



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Beatriz Salafranca

POBREZA ENERGÉTICA NO INTERIOR DE PORTUGAL
A GOVERNANÇA NO COMBATE ÀS ASSIMETRIAS SOCIAIS E TERRITORIAIS

Dissertação no âmbito do Mestrado de Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos, orientada pelos Professores Doutores José Manuel Mendes e Alda Botelho Azevedo

Junho de 2024

POBREZA ENERGÉTICA NO INTERIOR DE PORTUGAL
A GOVERNANÇA NO COMBATE ÀS ASSIMETRIAS SOCIAIS E
TERRITORIAIS

Beatriz Salafranca

Dissertação no âmbito do Mestrado de Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos,
orientada pelos Professores Doutores Alda Botelho Azevedo e José Manuel Mendes

Junho de 2024

Agradecimentos

Depois de todo este trabalho, investimento e sacrifício pessoal, com todo o esforço, o mais emocionante é lembrar todas e todos que fizeram parte, que talvez não sabendo, colaboraram para que este trabalho não “morresse na praia”, e que eu não tivesse desistido sempre que o cogitei.

Começo com os agradecimentos institucionais, nunca pensei que mudar drasticamente de área fosse possível, e mesmo assim consegui trazer um pouco das minhas bases de Educação Social para este trabalho. Agradecer primeiro aos docentes do mestrado, não só pelo seu trabalho, mas por vezes pelas visões distintas da minha, que me fizeram procurar saber e aprofundar mais, inicialmente para ter argumentos para poder debater a minha visão académica de determinados temas, mas também para poder justificar que eu, uma mulher, trabalhadora e jovem do interior, sabe que o futuro do meu território parte sempre por assumir que há problemas, e que eles se baseiam não só na vulnerabilidade, mas também da sua demografia e distância do litoral e do centro das decisões.

Na busca de outra visão, encontrei a minha querida orientadora Alda Azevedo, que na busca por uma professora encontrei uma mentora e uma amiga, que me mostrou que é possível, e que o esforço recompensa, e que acima de tudo a saúde mental e a vida pessoal estão primeiro, que me mostrou que ser orientador é bem mais do que corrigir e mandar fazer, é seguir junto, debater e acima de tudo adorar o que estudamos.

Ao professor João Pedro Gouveia, que sem me conhecer e sendo de uma outra universidade, prontamente se mostrou disponível para me receber e ajudar, na importância do tema e as lacunas desta investigação, sempre disponível para qualquer dúvida, e que aceitou ser arguente da defesa, ninguém melhor para escrutinar a minha dissertação.

É importante falar dos entrevistados, todos eles, que por motivos de sigilo não podem ser nomeados. Porém, as visões da governação, de eleitos dos territórios vulneráveis, faz-me ter esperança numa coesão territorial efetivamente coesa, que ainda há quem lute por nós apesar da clara desvantagem. À federação dos GAL e a ADENE, na pessoa do engenheiro Manuel Casquiço, o sentido de missão é claramente presente, e deposito a minha total confiança nela, nas suas ações e objetivos, sabem onde se colocar e o melhor a fazer pelos seus territórios. Aos profissionais de saúde e aos agentes de proteção civil, todos eles pela disponibilidade. E daí destaco o meu comandante, Comandante Márcio Teles dos Bombeiros Voluntários de Mangualde, o exemplo de profissionalismo e apesar de tudo, alguém que sabe bem a importância do saber. Ao meu camarada e colega de turma, Oficial de Bombeiro José Luís Carvalho, onde planeamos esta aventura no meio de um jantar improvisado num incêndio, que me acompanhou ao longo de dezenas de viagens para Coimbra, e na elaboração desta dissertação, o exemplo de força de vontade.

Por último o mais difícil de exprimir por palavras a minha mãe, no seu exemplo de resiliência, e apesar de todas as pedras que vimos no nosso caminho, sempre presente por nós, e sempre a implicar para crescer mais e mais, e fazer-me valer neste mundo de loucos. Por fim, não menos importante, o autodenominado meu fã número um, os meus pés na terra e que me impediu de desistir tantas e tantas vezes, meu amor, o mundo vai ser nosso.

Bem-haja

Resumo

Num mundo em constante mudança, mas muito desigual na distribuição dos rendimentos é preciso perceber em que medida as mudanças em Portugal, no século XXI, chegam a todas as pessoas e a todos os territórios. Mudanças essas, a nível político, económico e social. O presente trabalho pretende contribuir para mitigação desta problemática, abordando-a através do olhar de áreas científicas como a geografia, a demografia, e as ciências sociais.

A partir da revisão da literatura foram definidas as principais vulnerabilidades sociodemográficas no risco de pobreza energética, bem como as assimetrias territoriais na incidência desta forma de pobreza. Em seguida, o trabalho empírico englobou auscultar agentes locais, proteção civil, unidades de saúde, e poderes locais de territórios do interior mais afetados pela pobreza energética para identificar formas de governança colaborativa e multinível que melhor protejam comunidades e regiões da pobreza energética.

Os resultados desta dissertação permitem aproximar a ciência e a governança de forma a diminuir as assimetrias territoriais e a promover a coesão territorial no que respeita à pobreza energética, a aplicabilidade a nível de poderes locais da articulação multissetorial entre atores locais para a prevenção, combate e mitigação da pobreza energética.

Palavras-Chave: Governança, Pobreza Energética, Assimetrias, Territórios

Abstract

In a world that is constantly changing, but very unequal in the distribution of income, it is necessary to understand to what extent the changes in Portugal, in the 21st century, reach all people and all territories. These changes are at a political, economic and social level. The present work aims to contribute to mitigating this problem, approaching it through the lens of scientific areas such as geography, demography, and social sciences.

Based on the literature review, the main sociodemographic vulnerabilities in the risk of energy poverty were defined, as well as territorial asymmetries in the incidence of this form of poverty. Next, the empirical work included listening to local agents, civil protection, health units, and local authorities in interior territories most affected by energy poverty to identify forms of collaborative and multi-level governance that better protect communities and regions from energy poverty.

The results of this dissertation allow us to bring science and governance closer together in order to reduce territorial asymmetries and promote territorial cohesion with regard to energy poverty, the applicability at the level of local powers of multisectoral coordination between local actors for prevention, combat and alleviating energy poverty.

Keywords: Governance, Energy Poverty, Asymmetries, Territories

Índice

Agradecimentos	1
Resumo	2
Abstract	2
Índice	3
Índice de Figuras	5
Índice de Quadros	5
Capítulo 1 - Introdução	7
Capítulo 2 – Abordagem Concetual – Pobreza Energética, Políticas e Governança.....	9
2.1. Breve abordagem conceitual sobre o Risco.....	9
2.2. A Pobreza Energética - Conceitos.....	9
2.2.1 Indicadores de Pobreza Energética.....	11
2.3 Governança vs Governação – Um debate sobre conceitualização	12
2.3.1. Governança Multinível – Aplicabilidade em Portugal.....	13
2.3.2. O caso português	15
2.4. Visão sobre a Coesão Territorial e a Regionalização.....	15
2.5. Desenvolvimento Local de Base Comunitária e o Papel dos Diferentes Atores Locais.....	16
1.5.1. Participação Cidadã, Empresas e Terceiro Setor.....	18
2.5.2. Papel dos Agentes de Proteção Civil.....	18
2.5.3. Papel dos Agentes de Saúde.....	19
2.5.4. Papel dos Poderes Locais – Autarquias e Comunidades Intermunicipais	20
Capítulo 3 – Metodologia.....	21
3.1. Objetivo, pergunta de partida e hipóteses	21
3.2. Dados e métodos	21
3.2.1. Caracterização dos entrevistados.....	23
Capítulo 4 – Contextualização.....	24
4.1. Pobreza Energética em Portugal.....	24
4.1.1. Fatores que potenciam a Pobreza Energética	25
4.2. Políticas de Combate à Pobreza Energética.....	29
4.2.1. Plano Nacional de Energia e Clima 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.....	29
4.2.2. Estratégia de Combate à Pobreza Energética	31
4.3. A Pobreza.....	33
4.3.1. Determinantes da pobreza	33
4.3.2. Vulnerabilidade Social e os seus indicadores.....	34
4.3.3. Estratégia Nacional de Combate à Pobreza	34
4.4. 144 a Linha de Emergência Social em Portugal.....	35

Capítulo 5 – Contribuição Analítica – Uma visão sobre os territórios	36
5.1. Portugal e a Europa – Uma análise quantitativa do risco da pobreza energética	36
5.2. Dicotomia Litoral – Interior – breve análise ao debate	39
5.3. Análise SWOT - Territorialidade em duas CIM do Interior e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	42
Capítulo 6 – Entrevistas – Análise Qualitativa	47
6.1. Perfil – Saúde	48
6.2. Perfil – Proteção Civil	50
6.3. Perfil – Comunidade	52
6.4. Perfil – Governação <i>Down</i>	54
6.5. Perfil – Governação <i>Top</i>	55
6.6. Entrevistados Específicos – Linha Nacional de Emergência Social	58
6.7. Entrevistados Específicos – ADENE	60
6.8. Análise Geral	62
Capítulo 7 - Conclusão	64
Referências Bibliográficas	69
ANEXOS	1
Anexo A – Consentimento Informado	1
Anexo B – Guião de entrevistas – Tronco Comum	2
Anexo C - Guião de Entrevista – Perfil Comunidade	2
Anexo D – Guião de Entrevista – Perfil Proteção Civil	3
Anexo E – Guião de Entrevista – Perfil Saúde	4
Anexo F – Guião de Entrevista – Perfil Governação <i>TOP</i>	4
Anexo G – Guião de Entrevista – Perfil Governação <i>Down</i>	5
Anexo H – Guião de Entrevista – Perfil Outros (Governação <i>TOP</i>) – Linha de Nacional de Emergência Social	6
Anexo I – Guião de Entrevista – Perfil Outros (Comunidade) – Representante da ADENE	7

Índice de Figuras

Figura 1. 1 - Abordagem metodológica para construção do Energy Vulnerability Index adaptado de Gouveia, Palma & Simões, 2019.....	12
Figura 3. 1 - Tipo de aquecimento por % de população residente (INE, Censos 2021)	25
Figura 3. 2 - Percentagem dos salários do PIB (CSE, 2023, INE)	26
Figura 3. 3 - Índice de Envelhecimento dos Edifícios por NUTSIII (INE, Censos 2021).....	27
Figura 5. 1 – Proporção da população que não consegue manter a casa suficientemente aquecida (Eurostat, 2022).....	36
Figura 5. 2 – Proporção da população que não consegue manter a casa quente segundo o rendimento do agregado (Eurostat, 2022)	37
Figura 5. 3 - Incapacidade de população da UE de manter a casa quente (EPAH, 2022).....	39
Figura 5. 4 - Territórios do Interior - limites geográficos (Programa Nacional para a Coesão Territorial, 2017)	39
Figura 5. 5 - Vulnerabilidade à Pobreza Energética por concelho/aquecimento e arrefecimento) concelhos com os valores mais elevados. Fonte: Gouveia, Palma e Simões, 2019	46

Índice de Quadros

Quadro 3.1 - Perfil e número de entrevistados	23
Quadro 3.2 - Enquadramento profissional dos entrevistados	23
Quadro 3.3 - Caracterização dos entrevistados em género e idade	23
Quadro 5. 1 - Análise SWOT - Territórios do Interior	43
Quadro 5. 2 - Análise SWOT - Territórios do Litoral	44

Lista de Siglas e Acrónimos

AIAM – Capacidade de implementação de ações minimizadoras (*Ability to Implement Alleviation Measures*)

ANEPC – Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

AAP – Área de Atuação Própria

CB – Corpo de Bombeiros

CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CE – Comissão Europeia

CIM – Comunidades Intermunicipais

DLBC – Desenvolvimento Local de Base Comunitária

DR – Diário da República

EAPN – Rede Europeia Anti Pobreza (*European Anti Poverty Network*)

EDL – Estratégias de Desenvolvimento Local

ELPPE – Estratégia de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética

ENCP – Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

EPG – Características de Eficiência Energética das Habitações (*Energy Poverty Gap*)

EPVI – Índice de Vulnerabilidade à Pobreza Energética (*Energy Poverty Vulnerability Index*)

GAL – Grupos de Ação Local

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPMA – Instituto Português do Mar e Atmosfera

ISS – Instituto da Segurança Social

LNES – Linha Nacional de Emergência Social

NUTs – Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OMS – Organização Mundial de Saúde

PCEST – Política de Coesão Económica, Social e Territorial

PDM – Plano Diretor Municipal

PE – Pobreza Energética

PIB – Produto Interno Bruto

PNCT – Programa Nacional para a Coesão Territorial

PNEC – Plano Nacional de Energia e Clima

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

REOT – Relatório de Estado de Ordenamento do Território

SMPC – Serviços Municipais de Proteção Civil

SU – Serviço de Urgência

SWOT – Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*)

UCC – Unidade de Cuidados em Comunidade

UE – União Europeia

Capítulo 1 - Introdução

A pobreza energética tem surgido como uma questão de relevância em Portugal, para além do conforto térmico, da qualidade de vida e da saúde que são necessidades básicas ao ser humano. Num panorama de crise económica e social (Comissão Europeia, 2019), a pobreza energética tem afetado uma importante franja da população residente em Portugal, um dos países da Europa com maior vulnerabilidade nesta questão (Eurostat, 2021).

