elétrica rondou os 180 milhões de euros. Dado o decréscimo do custo de emissão por tonelada de CO<sub>2</sub> nos mercados internacionais, em 2010 este valor caiu para cerca de 170 milhões de euros. (MARTINS DE JESUS, 2011)

As atividades do setor das energias renováveis contribuem de forma indireta para os restantes setores da economia. No geral, os setores da economia mais impactados pelo setor das energias renováveis são a Energia Elétrica, Maquinaria e Equipamento, Material Elétrico, Metalurgia e Fabricação de Produtos Metálicos, entre outros. Em 2005 as FER registraram uma contribuição indireta para outros setores da economia em cerca de 600 milhões de euros.

Em 2010, o impacto indireto do setor das energias renováveis no PIB português ascendeu a 1.100 milhões de euros, dos quais 30% se deviam à energia eólica (em face de apenas 11% em 2005). As perspectivas para 2015 apontam para uma contribuição indireta das energias renováveis para o PIB português na ordem dos 1.600 milhões de euros, cujas maiores parcelas se devem à energia hídrica e eólica. (MARTINS DE JESUS, 2011)

Outro fator importante a ser verificado é a geração de emprego pelo setor de energia renovável. Principalmente no que diz respeito ao nível do emprego indireto, devido ao elevado potencial para criação de postos de trabalho nos restantes setores da economia. Sendo verificado o alcance não apenas econômico e ambiental, mas também o social da promoção das FER. (MARTINS DE JESUS, 2011)

**Tabela 5 - Empregos Gerados pelas Energias Renováveis**

	2008	2012	2015
Emprego Direto	2.400	4.8000	5.800
Emprego Indireto	33.700	43.000	55.000
Emprego Total	36.100	47.800	60.800

Fonte: Estudo do Impacto Macroeconômico do setor das Energias em Portugal

Com todas essas mudanças favoráveis para a transição energética, Portugal é considerado, portanto um caso de sucesso no que diz respeito ao cumprimento das metas estabelecidas pela UE no combate às mudanças climáticas, promoção das FER e na busca pelo desenvolvimento sustentável. Isso tudo devido à combinação de políticas internacionais e nacionais de incentivo econômico, financeiro e fiscal ao setor de energias renováveis, seja através da aposta na produção a partir das FER, ou em redes inteligentes, quer no crescimento verde e na eficiência energética.

A análise multinível nesse estudo de caso mostrou-se fundamental para o entendimento das mudanças ocorridas na matriz energética portuguesa. Conforme foi demonstrado no decorrer desse estudo, as instituições internacionais tiveram um papel crucial ao moldar a identidade e preferências de Portugal em relação ao combate das mudanças climáticas através da promoção das FER. As diretivas, estratégias, incentivos e constrangimentos impostos pela União Europeia aos Estados-membros levou o país a fazer grandes ajustes em suas políticas domésticas de promoção às energias renováveis.

Por fim, o aspecto doméstico também influenciou muito para que os grupos de interesses fossem favoráveis a aceitação e ajustes dessas políticas. Tanto o executivo, como o legislativo e os grupos de interesses domésticos perceberam, a partir das normas e regras

internacionais uma oportunidade de mitigar os efeitos das mudanças climáticas, dos quais Portugal é bastante vulnerável. Além da questão ambiental, foi percebida no âmbito doméstico uma oportunidade de diminuir a sua dependência energética e gerar riquezas a partir das fontes de energias renováveis. Nesses casos, de acordo com Milner (1997), se esses três conjuntos de atores tiverem as mesmas preferências sobre uma determinada temática, aí sim teremos uma tendência forte a um interesse nacional, o que favorece a aplicação das normas internacionais na arena doméstica.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo geral compreender o papel da União Europeia e dos grupos de interesses na governança multinível para energias renováveis em Portugal. Tendo também com um dos objetivos, mostrar a importância de uma análise multinível para se compreender as tomadas de decisão de um Estado em matérias de cooperação internacional e de gestão coletiva de bens comuns.

Após uma vasta análise documental foi possível verificar uma tendência positiva com relação às duas hipóteses iniciais:

- a. Os constrangimentos e incentivos supranacionais para as mudanças nas políticas nacionais portuguesas para energias renováveis tiveram papel fundamental na renovação da política energética portuguesa, possibilitando a adoção de novas regras voltadas para a produção de energia renovável.
- b. A ação política de grupos de interesses domésticos foi importante na ressonância doméstica das forças internacionais e supranacionais, favorecendo os ajustes nas políticas nacionais.