A combinação de baixos rendimentos das famílias, alterações climáticas, consequentes extremos climáticos e custos da energia elevados, tendem a impactar diretamente o bem-estar, a saúde e a qualidade de vida das pessoas (Comissão Europeia, 2019; Papada & Kaliampakos, 2018; Horta & Schmidt, 2021). No sentido de compreender a dinâmica da pobreza energética em Portugal, e as suas formas e implicações ao longo do território e das comunidades, torna-se fundamental a formulação de estratégias, justas e eficazes, de intervenção na prevenção, no combate e na mitigação deste fenómeno. Nas causas anexa-se os défices na eficiência energética dos edifícios (Gouveia *et al*, 2019) e os combustíveis e equipamentos utilizados para procurar mitigar as consequências desse défice, aumentando assim a lista de riscos inerentes das famílias e agregados que perecem do problema (Horta & Schmidt, 2021)

A pobreza energética, assim como a vulnerabilidade social apresentam diferentes conotações, dependendo das suas circunstâncias, causas, riscos e também territórios sendo essa motivação para a realização desta dissertação. Neste tema reside na necessidade de analisar a relação entre a vulnerabilidade à pobreza energética e os territórios, perceber e analisar como as ações dos diversos agentes da governança, podem, em conjunto, prevenir e combater esse fenómeno.

Ao analisar as circunstâncias da pobreza energética é possível perceber uma clara assimetria territorial e social na sua vulnerabilidade, e compreender todos esses fatores, permite identificar, pensar e elaborar estratégias adaptadas para mitigar os seus impactos, e assim colaborar de forma multissetorial no desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes, mais adaptadas e na promoção de uma sociedade mais inclusiva, sustentável e equitativa (Gouveia *et al*, 2019).

Nos objetivos desta dissertação, destaca-se a intenção de perceber de que forma podemos potencializar instrumentos de ação integrada entre os atores locais, com vista ao combate, prevenção e mitigação de riscos da pobreza energética, procurando compreender inicialmente o tema e a perceção dos riscos e vulnerabilidades associados e qual o papel dos diferentes atores da governança para lidar com a problemática, através de um conjunto de ações concretas e multidisciplinares. Com o foco nas assimetrias territoriais, com especial destaque aos territórios mais vulneráveis, como as NUTs Alto Tâmega e Barroso, Terras de Trás-os-Montes, Douro, Viseu Dão Lafões, Beiras Serra da Estrela e Alentejo, que se centram na sua maioria no interior de Portugal, o que levou a desenhar duas hipóteses de investigação, a primeira centrada no papel da Governança *Top-Down* na erradicação da pobreza energética em Portugal, onde se prevê, que seguindo o modelo atual, não conseguirá atender às vulnerabilidades energéticas de um país com acentuadas assimetrias em diversos níveis, como na demografia e no território. A segunda estende-se aos agentes da governança, onde se prevê que uma maior independência na elaboração e na concretização das estratégias de combate, prevenção e mitigação da pobreza energética, levará a uma maior e mais eficaz coesão territorial.

A presente dissertação encontra-se organizada em sete capítulos. Avançando com o segundo capítulo elabora-se um enquadramento conceitual ao tema da pobreza energética, assim como às políticas e à governança, numa revisão de literatura que visa dar a conhecer as diferentes vertentes em estudo. No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia e a técnica de recolha de dados definida com base em entrevistas a pessoas com diferentes perfis relativamente à pobreza energética. No quarto capítulo é feita uma análise de fontes secundárias olhando para o caso português no quadro europeu assim como as políticas, programas e estratégias existentes sobre o tema. O quinto capítulo contribui com uma visão analítica dos territórios, onde elaborei análises das estatísticas já existentes, ao debate sobre a dicotomia litoral-interior e às assimetrias do território. No sexto capítulo é feita a análise qualitativa das entrevistas, guiada pelas hipóteses de investigação, com vista a salientar os principais resultados. Por fim, na conclusão, discutem-se os principais resultados à luz da literatura científica e destacam-se as principais conclusões, terminando com recomendações para o futuro das políticas públicas com vista à erradicação da pobreza energética em Portugal.

Capítulo 2 – Abordagem Concetual – Pobreza Energética, Políticas e Governança

2.1. Breve abordagem conceitual sobre o Risco

É necessário abordar a pobreza energética na sua visão do risco, tratando-se de um problema que abraça uma quantidade de áreas e consecutivamente de riscos específicos, numa nova versão da modernidade. Beck (1996) inaugurou a temática da sociedade do risco, numa sociedade onde os riscos são produzidos pela própria atividade humana, seja ela a tecnologia, a indústria e a ciência, e não apenas por eventos naturais. Beck caracterizou os riscos como globais, que afetam toda a sociedade, independentemente da posição social ou geográfica das pessoas. Ou seja, a definição de sociedade de risco advém da falta de controlo perante os riscos, assim como a incerteza e a necessidade da tomada de decisões adequadas. Tal implica sempre as particularidades dos territórios e das populações.

Existem diferentes perspetivas sobre o conceito e a sua aplicabilidade nos territórios, assim como diferentes perspetivas sociais e culturais do risco. A visão sociocultural do risco implica um conhecimento empírico baseado em conhecimento técnico-científico, “uma observação subjetiva, pessoal e estrutural dos diferentes domínios do risco, onde o ambiente constitui o modelador da perceção e permite explicar a valorização do risco (Willis *et al*, 2011 cit. Tavares *et al*. 2011). Quando o verdadeiro risco é uma incógnita, a sua perceção cinge-se à forma como o risco é percecionado (Dwyer *et al*, 2004 cit. Tavares *et al*., 2011).

Assim sendo, iremos olhar a pobreza energética por diferentes perspetivas, riscos e inerências, assim como ponderar sobre o papel de uma efetiva governança na sua prevenção, controlo e mitigação.

2.2. A Pobreza Energética - Conceitos

O tema da pobreza energética tem ganho todos os anos cada vez mais ênfase, relacionado com o panorama económico do país e do mundo. Outro tema em destaque tem sido a questão das alterações climáticas, que tornam os territórios mais suscetíveis a extremos climáticos.

As Nações Unidas (2022) referiram que, atualmente, 733 milhões de pessoas em todo o mundo não têm acesso à eletricidade, e 2.4 mil milhões de pessoas ainda cozinham com combustíveis prejudiciais à saúde e ao ambiente. A Comissão Europeia, em 2019, referiu que cerca de 11% da população da União Europeia (UE), ou seja, 54 milhões de europeus, é afetada pela pobreza energética. Famílias que possuem grandes dificuldades em manter as suas casas com uma temperatura adequada, livres de humidade e que consigam pagar as contas relativas à energia consumida, poderão acarretar um vasto conjunto de riscos para a saúde e para o bem-estar dos cidadãos, implicando também consequências diretas em diversas áreas, como política, meio ambiente e produtividade. Em 2021, o Eurostat referia que 6.9% da população europeia era incapaz de manter a sua casa adequadamente aquecida, registando-se variações ao longo dos estados-membros, como o caso da Bulgária (24%), Lituânia (23%), Chipre (19%), Grécia (18%) e Portugal (16%). Em pleno contraste, encontramos países como a Finlândia (1%), Suécia, Eslovênia e Áustria (abaixo dos 2%).

O *World Economic Forum* (2010), definiu a Pobreza Energética como a falta de acesso a fontes de energia sustentáveis em serviços e produtos. Segundo João Pedro Gouveia, através do “*Energy Poverty Advisory Hub*” (EPAH) (Comissão Europeia, 2021), não chega a ser uma questão de sustentabilidade, pois

a pobreza energética pode ser encontrada em diversas condições, onde não existe energia adequada, acessível economicamente, de confiança, ou segura por parte dos serviços de energia.

Segundo Leão (2021), a pobreza energética é o contexto onde os indivíduos não conseguem adquirir energia suficiente ou necessária para as necessidades básicas, que lhes possa permitir condições mínimas de conforto. Resulta de um problema global, correlacionado com a falta de acesso a serviços de energia adequados e acessíveis, assim como a garantia de qualidade de vida pelos padrões de conforto conhecidos.

O consenso em torno da definição de pobreza energética ainda está difícil de ser alcançado, pois tanto os países como as organizações internacionais possuem as suas definições e a sua forma de ver e agir, sendo que alguns exemplos mais presentes e citados na literatura são:

"A pobreza energética afeta os agregados familiares que não conseguem manter a sua casa a uma temperatura adequada, devido à combinação de baixos rendimentos, custos de energia elevados e ineficiência energética das habitações." (Comissão Europeia, 2019).

"A pobreza energética é a situação em que um agregado familiar se encontra em dificuldade para assegurar o fornecimento de energia para satisfazer as suas necessidades básicas de energia a um custo acessível, não comprometendo outros bens e serviços essenciais" (EPAH, 2022).

"A pobreza energética é um fenómeno multifacetado que se caracteriza pela incapacidade de um agregado familiar assegurar o acesso a serviços de energia de qualidade a preços acessíveis, de forma a satisfazer as suas necessidades básicas de energia e garantir um nível de conforto térmico adequado" (Gouveia *et al.*, 2019).

"A pobreza energética é um problema socioeconómico que se caracteriza pela incapacidade dos agregados familiares de satisfazer as suas necessidades energéticas básicas, devido à insuficiência de rendimentos, aos preços elevados da energia e à ineficiência energética das habitações" (Papada & Kaliampakos, 2018).

Coexistindo várias definições de pobreza energética, como podemos observar, esta dissertação segue a proposta de Horta & Schmidt (2021), desenvolvida tendo em conta as especificidades do contexto português. Segundo as autoras, a pobreza energética atinge com maior severidade as populações mais frágeis de Portugal, concretamente as pessoas idosas e as famílias mais carenciadas. Porém, as autoras salientam que apesar das graves implicações na saúde e no bem-estar da população, o problema da pobreza energética só de há uns anos para cá é que começa a ser reconhecido em Portugal, tendo entrado no vocabulário noticioso e político. Caracteriza-se pela falta de acesso a eletricidade e gás, usando apenas outro tipo de combustíveis, mais pobres ou mais suscetíveis a acidentes como o querosene, biomassa e carvão, sendo que um dos riscos é o aumento da poluição dentro das habitações. Nos países desenvolvidos, a problemática não deriva tanto da falta de acesso aos serviços, mas sim da baixa eficiência energética dos edifícios e dos equipamentos, assim como da inflação dos preços da energia, que impedem o aquecimento ou o arrefecimento da casa, na confeção de refeições e na iluminação (Horta & Schmidt, 2021).

Apesar da variação entre autores, todas as definições tendem a considerar fatores como os rendimentos do agregado, os custos da energia, a eficiência energética dos edifícios, o acesso aos serviços de energia e o nível de conforto térmico. Definições claras e abrangentes permitem o desenvolvimento de políticas e medidas eficazes para combater a pobreza energética.

2.2.1 Indicadores de Pobreza Energética

Os indicadores mais aplicados podem ser observados a nível europeu e nacional. A nível europeu existe o EPAH (*Energy Poverty Advisory Hub*) que apresenta um relatório enquadrado nas últimas atualizações dos indicadores e painéis nacionais de pobreza energética em 2023, contribuindo para a melhoria das medições em toda a UE, de forma a equipar decisores políticos, investigadores e profissionais com ferramentas e geram abordagens mais abrangentes (Comissão Europeia, 2023). Em Portugal a Direção-Geral de Energia e Geologia, serviço da administração central direta do Estado contribui para a conceção, promoção e avaliação das políticas relativas à energia, numa visão de desenvolvimento sustentável (DGEC, 2024)

Impulsionados pelas diretivas europeias 2009/72/CE e 2009/73/CE que instruem os Estados-Membros a combater a pobreza energética, Gouveia, Palma & Simões (2019) desenvolveram o Índice Português de Vulnerabilidade à Pobreza Energética (EPVI). Este índice compósito faz uma avaliação do desempenho energético do parque habitacional português, do consumo de energia das famílias e da capacidade da população para implementar medidas de alívio ou de minimização, definida por um conjunto de indicadores socioeconómicos. O propósito do EPVI é mapear a pobreza energética em Portugal, identificando *hotspots*, com ênfase na capacidade de aquecimento e arrefecimento das habitações, de forma a informar a ação local. O método de Gouveia, Palma & Simões (2019) foi aplicado nos 308 municípios portugueses e pode facilmente ser replicado num panorama europeu, apresentando resultados até ao nível de freguesia.

O EPVI integra dois subíndice:

- a) O subíndice de Capacidade de Implementação de Ações Minimizadoras (AIAM) que mede a capacidade da população local em adotar iniciativas que minimizem a problemática da insuficiência energética nas suas casas. Para tal, são considerados os seguintes indicadores: Idade média dos residentes, rendimento familiar mensal, posse de moradia, grau de instrução dos habitantes, percentagem de pessoas desempregadas, condições de manutenção dos imóveis.
- b) O subíndice de características de eficiência energética das habitações (EPG) que tem como objetivo avaliar os défices presentes na eficiência energética das estruturas habitacionais, utilizando os indicadores: procura energética conforme o tipo de edificação, consumo efetivo de energia, estrutura das paredes, qualidade das coberturas, janelas, atributos gerais e específicos do edificado.

Ou seja, o EPVI combina os parâmetros socioeconómicos da população, como a presença de pessoas idosas e jovens, desemprego, rendimento, nível de educação, com as variáveis climáticas, temperatura, temperatura exterior, estações mais quentes e mais frias, com o nível de consumo de energia, como a eletricidade, o gás, a biomassa, a demanda de energia para aquecer e arrefecer por metro quadrado, tecnologias de climatização (eficiência, origem), características das construções (altura, área, estrutura, tipo de paredes, coberturas, janelas), distintos para cada região (Figura 1.1).

O EPVI permite identificar os municípios com maior risco de pobreza energética em Portugal. Estes municípios geralmente localizam-se no interior do país, nas zonas fronteiriças, e apresentam baixa

pontuação no subíndice AIAM, altas taxas de desemprego, menor rendimento familiar, lacunas na eficiência energética, circunstâncias climáticas mais extremas e maior demanda no consumo de energia.

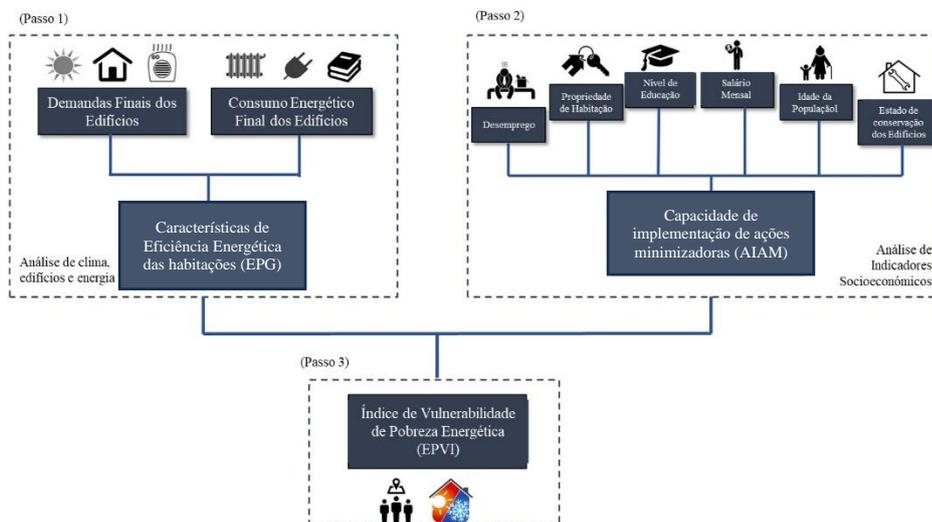


Figura 2. 1 - Abordagem metodológica para construção do Energy Vulnerability Index adaptado de Gouveia, Palma & Simões, 2019

O EPVI é uma ferramenta útil para identificar áreas e territórios com maior risco e suscetibilidade à pobreza energética e direcionar medidas de ação local. O índice apresenta algumas limitações, como a não identificação individual de consumidores em situação de pobreza energética. No entanto, o EPVI fornece uma visão abrangente do problema em Portugal, e pode ser utilizado para monitorar a sua evolução ao longo do tempo.

2.3 Governança vs Governação – Um debate sobre conceitualização

Governança e Governação, dois termos que podem facilmente abrir portas para uma controvérsia científica sobre a aplicabilidade e conceção da terminologia, mas também, são por vezes utilizados como equivalentes ou sinónimos, alguns autores sugerem o conceito de governança como uma alternativa emergente e a literatura científica tem-se referido aos conceitos de governança e governação como conceitos distintos. Fassenfest (2010) aborda a governança como um conjunto de decisões e processos que refletem as expectativas sociais por meio da gestão e liderança do governo, tendo a sua importância naquilo que é a representação das vontades do povo num contexto de democracia. Kooiman (2003) define governança como o processo de interação entre diferentes atores sociais e políticos, com destaque para as suas interdependências à medida que as sociedades que tornam cada vez mais dinâmicas, diversas e complexas. Já Tiihonen (2004) expõe o termo governança como um “termo sensível, pois toca na superfície escorregadia da política”, porém refere que o modelo de governança seria a transição ideal do modelo de governo atual, pois o estado deverá atuar como o “nó numa rede” ao invés de uma autoridade distante. Rhodes (1996) não trata a governança como sinónimo de governação, nem a governação como sinónimo de governo, em vez disso, considera a governança como uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar ou o novo método pelo qual a sociedade é governada.

Então, encontramos a convergência de três conceitos, governo, governança e governação, que têm sido fonte de debate. A controvérsia entre estes conceitos, ainda sem uma clara diferenciação entre “*governance*” e governo atingiu um importante marco no relatório do Banco Mundial em 1992, “*Governance and Development*”. Nesse documento, *Governance* corresponde à “forma como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais para o desenvolvimento”, abrindo assim a entrada para a promoção do desenvolvimento económico e social sustentável (Moreira, 2014). O mesmo relatório alude também à capacidade dos governos de planear, formular e programar políticas e cumprir funções (Ferreira, 2017).

O debate encontra-se na tradução, e com base na literatura, a dificuldade encontra-se na dupla designação, governança e governação (Moreira, 2014). Esta imprecisão de conceitos “causa problemas na análise científica”, existe um uso amplo na palavra governança, sem o devido cuidado analítico (Ferreira, 2017). Posto isto e para efeitos de compreensão, esta dissertação segue os seguintes conceitos:

- Governo (*government*) segundo Fasenfest (2010) trata-se da agência, da autoridade, do ato de governar ou de governação (*governing*) e segundo Ferreira (2017) e Moreira (2014) refere-se ao órgão de soberania no qual se impõe a condução política do país, o órgão máximo da administração pública. As medidas adotadas pelo governo poderão implicar atos de governança (*governance*), ou seja, o corpo dirigente do Estado, Kooiman (2003) refere que os esforços dos agentes sociopolíticos, aplicam-se nos modos de governação.

- Governação (*governing*) segundo Fasenfest (2010) define como o **ato** de governar, trata-se de ter o controlo ou de governar sob si mesmo, segundo Tiihonen (2004) caracteriza a governação *Top-Down*, ou seja, a forma de governar em pirâmide. Ribeiro (2023) caracteriza como a “forma de gerir as várias áreas de política pública e as suas intervenções.

Governança (*governance*) trata-se de “uma alternativa aos conceitos de governo (*government*) ou governação (*governing*) (Ribeiro, 2023), Fasenfest (2010) refere-se à governança como a **atividade** de governar, espelhando assim as expectativas sociais por meio da gestão do governo, a Comissão Europeia de Governança e Desenvolvimento (2003) refere que o termo diz “respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade”. Numa visão do contexto português, a valorização do conceito governança ocorre perante a visão territorial, de territórios urbanos ou rurais, de alta ou baixa densidade, caracterizando-se por dinâmicas que afetam o seu desenvolvimento assim como a qualidade de vida dos seus habitantes (Chamusca, 2013). A minha interpretação é então que a governança se trata de uma estratégia da governação.

2.3.1. Governança Multinível – Aplicabilidade em Portugal

O conceito de governança multinível é caracterizada por um sistema de negociações contínuas entre poderes, nos vários níveis territoriais (Piattoni, 2009, Alcantara, 2014). Envolve uma interação entre atores variados e a sua coordenação. Isto advém do estabelecimento, por parte da Comissão Europeia, do conceito de governança europeia, que refere regras, processos e comportamentos que afetam o exercício do poder a nível europeu, que inclui abertura, participação, responsabilização, efetividade e coerência (EUR-Lex, 2024). Isto permite diferentes ritmos e compromissos com as instituições centrais, assim como tomadas de decisão descentralizadas (Castro, 2015). O cenário da governança multinível surgiu da

experimentação de um novo paradigma e de uma nova forma de olhar o território, como um fator de racionalidade das políticas públicas, uma forma de mobilização que reflete um processo de “negociação cruzada entre prioridades e interesses de vários atores em diversos níveis territoriais” (Dias & Seixas, 2017), contrariando a visão pré-existente da governação *top-down*.

O padrão de mudança normal de governação baseia-se em cinco premissas essenciais. Primeiro, apesar das diferenças específicas de cada país, esse padrão é apenas a lógica política transnacional do sistema interestatal. Segundo, os mecanismos nacionais de administração, criados pelo Estado, são eficazes e disponíveis em todo o território nacional, cujas fronteiras são também asseguradas pelo Estado. Terceiro, a capacidade financeira do Estado para implementar as suas estratégias depende principalmente da sustentabilidade do crescimento económico e do sucesso das estratégias de acumulação. Quarto, as aspirações e o bem-estar das pessoas podem ser atendidos por produtos e serviços produzidos em massa, mesmo que não sejam distribuídos através dos mercados de “*commodities*”. Por fim, os riscos e as ameaças que convocam o Estado para a proteção dos seus cidadãos são raros e, em sua maioria, de gravidade baixa a média (Santos, 2005).