As principais dúvidas que suscitaram a presente dissertação foram: Porque os Estados-membros da União Europeia responderam de diferentes formas às normas e regras internacionais para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas relativas à produção de energia renovável? Porque Portugal se tornou referência na produção de eletricidade através de FER enquanto outros países da UE insistem em manter suas matrizes energéticas intensivas em combustíveis fósseis. Para se compreender esse dilema de cooperação internacional ambiental foi preciso então analisar a influência das instituições internacionais e dos grupos de interesses domésticos na governança global para energias renováveis.

O estudo de caso de Portugal mostrou-se bastante peculiar. Com o presente estudo foi possível constatar que o contexto doméstico de grande dependência energética externa e a situação de vulnerabilidade frente às alterações climáticas são os grandes motivos que fizeram os grupos de interesses domésticos responderem de forma efetiva às normas supranacionais fazendo uma série de ajustes nas políticas domésticas para esse setor.

Outra conclusão importante é que mesmo com todas essas questões internas favoráveis ao uso das FER na produção de energia foi necessário que a União Europeia criasse uma série

de incentivos e constrangimentos para que Portugal finalmente viesse a investir e incentivar de forma coordenada na produção de energia elétrica a partir das FER.

Através do estudo de caso de Portugal, foi possível entender que os ajustes mais relevantes de políticas domésticas, apresentados no último capítulo, relativos à promoção das FER, ocorreram, sempre em resposta das orientações das instituições internacionais. Em primeiro lugar, para entrar em conformidade e atingir as metas estipuladas pelo Protocolo de Quioto (RIMC). O segundo grande ajuste, o ENE e o PNAC, veio em resposta à diretiva supranacional de 2001/77/CE e o último e maior ajuste doméstico, ENE2020 ocorreu em resposta à diretiva 2009/28/CE.

Isso tudo vai ao encontro com as afirmações de Keohane e Nye(1989) que as instituições internacionais são uma importante influência para os Estados e de Kate O’neill (2013), apresentadas no primeiro capítulo desse estudo. As organizações intergovernamentais, como a UE, têm sim um papel muito importante na cooperação para a governança global, no caso desse estudo podemos apontar principalmente para a governança na temática ambiental. Foi verificada uma possível tendência da UE em refletir e moldar a identidade e preferências de Portugal com relação à preocupação ambiental e o combate as mudanças climáticas ao estipular incentivos e diretivas vinculantes de promoção as FER. Uma vez que os Estados estão em uma situação de interdependência complexa , a questão da *issue-linkage* passa a ser de grande importância, os Estados-membros preferem cooperar em determinadas arenas como, por exemplo, a ambiental pensando em conseguir ganhos em outras diversas *issue-areas*, favorecendo dessa forma o arranjo institucional para cooperação.

Por fim, foi mostrada a importância da análise multinível para a compreensão do objeto de estudo proposto, porque além da forte importância dos incentivos e constrangimentos da UE, foi possível identificar um fator interno do país que o impulsionou a seguir as diretivas comunitárias de promoção ao uso das fontes renováveis no setor elétrico, esse fator seria a enorme dependência externa de Portugal em relação aos combustíveis fósseis. Sem contar a grande vulnerabilidade de Portugal em relação aos efeitos negativos das mudanças climáticas por ser um país com extensa orla marítima. Essa dependência externa e vulnerabilidade geram grandes impactos macroeconômicos negativos para o país. Impactos que são sentidos por toda sociedade civil, empresários e governantes portugueses que viram no setor da energia renovável, para além de uma possibilidade contra as alterações climáticas, uma oportunidade de geração de riqueza para o país. Relatado todos esses avanços o caminho de Portugal passa agora por criar cada vez mais uma política de investimentos robusta das FER, mantendo o seu quadro regulatório estável e transparente para que todos os grupos de interesses, sociedade

civil, empresários, acadêmicos e legisladores envolvidos nessas políticas possam entender o alcance econômico, social e ambiental dessa transição energética.



## REFERÊNCIAS

Agência Europeia do Ambiente- Disponível em:

<http://www.eea.europa.eu/pt/themes/transport/intro> Acesso em 28 de janeiro de 2016

AMADO GOMES, Carla. O Direito da Energia em Portugal: cinco questões sobre “o estado da arte”. ICJP, 2016. Ebook Disponível em:

<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/8725/view?language=en>.