Este processo multinível, implica um sistema relacional entre instituições, organizações e indivíduos, de forma a assegurar escolhas coletivas ponderadas, multidisciplinares, pressupõe de certa forma, uma distribuição equilibrada de poder, num processo aberto e participado, com cooperação onde o objetivo comum que pretendem atingir é coletivamente definido. Traz assim uma democracia representativa, e a quebra do modelo vertical de governação *Top-Down* (Pereira, 2014). Os novos atores que entram, assim, no panorama da governação, fazem com que os decisores políticos se envolvam com a academia, com os cientistas, com o setor económico, com o terceiro setor e com a população no geral, em todas as etapas do ciclo das políticas públicas (Dias & Seixas, 2017), convergindo assim na aplicabilidade da governança, onde existe a transferência do poder político para níveis subnacionais, e transnacionais também, que favorecem novos caminhos relacionais entre os diversos atores e grupos sociais, criando assim a passagem do paradigma de governação para um de governança (Dias & Seixas, 2017).

Ainda sobre o papel da ciência e dos cidadãos na governança, no que diz respeito às estratégias de difusão e disseminação do conhecimento científico, existem diferentes abordagens que correlacionam a política e a ciência. Callon (1999) abordou esse tópico na relação política-ciência, referindo três modelos. O primeiro modelo é baseado na confiança que as pessoas comuns têm nos cientistas, enquanto o segundo modelo enfatiza a representatividade na tomada de decisões políticas. Já o terceiro é baseado na coprodução de conhecimento entre especialistas e grupos de pessoas afetadas por essas questões, enfatizando a importância da participação destes grupos na tomada de decisões políticas. Neste ponto conseguimos conciliar com a versão de Beck (1997) quando invoca as subpolíticas, onde pretende que os cidadãos façam uma participação cívica ampla através da cidadania; “A subpolítica não é simplesmente uma forma diferente de política, mas a expressão de uma mudança fundamental na natureza da política, que implica na desintegração das estruturas de poder existentes e na emergência de novas formas de ação coletiva e mobilização social” (Beck, 1997). Também Beck (2017), ao abordar o papel das subpolíticas, aborda a relação entre o indivíduo e o sistema, numa crise institucional, assim como a influência de fatores, como proteção social, regulamentação do trabalho, e educação, entre outros. Discute-se, então, a mudança na perceção da sociedade em relação à proteção ambiental e à responsabilidade do setor privado e público em relação a essas mudanças de paradigma.

2.3.2. O caso português

Em Portugal, a governança multinível é aplicada através da interação e cooperação de diferentes atores; UE, governo central, diferentes alçadas de autoridade e a sociedade civil. Estes atores estão envolvidos nos processos de implementação da chamada Política de Coesão Económica, Social e Territorial (PCEST) da UE, que procura reduzir as disparidades regionais e promover a convergência económica. Esta governança em Portugal também é influenciada pela assimetria entre regiões, pois as disparidades vão além dos territórios, englobando diferentes parâmetros sociodemográficos, económicos e políticos e por isso a governança multinível tem enfrentado desafios e avanços. Posto isto, a assimetria entre regiões influencia a forma, a qualidade e a capacidade da implementação do PCEST e da governança multinível (Castro, 2015).

Tal como na maioria dos países ocidentais, em Portugal a sociedade e os territórios vão além das fronteiras administrativas dos diversos municípios. Daí o modelo de coordenação intermunicipal, já testado em alguns países (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016) e aplicado em Portugal na forma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e das Comunidades Intermunicipais (CIMs), mas também com a presença e apoio informal dos Grupos de Ação Local (GAL), que iremos abordar adiante.

Diversos fatores contribuem para essa evolução de coordenação de mais proximidade, com a qualidade de oferta de infraestruturas e serviços. Porém, apesar de fundamental na teoria, esta questão do “regionalismo” depara-se com diversos obstáculos, como as dificuldades em articular interesses divergentes na resistência das estruturas administrativas nacionais e locais (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016). Na articulação intermunicipal, os obstáculos relacionam-se com os tipos de serviços, projetos e bens oferecidos, assim como a forma como se gerem perante os objetivos dos atores envolvidos e, o grau de complexidade, que assenta num sistema burocrático e moroso (Oliveira & Breda-Vasquez, 2016).

2.4. Visão sobre a Coesão Territorial e a Regionalização

Numa abordagem empírica sobre a coesão territorial, existe dificuldade em encontrar soluções institucionais para lidar com a nova sociedade de risco, devido as questões da globalização, e que esteja num ambiente abrangente de proteção pelos seguros. Segundo Beck (1996), as respostas institucionais a estes desafios ainda não foram pensadas, inventadas ou testadas com sucesso, apesar de que, até aos dias de hoje, já tenha havido progressos neste tema. Porém, o autor refere a importância de reexaminar todas as dimensões da sociedade, neste caso, as questões territoriais e como as políticas deverão ser executadas para procurar a inclusão.

A redefinição dos quadros da política, só pode ser realizada em sistemas locais complexos, e em grande medida autónomos. Isso implica um grau de regionalização, que pressupõe uma mudança de estruturas institucionais, assim como uma redistribuição do poder político (Beck, 1997). Ou seja, abordar a regionalização é abordar uma nova forma de ver a política e de disseminar a informação a toda a população e a todo o território, devido a questão do risco e como este é percecionado nos diferentes territórios. As políticas devem ser adequadas e adaptadas, e não serem baseadas numa lógica de aplicação a partir das experiências com as populações mais centradas no litoral.

Conseguimos entender, através dos autores em análise, que a política é uma ação que deve ser participada, exatamente por quem tem lugar de fala, e a representação do interior na governação portuguesa, e talvez em panoramas externos, falha neste ponto. Um exemplo pode ser constatado no facto de Lisboa eleger mais deputados para a Assembleia da República do que o interior todo (distritos que enquadram em si uma grande maioria de municípios do interior) (48 deputados por Lisboa, 5 Vila Real, 3 Bragança, 8 Viseu, 3 Guarda, 4 Castelo Branco, 2 Portalegre, 3 Évora, 3 Beja, 9 Santarém, que perfazem 40) (CNE, 2024). Falar de regionalização, políticas eleitorais e representação política, são três assuntos obrigatórios ao abordar este dilema.

Segundo Pereira (2014), a experiência já demonstrou que um Estado fraco favorece a concentração da riqueza e eleva a desigual partilha de recursos, as desigualdades sociais e o desequilíbrio dos territórios. Esta nova lógica de poder, multinível, afeta o modelo interventivo do poder central, criando outras formas de governabilidade dos territórios. Tal, trouxe para o papel de decisão política atores económicos e sociais (escala local e global), que incluem outros interesses e valores, e exigiu também um novo relacionamento multidisciplinar, entre os diferentes níveis da administração e atores públicos e privados (Pereira, 2014).

Alcançar a coesão territorial em Portugal requer uma ação coordenada, eficaz e eficiente dos atores públicos e privados a níveis local, regional e nacional. Paisagens, recursos endógenos, património natural e cultural e populações precisam ser integrados para melhorar a diversidade geográfica, aumentar a sustentabilidade e fortalecer áreas montanhosas, fronteiriças e segregadas. Além disso, é importante equilibrar a preservação e proteção de valores com novos usos sustentáveis, de forma a mobilizar e incluir o património natural e cultural no processo de desenvolvimento territorial, beneficiando as comunidades locais e atraindo turistas e novos residentes, e mesmo os novos nómadas digitais (Nascimento, 2018).

A Direção Geral do Território (2022), aborda o processo de descentralização mencionando que as responsabilidades do planeamento deverão recair sobre o poder local, sejam eles órgãos municipais ou intermunicipais. Já o Programa de Valorização do Interior, nas suas estratégias de regionalização aborda a coesão territorial, programas operacionais regionais e temáticos e as prioridades no investimento em competitividade, investigação e inovação de forma a fortalecer a coesão económica e territorial (DR 62/2020, 2020). Na sequência da tendência da descentralização administrativa como componente fundamental da construção do Estado e da democracia, os municípios portugueses assumiram um papel importante no desenvolvimento das comunidades locais e na resolução de muitas das suas necessidades. Entre as principais prioridades dos municípios encontram-se a educação, a saúde, a solidariedade social e a proteção civil (Caldeira, 2013), e nessa base iremos aprofundar o papel de diferentes áreas no desenvolvimento local.

2.5. Desenvolvimento Local de Base Comunitária e o Papel dos Diferentes Atores Locais

O papel das populações e dos representantes públicos e privados, assim como a esfera civil e o terceiro setor, paralelamente com a comunidade científica, devem procurar mitigar as desigualdades existentes nas políticas públicas, que juntos proponham projetos que salvaguardem a realidade de todo o país e não apenas parte, adequando e criando propostas no âmbito do território e todas as suas particularidades.

Num ponto de vista mais formal, os agentes locais desenvolveram uma estratégia de desenvolvimento territorial denominado Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) com o objetivo de promover a participação ativa das comunidades naquilo que é a identificação, planeamento e a implementação de soluções para as suas próprias problemáticas (Carvalho, 2013). O objetivo principal é melhorar a qualidade de vida das comunidades, onde se promove a inclusão social, a coesão territorial, o combate à pobreza e à exclusão social, a valorização dos recursos endógenos e a promoção da participação da comunidade. Segundo a Comissão Europeia (2014), é neste contexto que a população assume a liderança e forma uma parceria local com a estratégia de desenvolvimento integrado. Por isso, podemos ver a comunidade como o principal agente para o seu desenvolvimento, e a colaboração entre estes diferentes atores é fundamental (Ferreira, 2017). O DLBC assenta em bases, como a participação, a cooperação, a sustentabilidade e a capacitação, uma estratégia que rentabiliza os pontos fortes, ou “ativos” (atores) sociais, ambientais e económicos (Comissão Europeia, 2014), uma forma de desenvolver soluções ambientalmente, socialmente e economicamente sustentáveis, sendo a comunidade capacitada para tomar decisões e gerir os seus próprios recursos (Machado, 2015).

Existem diversas iniciativas de DLBC em Portugal, e vêm cada vez mais a ser incluídas na governança, como as redes de desenvolvimento local (por exemplo, Rede Rural Nacional, Rede de Cidades Interculturais, Rede de Aldeias de Montanha), os projetos de desenvolvimento local (por exemplo, projetos LEADER, de Intervenção Social, e de Inclusão Social) e as experiências de economia social (como Cooperativas, Associações de Desenvolvimento Local, Empresas de Inserção).

A culminar a aplicação das estratégias de DLBC, na sua abordagem territorial, surgem os Grupos de Ação Local (GAL), que implementam as Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), fazendo a ligação comunitária entre o tecido social, económico e institucional dos territórios, com o objetivo de desenvolver, diversificar a competitividade da economia e a melhoria das condições de vida das populações dos seus territórios de atuação (IFAP, 2018). As funções dos GAL são fundamentais quando queremos considerar o papel dos agentes locais na governança e no combate às assimetrias sociais e territoriais em Portugal, sendo uma ferramenta útil e extremamente necessária, a partir do momento que lhes compete “reforçar a capacidade dos agentes locais para desenvolver e executar operações, com competências na gestão de projetos, respeitar a coerência com a estratégia de DLBC ao selecionar operações”, estabelecer prioridades de acordo com a sua função perante as metas das estratégias, rever e avaliar pedidos de apoio, monitorizar a execução da estratégia e consequente avaliação (IFAP, 2018).