APREN- ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ENERGIAS RENOVÁVEIS

A Polycentric approach for coping with climate change. World Bank, *Policy Research Working Paper n° 5095*, Background Paper to the 2010 World Development Report, Oct. 2009b, 56p. [Republicado em 2014 nos *Annals of Economics and Finance* 15-1, 97-134].

BARROS-PLATIAU, A. F.; VARELLA, M. D.; SCHLEICHER, R. T. "Meio ambiente e relações internacionais: Perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n. 2, 2004.

BRUGGEMEIER, Franz-Josef. Sol, água, vento: O desenvolvimento da transição energética na Alemanha. 2015 Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12076-20151203.pdf>

CNADS- CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Site disponível em:

[http://www.cnads.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=87&Itemid=142](http://www.cnads.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=142)

COMISSÃO EUROPEIA – Site: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/index_pt)

COSTA, Claudia do Valle. Políticas de Promoção de Fontes Novas e Renováveis para Geração de Energia Elétrica: Lições da Experiência Europeia para o caso Brasileiro. 2006.

DOMINGOS, Nicole de Paula. O Protocolo de Kyoto: a União Europeia na liderança do regime de mudanças climáticas. 2007. 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

Editoria Mundorama. "Desenvolvimento Sustentável: breve histórico e “evolução” do conceito, por Matilde de Souza e Daniela Perdigão". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, . [Acessado em 24/03/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=18952>>.

EUROPEAN COMMISSION. Green Paper. Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply. Bruxelas, 2001.

FERNANDEZ MARTIN, R. (2012). ‘The European Union and International Negotiations on Climate Change. A Limited Role to Play’, *Journal of Contemporary European Research*. 8 (2), pp. 192-209.

GAMITO et al, 2016. Trends in landings and vulnerability to climate change in different fleet components in the Portuguese coast. Available from: [https://www.researchgate.net/publication/301565145\\_Trends\\_in\\_landings\\_and\\_vulnerability\\_](https://www.researchgate.net/publication/301565145_Trends_in_landings_and_vulnerability_)

to\_climate\_change\_in\_different\_fleet\_components\_in\_the\_Portuguese\_coast [accessed Mar 28, 2017].

GARCIA, Tatiana de Souza Leite. Desenvolvimento sustentável e cooperação internacional: financiamentos do PPG-7/PDA para o assentamento Riacho das Ostras. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

GOMES et al. Variáveis Domésticas e Cooperação Internacional: o Caso SARS. Revista Fronteira, Belo Horizonte, v.3, n.6, p.7-24, 2004.

GUTIERREZ, Maria Bernadete. Governança e Inovação para um Sistema Energético Sustentável: como podemos melhorar? Boletim de Análise Político Institucional do IPEA. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/141117\\_boletim\\_analisepolitico\\_06\\_cap7](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/141117_boletim_analisepolitico_06_cap7)

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v.162, n.3859, p.1243-8, 13 Dec. 1968.

HARRIS, Paul G. Routledge Handbook of Global Environmental Politics. Londres, Routledge and Taylor & Francis Group, 2014.

KEOHANE, Robert; OSTROM, Elinor. Local Commons and Global Interdependence. 1995.

KEOHANE, Robert; VICTOR, David. The Regime Complex for Climate Change. Perspectives on Politics, vol. 9, March 2011.

KEOHANE. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press, 1984

KEOHANE; NYE. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Little, Brown, 1977 (com Joseph S. Nye, Jr.).

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. revista International Organization (Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring. 1982)

LAMEIRA et al. O Setor Elétrico Português: Uma Visão Crítica. Revista Eletrônica Sistemas & Gestão. 6 (2011), pp 201-209. Disponível em: <http://www.revistasg.uff.br/index.php/sg/article/viewFile/V6N2A8/V6N2A8>

LEITÃO, Rogério. Comunidade Europeia (estudos de direito e de sociologia política), Coimbra: Coimbra Editora, 2005;

MARTINS DE JESUS, Catarina. Impacto Macroeconómico do Sector das Energias Renováveis em Portugal. Tese de Doutoramento em Business Administration da Universidade Católica Portuguesa, 2011.

McGINNIS, M. D. Costs and challenges of polycentric governance. In: Workshop on Analyzing Problems of Polycentric Governance in the Growing EU, Humboldt University, Berlin, June 16-17, 2005, 27p.

MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments, Legislatures and International Cooperation*. Princeton. Handbook of International Relations. 2002.

MCDADE, Susan. *Sdg 7 And Sustainable Energy Development In Latin America And The Caribbean*. UN Chronicle, Vol. 52, N. 3, Dezembro de 2015.

MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo. *Trade and the Challenges of Sustainable Development*. Geneva: International Trade Forum, nº. 4, Outubro de 2009.

MILNER, Helen. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, 1997.

OECD- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Site: <http://www.oecd.org/>

OHLIGER, TINA. (2016). *Política Ambiental: Princípios Gerais e Quadro Base*. Acesso em 10 de janeiro de 2017, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_5.4.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.4.1.pdf)

OLIVEIRA, Carina Costa de e SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. *A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável. A governança dos atores públicos e privados*. Fundação Getúlio Vargas - FGV - Direito Rio, 2011.

O'NEILL, Kate. *International Organizations: global and regional environmental cooperation*. Handbook of Global Environmental Politics. New York, Routledge, 2014.

**OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems.** *American Economic Review*, 100(3): 641-72. 2012

OSTROM, E. 2007. *Institutional rational choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. In *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., P.A. Sabatier (ed.). Cambridge, MA: Westview Press.

POLICY BRIEF 2015.[S.L.]2017. Disponível <  
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a45785130465056455251544567765247396a6457316c626e52766330466a64476c32615752685a4756446232317063334e686279396d4d44686c5a4755785969303059574e6d4c5451795a4755744f4751784f4330344e7a426c596a6b784f446333593245756347526d&fich=f08ede1b-4acf-42de-8d18-870eb91877ca.pdf&Inline=true>>

PARLAMENTO EUROPEU- Site: [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt)

PAPA, Mihaela. *Environmental Foreign Policy: Crossovers among Multiple Levels of Governance*. In: *Handbook of Global Environmental Politics*, ed. P. Harris, London: Routledge, 2013.

PIRES, Sódre Mônica. *Regimes internacionais e políticas domésticas: o processo de institucionalização do combate ao Tráfico de Pessoas no Brasil*. IX ENCONTRO DA ABCP, 2014. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/regimes-internacionais-e-politicas-domesticas-processo.pdf>

Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, v.20, p. 550-7, 2010b.

PUCHALA; HOPKINS in KRASNER. International Regimes: lessons from inductive analyses . Cornell University Press. 1982.

RAFAELLI, Rosa. O princípio da subsidiariedade. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html)

REDE CLIMA- Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais. Disponível em: <http://redeclima.ccst.inpe.br/>

REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 155-182, jul.-dez. 2009. A COOPERAÇÃO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.

Revista Política Hoje, Vol. 19, n. 2, 2010. -Regime Internacional de Mudanças Climáticas: estagnação ou aprendizado institucional?

ROMANO, Giorgio Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 16 | Jan./Abr. 2014 98 Crise Econômica Ameaça Liderança da União Europeia no Debate sobre Energia e Mudanças Climáticas

ROMANO, Giorgio. Segurança energética e mudanças climáticas na União Europeia. Contexto int., Rio de Janeiro , v. 36, n. 1, p. 113-143, Junho 2014 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292014000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 Fev. 2017.

ROWLANDS, Ian H. Renewable Energy and International Politics, Handbook of Global Environmental Politics. Cheltenham, UK: Northampton, MA: Edward Elgar, 2005.

SCHOLTE, Jan. A More Inclusive Global Governance? The IMF and Civil Society in Africa. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations: April-June 2012, Vol. 18, No. 2, pp. 185-206.

Statistical Review of World Energy - Disponível em : <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

UNIÃO EUROPEIA- Site: [https://europa.eu/european-union/topics/environment\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/environment_pt)

VARELLA, M.D.; Platiau, A.F.B. Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VEIGA, José . Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VIOLA, Eduardo. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, nº. 50, 2001.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. Ambiente & Sociedade, vol. 15, 2012.

TSEBELIS, George. Nested Games.RationalChoicein Comparative Politics.

Sustainable development in Rio+20: discourses, advances, regressions and new prospects.

Cad. EBAPE.BR vol.10 no.3 Rio de Janeiro Sept. 2012. Disponível

em:<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512012000300004>

Yearbook of European Law. Mapping the International and European Governance of Renewable Energy(2016), pp. 1–46. Disponível em:

<<http://yel.oxfordjournals.org/content/early/2016/10/26/yel.yew022.full.pdf>> acesso em 15 de novembro de 2016.

SILVA, Antônio Costa (2007).“A Segurança Energética da Europa” 2007 N.º 116 - 3.ª Série pp. 31-72

SPETH, James; HAAS, Peter. Global Environmental Governance. Foundations of Contemporary Environmental Studies.2013.