Percebemos, então, que a estratégia do DLBC resulta de um esforço árduo de um conjunto de atores locais, para melhorar as condições de vida da população de um determinado território, e o facto de estes GAL trabalharem em rede implica uma mudança necessária e um agente fundamental na aplicabilidade da governança. Esta distinção, de desenvolvimento para desenvolvimento local abraça a procura por um equilíbrio na integração de determinada comunidade em determinado território, com a tomada de consciência das potencialidades e problemáticas locais, promovendo o desenvolvimento e a consolidação da democracia, desenvolvimento económico e social assim como a inserção da comunidade em políticas macro (Amado, 2018).

1.5.1. Participação Cidadã, Empresas e Terceiro Setor

Na literatura é possível encontrar um conjunto de caminhos e estratégias para alcançar o melhor e mais eficiente desenvolvimento territorial: incluir o desenvolvimento sustentável e inclusivo como meio, nos territórios de baixa densidade, com desafios e riscos inerentes ao despovoamento e à falta de dinamismo económico (Vaz & Nofre, 2017). Podemos também mencionar outros fatores, como o papel das capitais territoriais na atração de novas atividades socioeconómicas, culturais e científicas; a valorização de ativos endógenos, como o património natural e cultural; a promoção do empreendedorismo social, assim como o (auto)empoderamento, de forma a promover a participação cívica ativa dos diferentes atores sociais, com ações conjuntas de cooperação. Será importante também promover a presença de instituições de ensino superior nestas regiões como um ativo fundamental e válido para dinâmicas de reestruturação sustentável e inovadora, assim como uma agenda inovadora da investigação nos territórios do interior português de forma a reforçar oportunidades (Vaz & Nofre, 2017).

O envolvimento dos cidadãos, e também das empresas, está identificado como um fator chave de sucesso na transição energética eficiente (e também de um desenvolvimento económico sustentável), e cada vez mais urgente, de forma a mitigar os efeitos das alterações climáticas (Sequeira *et al*, 2023).

Quando queremos incluir esta fação no combate e mitigação da pobreza energética, surge o conceito de “*hard-to-reach energy users*”, definidos como grupos de pessoas para quem a energia é difícil acesso físico, ou são energeticamente mal servidos, ou possuem dificuldade em aceder à informação ou à mudança comportamental (Rotmann *et al*, 2020). Estes utilizadores de energia tendem a integrar cinco grupos principais; Famílias Vulneráveis, Famílias com altos rendimentos, Inquilinos e Proprietários, Pequenas e Médias Empresas, e Empresas e Subsetores Comerciais, o que acaba por incluir uma larga parcela da população (Sequeira *et al*, 2024).

Claramente, os agregados mais vulneráveis são os mais suscetíveis a serem afetados pela pobreza energética. É sugerido que as variáveis demográficas e socioeconómicas como idade, rendimento, género, educação, emprego, agregado familiar, saúde, deficiência, estatuto migratório e etnia podem agravar o risco de pobreza energética (Rotmann *et al*, 2020; Simcock *et al*, 2021, Sequeira *et al*, 2024). Esses estudos sugerem que a abordagem local, assim como nas organizações locais, podem implementar com sucesso medidas de apoio e combate à pobreza energética (Horta *et al*, 2019).

Quando falamos de agentes e poderes locais é importante destacar que a “boa governança” no setor público é relevante para o bem-estar geral. Por conseguinte, incluir estes agentes no desenvolvimento de metodologias permite medir de forma empírica a qualidade da governança nos diversos níveis e agentes da administração pública (Cruz & Marques, 2011).

Esta promoção da participação entre a população, as organizações locais, dos agentes públicos de diferentes esferas estão posicionadas estrategicamente de forma a aproximar os grupos mais distantes, com o benefício das relações de confiança (Ramsden, 2020; Mundaca *et al*, 2023; Sequeira *et al*, 2024).

2.5.2. Papel dos Agentes de Proteção Civil

Os agentes de proteção civil desempenham um papel fundamental no desenvolvimento local, indo além da sua função de maior destaque que é a resposta a situações de emergência. Possuem também um papel na prevenção, na educação e na sensibilização, contribuindo para a construção de comunidades mais resilientes e seguras. Neste papel também se inclui a integração da gestão dos riscos nas políticas públicas

de desenvolvimento territorial, a gestão de riscos em diversas áreas, como o ordenamento do território, o desenvolvimento urbano, a saúde, meio ambiente, as alterações climáticas, gestão de recursos hídricos, infraestruturas, educação, entre outras políticas mais setoriais. Integrar a proteção civil com as políticas públicas (e consequentemente na governança) é fundamental para promover o desenvolvimento sustentável e a construção de territórios mais resilientes. Sendo um dos papéis fundamentais o da prevenção, preparação, resposta e recuperação, contribuindo para a segurança e o bem-estar das comunidades locais ou da sua área de atuação (Jensen & Vieira, 2021).

A perceção pessoal de alguns autarcas quanto à proteção civil, motivou a integração desta área na governança autárquica na agenda política local, e a estratégia global da proteção civil insere-se na nova abordagem do desenvolvimento local e na aplicação da governança, tornando-se assim indissociáveis, abraçando uma visão mais ampla nos domínios do *safety* e *security* (Caldeira, 2013).

Caldeira (2013) propõe então uma dinâmica estratégica para incluir, de forma mais robusta, a proteção civil na governança: promover programas, e estudos técnico-científicos sobre os riscos específicos do seu território, municipal ou intermunicipal, constituindo ações de prevenção, ação e mitigação; incorporar a proteção civil no processo de gestão municipal e na promoção e construção de um território mais resiliente.

No que concerne à problemática da pobreza energética, esta é importante no âmbito dos riscos que lhe estão associados onde a proteção civil, em todos os seus agentes, possa ter uma função de conscientização, identificação e encaminhamento de possíveis casos, considerando que parte dos riscos inerentes à pobreza energética são atuados pelos agentes de proteção civil, como emergências pré-hospitalares, incêndios urbanos, incêndios rurais e acidentes, acabando estes agentes a ter um papel importante na prevenção e na mitigação.

2.5.3. Papel dos Agentes de Saúde

Os agentes de saúde podem ter um papel preventivo e de combate aos riscos da pobreza energética, tornando-se assim importantes agentes de prevenção e informação.

Populações saudáveis tendem a ter uma maior capacidade de adaptação às mudanças, na perspetiva de adaptação social e adequação a determinadas situações (Loureiro *et al*, 2013). A promoção da saúde envolve a capacitação das comunidades para um maior controlo e autonomia sobre a sua vida e sobre a sua saúde, englobando o desenvolvimento de capacidades pessoais, criação de ambientes promotores de saúde, o reforço à ação comunitária, reorientação dos serviços de saúde, assim como a construção e a participação em políticas públicas saudáveis e de proximidade, assim como uma reorientação para uma saúde mais preventiva do que ativa. De forma a efetivar estas ações é importante um conhecimento do espaço geográfico destas comunidades assim como as suas particularidades (Colin & Pelicioni, 2018).

No panorama da ação local dos agentes de saúde é importante falar da saúde pública, assim como a saúde de proximidade e em comunidade. Este trabalho mais próximo das comunidades possui diversos efeitos, nomeadamente na saúde e bem-estar, através da educação para a saúde, da literacia, na prevenção de doenças e no apoio a grupos vulneráveis e na intervenção social e comunitária, através da mobilização em comunidade, articulação entre outros setores e entidades locais e a promoção da inclusão e acesso aos serviços (ANMSP, 2024).

Em Portugal, as Unidades de Cuidados na Comunidade (UCC) têm como missão contribuir para a melhoria do estado de saúde da população da sua área de intervenção, “visando a obtenção de ganhos em saúde” (ANMSP, 2024). Estas UCC prestam cuidados de saúde e apoio psicológico e social, no âmbito domiciliário e comunitário, especialmente a pessoas, famílias e grupos mais vulneráveis, que se encontrem em situação de maior risco ou em dependência física e/ou funcional, situações de doença que implique um acompanhamento especializado de proximidade, atuando também na educação para a saúde, “na integração de redes de apoio à família e na implementação de unidades móveis de intervenção” (DR n.º74/2009). Exemplos de evidências científicas da saúde de proximidade podem-se encontrar num estudo Ballard & Montgomery (2016) que demonstrou que os programas de educação para a saúde realizados por profissionais de saúde podem aumentar a adesão a hábitos mais saudáveis em 30%.

No que respeita à promoção de comportamentos energéticos eficientes, e consequentemente mais saudáveis, como redução do uso de biomassa, ou pelo menos o seu uso de forma segura, prevenindo intoxicações ou agudizações de patologias pré-existentes, os agentes de saúde também possuem um papel importante na identificação e encaminhamento de famílias em pobreza energética e outras particularidades da vulnerabilidade social, à ação social ou a atores locais com essa função.

2.5.4. Papel dos Poderes Locais – Autarquias e Comunidades Intermunicipais

Abordar os agentes locais é fundamental, no que concerne à aplicabilidade das políticas de governação em todas as escalas, segundo Lima (2023), a governação em Portugal enquadra-se em três escalas de hierarquia e de dimensão territorial decrescente – central, regional e local. Sendo que o topo é incorporado pelo Governo português, anexando os ministérios, as secretarias de estado, as direções gerais e os departamentos. O seu defeito é ser centrado na capital, e com uma fraca desconcentração e descentralização de competências, e assumindo um grande aparelho burocrático (Lima, 2023). Então o poder local é uma base fundamental para a criação de valor público ao território assim como a prestação de serviço público aos cidadãos e empresas, potenciando melhorias na qualidade de vida da população e o desenvolvimento económico no seu território e no território nacional (Simões, 2022).

Perante a necessidade de descentralizar as decisões, foram executados avanços ao longo dos últimos anos, especificamente com a Lei n.º 75/2013, que institui um regime de transferência de competências, e com a Lei-Quadro da descentralização (Lei n.º 50/2018, 2018), que promove a descentralização em três níveis: intermunicipais, municípios e freguesias (Lima, 2023):

A Lei n.º 75/2013 (2013) enquadra cinco objetivos principais, como “a aproximação das decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, racionalização dos recursos disponíveis e a melhoria da qualidade dos serviços prestados”.

Já a Lei n.º 50/2018 (2018) define os princípios orientadores do processo de descentralização, sendo eles “A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa; a preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais; a garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos; a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público; a eficiência e eficácia da gestão pública; a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados,

considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados; e a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas”.

Com estas informações conseguimos perceber a função dos poderes locais na aplicabilidade da governança, e na função de aproximar a governação central de todas as populações e territórios, numa forma de mitigar as assimetrias sociais e territoriais, principalmente no acesso à informação e na aplicação de medidas de prevenção e mitigação.

Capítulo 3 – Metodologia

3.1. Objetivo, pergunta de partida e hipóteses

Esta dissertação tem por objetivo perceber como potencializar instrumentos de ação integrada entre os atores locais, com vista ao combate, prevenção e mitigação de riscos da pobreza energética. Para responder à pergunta de partida, alinhada com o objetivo da dissertação: Como potencializar instrumentos de ação integrada com vista à erradicação da pobreza energética, foram formuladas duas hipóteses de investigação.

A Hipótese 1 centra-se no papel da governação *Top-Down* na erradicação da pobreza energética em Portugal. Prevê-se que este modelo de governação, poderá não conseguir atender às vulnerabilidades energéticas de um país com acentuadas assimetrias demográficas, sociais e territoriais.

A Hipótese 2, complementar à Hipótese 1, assume que uma maior independência na elaboração de estratégias de combate, prevenção e mitigação da pobreza energética, potencializaria uma maior coesão territorial.

3.2. Dados e métodos

Iniciou-se com uma análise de dados que complementam os fatores e os riscos da pobreza energética recorrendo a literatura científica, posteriormente foi feita uma análise das estratégias e programas de governo que incluam o combate à pobreza energética e à vulnerabilidade social, para perceber o que foi feito e as metas e objetivos do país para esta problemática. Seguidamente, de forma a testar a Hipótese 1, é feita uma análise SWOT das regiões do interior em comparação às regiões NUT III das áreas metropolitanas, centrada em indicadores sociais, demográficos, económicos e políticos, de forma a sustentar a questão da assimetria social e política, e como introdução a uma análise no que concerne as diferenças demográficas, às infraestruturas e o acesso a serviços, ao setor económico e às questões ambientais e aos riscos. Depois, ainda no âmbito da Hipótese 1 e com base no trabalho de Gouveia, Palma e Simões (2019), o estudo centra-se na análise dos territórios que possuem simultaneamente valores muito elevados tanto a nível de aquecimento como de arrefecimento (11.5-13.8); como no aquecimento (11.2-13.4). Daí resultou um conjunto de 25 municípios, situados em 8 comunidades intermunicipais denominados de territórios duplamente vulneráveis.

Por fim, relativamente à Hipótese 2, são realizadas 18 entrevistas semiestruturadas de acordo com cinco perfis:

1 – Governação *Top*: Deputados da Assembleia da República, Representantes de Ministérios, Assessores, Representantes de alto escalão de serviços públicos a nível nacional

2 – Governação *Down*: Presidentes de Câmara, Vereadores, Presidentes de Junta de Freguesia, Deputados Municipais

3 – Saúde: Médicos, Enfermeiros de meio hospitalar e enfermeiros de unidades de cuidados em comunidade

4 – Proteção Civil: Comandantes de Corpo de Bombeiros, Oficiais, Chefes e Subchefes, Coordenadores Municipais de Proteção Civil

5 – Agentes de comunidade: Representantes dos GAL, Associações de terceiro setor, Representantes de Associações, Empresas

O contacto com os entrevistados foi feito através de meios formais (e-mails institucionais), mas também com recurso à rede de contactos própria. A participação foi voluntária e sujeita à assinatura de uma declaração de consentimento (Anexo A), cumprindo com as normas de proteção de dados em vigor. Não foram abordadas quaisquer questões relativas à sua saúde, orientação sexual, etnicidade, opiniões políticas, convicções religiosas e filosóficas.

Todas as entrevistas foram realizadas de forma online com a exceção de uma. Os apontamentos das observações foram anotados, contribuindo assim para uma melhor compreensão dos discursos, assim como a retirada de ideias e sugestões para desenhar um conjunto de propostas que irão fazer parte das recomendações desta dissertação. As questões base foram construídas com base na literatura científica sobre pobreza energética. Uma parte dos guiões foi adaptada a cada tipo de perfil (Anexos C-I). Os tópicos de tronco comum (Anexo B) abrangem o conhecimento dos agentes sobre a pobreza energética e os níveis de vulnerabilidade da sua área de atuação, assim como os conhecimentos sobre os riscos, grupos vulneráveis e processos de combate e mitigação.

As gravações das entrevistas estão analisadas e armazenadas por mim, protegidas com *password* no computador apenas por mim acessível. A confidencialidade foi mantida ao longo de toda a investigação.

As entrevistas foram inicialmente analisadas com recurso ao MaxQDA e posteriormente transcritas por um software de inteligência artificial (Notta.ai), que transcreveu os áudios das entrevistas, de forma a diminuir o tempo de transcrição manual, posteriormente foram corrigidas e retiradas notas dentro desse mesmo programa, a semelhança do que se faria no MaxQDA. Isto serviu para analisar como cada ator encara a problemática da pobreza energética no seu território ou, no caso dos atores da governação *top-down*, como encaram as assimetrias territoriais na vulnerabilidade. Procurei também saber como cada ator encara os riscos e as vulnerabilidades assentes, tal como que programas e estratégias de prevenção e mitigação atuam nos seus territórios.

De realçar que para a realização das entrevistas existiu uma clara dificuldade de agenda ou falta de resposta. Procurando ultrapassar essas dificuldades, no que concerne ao contacto com os GAL ou com os agentes de proteção civil de forma mais específica, procurou-se encontrar pessoas ou instituições que abrangessem de forma mais ampla esses perfis. No caso da proteção civil, com um/a comandante sub-regional, de uma das sub-regiões mais afetadas, e no perfil da comunidade, sendo que o foco seria colaborar com os GAL, contactou-se a federação das mesmas, que se disponibilizou para colaborar. Nestes casos, as

entrevistas tiveram ligeiras adaptações de forma a cobrir os tópicos, sem referência concreta a territórios e/ou municípios (ver Anexos).

3.2.1. Caracterização dos entrevistados

Para preservar a confidencialidade dos entrevistados, a sua caracterização é apresentada em seguida desagregada por perfil (Quadro 3.1), enquadramento profissional (Quadro 3.2) e género e idade (Quadro 3.3).

Quadro 3.1 - Perfil e número de entrevistados

Perfil	Número de Entrevistas	NUTSIII
Saúde	5	Douro, Viseu Dão Lafões, Região de Aveiro, AM Lisboa, Beiras Serra da Estrela
Proteção Civil	4	Douro, Viseu Dão Lafões
Comunidade	2	Todos
Governança <i>Down</i>	2	Beiras Serra da Estrela, Ave
Governança <i>Top</i>	5	Não aplicável
Total	18	

Quadro 3.2 - Enquadramento profissional dos entrevistados

Funções profissionais dos entrevistados		
Perfil	Funções Profissionais (Atuais ou recentes)	ID do entrevistado
Saúde	2 enfermeiros/as de serviço de urgência	E1 / E2
	2 enfermeiros/as de unidades de cuidados em comunidade	E3 / E4
	1 médico/a de serviço de urgência e de Viatura de Emergência Médica (VMER)	E5
Proteção Civil	2 Comandantes	E6 / E7
	1 Graduado/a (Oficial)	E8
	1 Comandante Sub-Regional de Emergência e Proteção Civil	E9
Comunidade	Federação de Associações de Desenvolvimento Local (Representante dos GAL)	E10
	Representante da ADENE	E11
Governança DOWN	1 Deputado/a Municipal	E12
	1 Ex Vereador/a e Ex Deputada/o	E13
Governança TOP	1 Deputado/a	E14
	1 Deputado/a e Ex-Ministro/a	E15
	1 Funcionário/a alto escalão da Segurança Social	E16
	1 Representante da Linha 144	E17
	1 Dirigente Partidário	E18

Quadro 3.3 - Caracterização dos entrevistados em género e idade

Relação Género e Idade	
Género	Nº de entrevistados
Feminino	7
Masculino	11
Total	18
Idade	
18 – 25	1
26 – 35	1
36 – 45	10
46 - 55	5
56 – 65	0
66+	1
Total	18

Com base nos resultados será possível confirmar ou infirmar as hipóteses de investigação, bem como contribuir com estratégias e políticas adaptadas aos territórios que possam ser aplicadas no âmbito da governança multinível, para que as políticas nacionais enquadrem, abranjam e sejam de conhecimento de todos os territórios e das populações mais vulneráveis.

Capítulo 4 – Contextualização

4.1. Pobreza Energética em Portugal

A pobreza energética funciona como um círculo vicioso (Behrens *et al*, 2012). As famílias de baixos recursos económicos vêem-se obrigadas a recorrer aos equipamentos que os seus orçamentos podem suportar, nem sempre eficientes, quer do ponto de vista do aquecimento, quer do consumo energético. Por conseguinte, não conseguem suprir as necessidades de um aquecimento eficaz o que provoca consequências ao nível da saúde sobretudo física, mas também mental. Além dos riscos de saúde, as famílias que não conseguem manter as suas casas suficientemente aquecidas através de equipamentos eficazes recorrem, por vezes, a sistemas que aumentam a falta de segurança e os riscos de incêndios habitacionais (como braseiras acendidas no interior das casas) ou intoxicações por monóxido de carbono. Estas circunstâncias, além dos riscos à saúde e segurança, acabam por contribuir para agudizar as desigualdades sociais, assim como uma estagnação económica dos recursos familiares (Leão, 2021).

Trata-se de uma realidade complexa, multidimensional, e como já podemos observar, engloba uma multiplicidade de fatores. A Estratégia de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050, refere que mais de 600 mil portugueses vivem em situação de pobreza energética severa, e estima que entre 1.8 a 3 milhões de pessoas vivam em pobreza energética.

Portugal está abaixo no *ranking* da maior parte dos indicadores de Pobreza Energética da UE e está considerado nos países da UE mais vulneráveis ao problema (Horta *et al*, 2019). Portugal está entre os países da UE, com maior custo de energia, seja em gás natural, seja em eletricidade, com baixos rendimentos dos agregados, uma das maiores taxas de mortalidade durante o inverno, problemas com o conforto térmico, seja a nível de arrefecimento, seja a nível de aquecimento (Gouveia *et al*, 2019).

Cerca de 89% das habitações têm pelo menos um sistema de aquecimento, enquanto apenas 11% das habitações possuem pelo menos um sistema de arrefecimento. Em 2010, considerando as habitações que têm sistema de ar condicionado, os sistemas de aquecimento portáteis são os mais frequentes (61.2%), seguido pelas lareiras (24%). Apenas 10% possuem alguma forma de aquecimento central. Já quanto aos sistemas de arrefecimento, a ventoinha é o mais comum (69.5%), a bomba de calor também é uma escolha comum como sistema de refrigeração (26%), conseqüentemente, a energia para aquecer é providenciada por eletricidade (13%), biomassa (68%) e combustível de aquecimento (14%), enquanto para arrefecimento a única fonte de energia é a eletricidade (Horta *et al*, 2019), mas iremos trabalhar os dados atualizados à frente.

Em 2013, a energia utilizada para aquecimento e arrefecimento representava apenas 22% e 0.64%, respetivamente, da energia consumida por habitação, uma percentagem significativamente inferior à média europeia (Odysse-Mure, 2016; Horta *et al*, 2019).

Nos Censos de 2021, conseguimos observar algumas tendências no que concerne aos meios de aquecimento em relação à percentagem de população residente (Figura 4.1.). O tipo de aquecimento mais usado nos alojamentos familiares clássicos são os aparelhos móveis (aquecedores elétricos ou a gás), e a grande maioria destes alojamentos (83,4%) não possui ar condicionado, sendo que essa percentagem reduziu para 63,5% nos alojamentos contruídos na última década (INE, 2023).

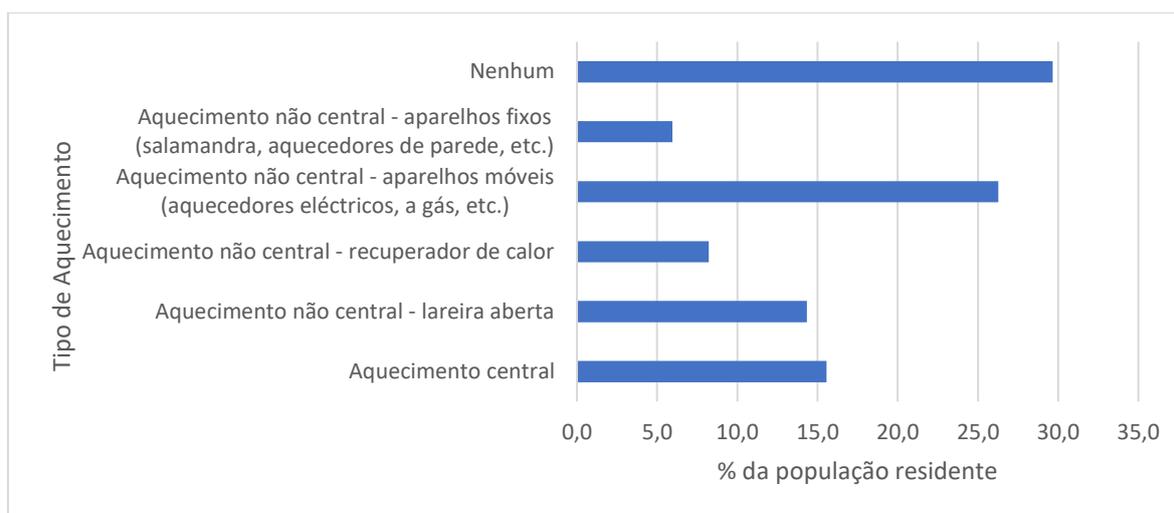


Figura 4. 1 - Tipo de aquecimento por % de população residente (INE, Censos 2021)

Em 2021, cerca de 84% da população possuía pelo menos um meio de aquecimento. Sendo os mais frequentes, os pequenos eletrodomésticos (26.3%), seguido dos sistemas de aquecimento central (15.6%), depois pelo uso da lareira (14.3%), seguido pelo aquecimento não central, como os recuperadores de calor (8.2%) e por fim, os aparelhos fixos, como as salamandras e os aquecedores de parede (6%).

Segundo Santos (2018), 28% da população portuguesa não tem capacidade financeira para suportar despesas de uma climatização adequada, por isso existe uma tentativa de mitigação dos custos, através da diminuição do tempo de utilização dos sistemas de aquecimento, que leva à perda de conforto.

4.1.1. Fatores que potenciam a Pobreza Energética

Os indicadores de Pobreza Energética mais utilizados são publicados pelo Eurostat, através dos dados recolhidos pelos diversos institutos de nacionais estatística, anualmente, no inquérito do *EU Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), cuja versão portuguesa se chama Inquérito às Condições de Vida e Rendimento. Dados recentes mostram que enquanto em 2019 havia uma diminuição gradual da inflação, da taxa de desemprego e o aumento dos apoios sociais, atualmente já não podemos dizer o mesmo. É de conhecimento geral a crise social, económica e política que se vive na Europa e em Portugal nos dias de hoje, os conflitos geopolíticos, o pós-pandemia e uma outra série de variáveis implicaram um crescente aumento do custo de vida. Posto isto, a parte salarial tem sempre uma relevância

na avaliação e no debate económico e social, levando a uma maior sensibilidade para a questão das desigualdades, onde se abrange a distribuição funcional e pessoal do desenvolvimento, a evolução mostra uma tendência de declínio, com a recuperação pós 2016, e em 2020, notou-se uma grande quebra no PIB (Conselho Superior de Estatística, 2023) (Figura 4.2).



Figura 4. 2 - Percentagem dos salários do PIB (CSE, 2023, INE)

Uma parte relevante nestes fatores, também, é a habitação, em 2021 existiam cerca de 3,6 milhões de edifícios de habitação familiar clássica, sendo que 23.5% e 28.8% foram contruídos da década de 90 e 80 respetivamente (Pordata, 2022), o índice de envelhecimento dos edifícios, no que concerne ao rácio entre o número de edifícios contruídos até 1960 e os construídos até 2011, ficou nos 747, o que significa que a cada 100 edifícios construídos depois de 2011, existiam 747 edifícios construídos até 1960 (INE, 2023). Conseguimos então perceber e relacionar com Horta *et al* (2019), a maioria do edificado já é antigo, sendo que um valor considerável é datado de antes de 1945, antes de existir qualquer regulação sobre a eficiência energética dos edifícios, com a clara predominância de pedra e madeira. A maioria dos edifícios têm fraca eficiência energética, registando cerca de 75% de certificação igual ou abaixo de C. Esta fraca qualidade do parque habitacional, implica fraca insulação térmica, com habitações frias e húmidas no inverno e quentes no verão, 29% das habitações necessita, de intervenção, sendo 1.6% em estado severamente degradado. A nível das NUTSIII, conseguimos perceber a distribuição desigual naquilo que é o envelhecimento do parque habitacional (Figura 4.3).

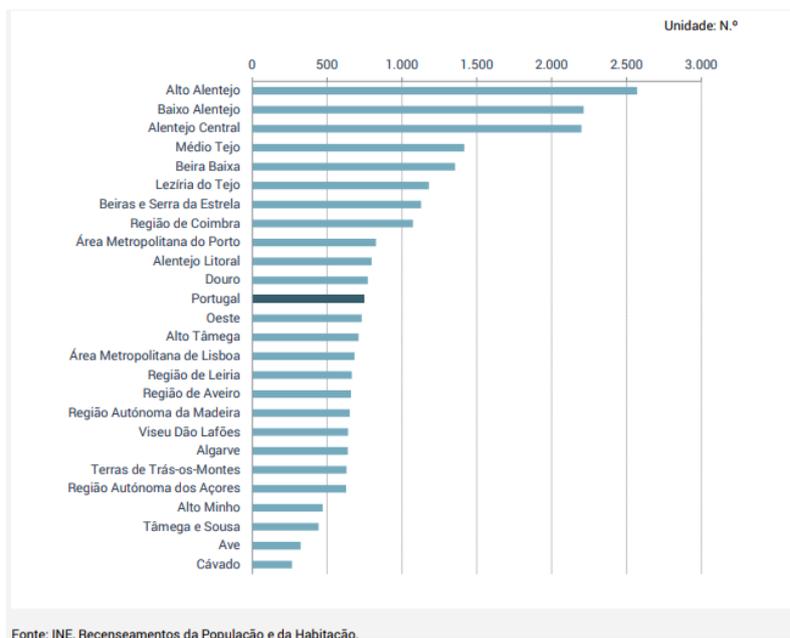


Figura 4. 3 - Índice de Envelhecimento dos Edifícios por NUTSIII (INE, Censos 2021)

4.1.2. Riscos da Pobreza Energética

A incapacidade de uma família conseguir suprir com as suas necessidades energéticas pode-se traduzir numa série de riscos, assim como se torna num problema social grave, com consequências para a saúde, bem-estar e qualidade de vida das famílias afetadas. Aqui pretendemos analisar em específico alguns desses riscos que se poderão traduzir na necessidade da governança e dos atores locais estarem incluídos no processo de sinalização, combate e prevenção, até porque deve-se destacar estes riscos na visão da vulnerabilidade social, mas também da saúde pública e na proteção civil.

O impacto negativo no bem-estar e na qualidade de vida, pode acontecer tendo por base diferentes fatores; o desconforto térmico, de acordo com a OMS (2018), a falta de acesso ao arrefecimento e aquecimento adequado pode levar ao desconforto térmico, que pode afetar o sono, a concentração e a produtividade, a OMS (2018) também refere o fator do isolamento social, as pessoas evitam trazer outras para suas casas por não possuírem um ambiente propício, ou mesmo a questão do embaraço das condições, já Marmot *et al* (2011), refere que a pobreza energética e o desconforto térmico podem gerar fadiga afetando a produtividade, Healy (2014) refere também o fator da segurança, através da utilização de fontes de energia inseguras ou de forma inadequada, como fogueiras, aquecedores a gás, radiadores, braseiras, que na falta de conhecimento ou distração poderá aumentar o risco de acidentes, como incêndios, queimaduras e intoxicações, o mesmo autor também refere a questão do *stress* financeiro, onde os elevados custos da energia, seja gás ou eletricidade poderão levar a uma insegurança financeira ou mesmo endividamento, que por sua vez gerará ansiedade e stress no consumidor e na família.

Porém, quando se fala de pobreza energética, o que mais se destaca são os impactos na saúde das pessoas que padecem dessa vulnerabilidade, seja pela agudização de patologias anteriores ou o aparecimento de novas, o que mais se pode destacar são; doenças respiratórias, que através da exposição

de temperaturas extremas em habitações energeticamente deficientes, ou o uso de sistemas de aquecimento prejudiciais, como as lareiras ligadas com a fraca ventilação, podem aumentar o risco de doenças do foro respiratório, como a asma, bronquite e mesmo pneumonia (Marmot, 2010; Healy, 2014), as doenças cardiovasculares também podem aumentar devido ao frio excessivo, especialmente em pessoas com patologias pré-existentes (Marmot, 2010; Healy, 2014), assim como o aumento de risco de enfartes agudos do miocárdio e acidentes vasculares cerebrais, que também aumentam com o calor excessivo, as doenças mentais, como a depressão e ansiedade, agravamento de doenças crónicas, como a diabetes, artrite, doenças pulmonares, neoplasias, que na ausência de uma temperatura adequada, poderá contribuir para a sua agudização ou dificuldade na gestão da própria patologia (OMS, 2018)

4.1.2.1. Sobremortalidade em extremos climáticos

Devido aos impactos negativos na saúde e incapacidade de manter as casas aquecidas ou arrefecidas, a pobreza energética está relacionada com a sobremortalidade em períodos de temperaturas extremas (Horta *et al*, 2019), sejam ondas de calor ou ondas de frio. Por isso irei fazer uma breve análise de como a dificuldade de manter temperaturas adequadas dentro de casa pode aumentar o risco de morte, principalmente nos grupos mais vulneráveis.

A relação entre a exposição a temperaturas internas extremamente baixas, por elevados períodos, e o aumento das taxas de mortalidade no inverno, é clara (Liddell *et al*, 2015), 70% das mortes excedentes no inverno podem ser atribuídas a doenças do foro cardiovascular, enquanto 15% se concentram em questões relacionadas com problemas respiratórios (Mercer, 2003). Sendo que neste âmbito encontramos os idosos como grupo mais vulnerável devido a um maior fator de risco para mortes relacionadas ao frio, aqui encontramos alguns fatores como um maior período de tempo passado em ambientes internos e com menos atividade, um potencial de problemas termorregulatórios prejudicados (Rudge, 2011), maior vulnerabilidade e probabilidade de habitarem em locais energeticamente ineficientes e suscetíveis a pobreza energética (Marmot, 2011), e as pessoas mais idosas tendem a preferir temperaturas internas mais elevadas das que as camadas mais jovens (Schellen *et al*, 2010). Ou seja, o excesso de mortalidade no inverno, pode advir da combinação de dois fatores, como a ineficiência energética das habitações (fraco isolamento, sistemas de aquecimento deficitários ou inadequados, humidade) e a fraca capacidade financeira de manter a casa adequadamente quente (isto devido aos fracos rendimentos que auferem, mas também o elevado custo da energia) (Rudge, 2011).

No que implica as ondas de calor e os riscos associados às ondas de calor, assim como dados da sobremortalidade, podemos considerá-la como um sério risco à saúde pública, principalmente em grupos mais vulneráveis como idosos, crianças, pessoas com doenças crónicas, pessoas com deficiência, segundo a OMS (2022). As habitações com eficiência energética fraca ou inexistente, tendem a ter um mau isolamento térmico, ou uma ventilação desadequada, acabam por reter o calor e dificultam um ambiente fresco, e o uso de ventoinhas ou ar condicionados, quando disponíveis, acabam por agravar o custo da energia, onerando ainda mais as famílias vulneráveis à pobreza energética (Gordon *et al*, 2018).

A nível de saúde, um dos principais fatores é a desidratação, o consumo ou mesmo o acesso à água, assim como a dificuldade de refrigeração dos alimentos e medicamentos pode aumentar o risco de doenças e outros problemas de saúde (OMS, 2018; *Marmot Review Team*, 2011). No que implica as doenças crónicas, o calor pode levar a complicações graves, o isolamento social também se torna um problema, pois as pessoas têm receio de sair de casa, levando a problemas psicológicos, como depressão e ansiedade.

4.2. Políticas de Combate à Pobreza Energética

A políticas que abordam a Pobreza Energética e que promovem uma proteção mais adequada aos consumidores mais vulneráveis, já existem há alguns anos em determinados países, porém noutros, e no mais vulneráveis ainda é um trabalho em desenvolvimento, por vezes de maneira informal ou menos organizada, acabam por ser conduzidas de forma individual por cada Estado-Membro, acabando por geral uma assimetria europeia na vulnerabilidade e na aplicabilidade das políticas (Dobbins & Pyem 2016 cit por Gouveia *et al*, 2019).

No combate à pobreza energética é fundamental para estabelecer energia como um bem essencial e um direito. As políticas públicas deverão sempre ser direcionadas de forma a garantir o acesso universal à energia, limpa e acessível, assim como promover a proteção do ambiente e a eficiência energética dos edifícios e dos sistemas. Os eixos que devem implicar a ação deverão partir de programas de apoio financeiro, como a tarifa social de energia, o vale eficiência, financiamento de soluções energéticas alternativas e benefícios fiscais à produção e utilização de energia e tecnologia limpa e eficiente, com isto, obtém-se o incentivo à modernização do parque habitacional, a utilização de aparelhos e tecnologias mais eficientes e práticas conscientes no consumo, assim como a expansão do uso e desenvolvimento de energias de fontes renováveis em todas as zonas com foco nas zonas mais vulneráveis e de baixos rendimentos e por fim a educação e conscientização, de forma a promover a literacia ambiental e energética, assim como a literacia em saúde, trabalhando no que é a mitigação e prevenção, e de certa forma o combate.

4.2.1. Plano Nacional de Energia e Clima 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

No relatório especializado sobre os progressos da ODS 7 (Energias Renováveis e Acessíveis), de 2022, do Banco Mundial, destaca-se a importância do acesso universal à eletricidade, principalmente a populações mais remotas e isoladas, vulneráveis e mais carenciadas. Partindo desse ponto, é relevante enquadrar o Plano Nacional da Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas. Irei fazer uma análise tendo por base esses documentos, e desenvolver um conjunto de tópicos e o porquê de ser relevante para este estudo.

4.2.1.1. Plano Nacional de energia e Clima 2030

O PNEC 2030 trata-se de um documento estratégico elaborado por um grupo de trabalho composto numa equipa multidisciplinar de vários ministérios, entidades públicas e privadas, assim como diversos especialistas em diversas áreas, este processo de elaboração partiu da coordenação do ministério do Ambiente e Ação Climática, com parceria do Ministério da Economia, das Infraestruturas e Habitação e o da Transição Digital; tendo sido aprovado no Conselho de Ministros, após consulta pública em junho de 2023 (Portugal Energia, 2024).

O PNEC 2030 define um conjunto de metas e ações para a transição energética em Portugal até 2030 com o objetivo de alcançar a neutralidade carbónica até 2050, nesses objetivos encontramos a descarbonização, a eficiência energética, onde prevê a redução de 31% do consumo energético e a renovação de 35% dos edifícios existentes até 2030; as energias renováveis e outras medidas como o reforço da resiliência do sistema energético face às alterações climáticas e a garantia de um acesso à energia seguro e acessível para todos.

4.2.1.2. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Os ODS são uma agenda global composta por 17 objetivos e 169 metas interligadas, adotada por todos os estados-membros das Nações Unidas em 2015, representam uma adoção global de medidas para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir paz e prosperidade até 2030.

Os ODS relevantes perante o PNEC 2030, além da descarbonização, da eficiência energética, também se alinha nos seguintes:

ODS 1 – Erradicar a Pobreza: A partir do momento que o PNEC reconhece a pobreza energética como um obstáculo ao desenvolvimento humano e social, inclui medidas de garantia de acesso à energia a preços acessíveis para todos

ODS 3 – Saúde de Qualidade: Visando a redução da poluição do ar, dos riscos de saúde e melhorar a sua qualidade, promovendo a saúde pública.

ODS 8 - Trabalho Digno e Crescimento Económico: A transição para a economia verde tem força e capacidade de gerar novas oportunidades de emprego, impulsionando o desenvolvimento económico sustentável.

ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestruturas: Desenvolvimento de novas tecnologias

ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis: Promovendo também a eficiência energética das cidades, mais habitáveis e mais resilientes

ODS 12 – Produção e Consumo Sustentáveis: Redução do desperdício energético e do impacto ambiental

ODS 15 – Proteger a vida terrestre: Proteção da biodiversidade e dos sistemas a partir da transição económica verde

4.2.1.3. Como o PNEC 2030 e os ODS complementam o combate à Pobreza Energética

Através destes documentos, e principalmente o PNEC 2030, reconhece-se a pobreza energética como um problema social grave, e este plano inclui diversas medidas como a melhoria da eficiência energética dos edifícios, a promoção das energias renováveis, garantia de acesso à energia a preços acessíveis, combate à precariedade energética.

A combinação das medidas do PNEC 2030 e com os ODS, possui um trabalho sinérgico no combate à Pobreza Energética, fornecendo um plano de ação concretos a curto e médio prazo, da parte do PNEC e longo prazo da parte dos ODS.

4.2.2. Estratégia de Combate à Pobreza Energética

A Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050, foi aprovado em Conselho de Ministros a 8 de janeiro de 2024, como base no Diário da República (Resolução do Conselho de Ministros nº11/2024, de 8 de janeiro), esta estratégia, ELPPE, define a pobreza energética como a incapacidade de um lar de satisfazer as suas necessidades energéticas básicas a um custo acessível, caracterizando-se como um problema social grave em Portugal e que representa cerca de 11% da população. Como resposta a essa problemática, o governo aprovou esta estratégia; trata-se de um documento que estabelece um conjunto de medidas e ações abrangentes com o objetivo de erradicar a pobreza energética em Portugal até 2050.

Para alcançar esse objetivo são propostas a implementação de um conjunto de medidas e ações que pretendem: Proteger os consumidores mais vulneráveis; melhorar a eficiência energética das habitações; promover a transição energética de forma justa e acessível; reforçar a literacia e a capacitação dos consumidores; melhorar a governança e a monitorização.

Em termos quantitativos a ELPPE possui metas ambiciosas, sendo as mais relevantes a redução da percentagem da população em situação de pobreza energética: 50% até 2030 e 100% até 2050; o aumento da taxa de renovação energética das habitações: 30% até 2030 e 100% até 2050 e o aumento da percentagem de consumo de energia proveniente de fontes renováveis: 40% até 2030 e 80% até 2050.

Quanto às medidas, a ELPPE prevê ações concretas distribuídas em cinco eixos, sendo eles.

Eixo 1 – Apoio à ação social e combate à pobreza energética: Medidas de apoio social e combate à precariedade energética.

Eixo 2 – Melhoria da eficiência energética das habitações: Programas de reabilitação energética e promoção de soluções inovadoras.

Eixo 3 – Promoção da transição energética justa e acessível: Apoio ao autoconsumo solar e desenvolvimento de comunidades energéticas

Eixo 4 – Reforço da literacia e capacitação: Campanhas de informação e sensibilização e formação e capacitação das comunidades e consumidores

4.2.2.1. Análise crítica da estratégia

Numa análise desta estratégia podemos reforçar alguns pontos; no que respeita aos pontos fortes é importante destacar a abrangência, mas também a ambição das metas desta estratégia, com uma abordagem integrada dos diferentes eixos estratégicos, onde se reconhece a interdependência entre as medidas de apoio social, a melhoria da eficiência energética das habitações, a clara promoção para a transição verde e o reforço da capacitação e da literacia energética. Na ambição das metas, o governo estabelece o claro compromisso na resolução de um problema, agora incluído na vulnerabilidade social, assim como o consequente acompanhamento do progresso da implementação. O foco na justiça social também é um ponto forte, quando reconhece que a Pobreza Energética afeta de forma desproporcional e assimétrica os grupos mais vulneráveis da população, como até agora temos abordado ao longo da dissertação. A ELPPE prevê a participação ativa da sociedade civil e da governança na sua implementação, onde reconhece o contributo de diferentes entidades e grupos de interesse na resolução do problema da pobreza energética, no que concerne na definição, implementação e monitorização das medidas.

Quanto aos pontos fracos, a ELPPE apresenta desafios na sua implementação, principalmente na necessidade de recursos financeiros, a necessidade de mobilizar e articular diferentes atores assim como a mudança de comportamentos dos consumidores. Com isto a estratégia não apresenta um plano de ação detalhado, assim como a ausência de prazos concretos e orçamentos específicos, o que dificultará a sua eficaz implementação. A ausência de indicadores de impacto específicos para cada eixo e cada ação, dificulta a avaliação da eficaz irradicação da pobreza energética em 2050, como eles têm objetificado, ou mesmo as metas para 2030 de redução de 50% das famílias em pobreza energética, impede a monitorização do progresso de forma a permitir um impacto mais positivo. Existe também uma lacuna no que concerne à proteção dos consumidores às práticas abusivas das empresas de energia, como práticas desleais comerciais e taxas excessivas.

Nos desafios encontramos a necessidade de capacitar e fazer chegar a informação aos consumidores mais vulneráveis, de forma que estes possam tomar decisões mais ponderadas e adequadas à sua situação, assim como aproveitar as medidas disponíveis e terem o acesso facilitado e com instrução no processo administrativo. É importante também garantir a efetividade das medidas de apoio social e promover a inovação tecnológica no setor energéticos, através do desenvolvimento de soluções eficientes e acessíveis. Uma das maiores oportunidades desta estratégia é mesmo a mobilização de recursos financeiros da União Europeia.

Por fim, é importante analisar a coerência da ELPPE com outros instrumentos políticos já existentes e relacionados, como a Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030) e a Estratégia Nacional do Clima, as metas e objetivos da ELPPE estão alinhadas com as metas de descarbonização e eficiência energética, definidas nos programas mencionados, porém é necessário abordar a falta de coordenação entre os diferentes instrumentos da política, pois a coordenação necessária para a implementação da ELPPE, se não for adequada poderá levar a uma duplicação de esforços e consequente ineficiência na utilização do erário público, e em alguns casos as metas definidas pela ELPPE podem ser incompatíveis com políticas pré-existentes em outros setores da energia, da habitação e mesmo o fiscal.

Esta Estratégia, não só corrobora grande parte deste estudo como se tornou num marco fundamental no que respeita ao enquadramento da Pobreza Energética na Vulnerabilidade Social. Na sua abrangência de objetivos, visão e metas o sucesso desta Estratégia dependerá da capacidade de mobilização dos agentes envolvidos, o Governo na sua amplitude *top e down*, às empresas energéticas, assim como as organizações da sociedade civil e as suas bases, como a saúde e a proteção civil, e os próprios consumidores, sendo um objetivo comum deverá ser um compromisso comum.

4.3. A Pobreza

A pobreza é um problema multidisciplinar, multifacetado e complexo, com milhões de pessoas afetadas em todo o mundo e Portugal não é exceção. É importante interpretar as suas causas para melhor perceber o seu risco, assim como perceber os seus grupos mais vulneráveis e os indicadores que os compõem, para que possamos fazer uma análise macro à pobreza energética, mas também melhor compreender as políticas já implementadas assim como os seus pontos fortes e fracos, para melhor podermos contribuir. A EAPN define a pobreza como “a negação de direitos humanos fundamentais económicos, sociais e culturais, é um imperativo moral e político desafiar e combatê-la, com e pelas pessoas em risco de pobreza e exclusão social.” A EAPN também refere que a pobreza implica o impedimento de um desenvolvimento pessoal e familiar eficaz, assim como a participação na vida social privando as pessoas para uma contribuição na sociedade, o que leva ao enfraquecimento da coesão territorial e do desenvolvimento sustentável, que seja inclusivo. Em resumo, as pessoas em situação de pobreza e exclusão social não possuem um rendimento adequado, assim como recursos ou acesso a serviços públicos e privados, fundamentais para uma vida digna (EAPN, 2020).

4.3.1. Determinantes da pobreza

As causas da pobreza estão geralmente interligadas, variando desde fatores individuais, a sistémicos e estruturais (Piketty, 2014). De acordo com a EAPN, entre as várias causas da pobreza destacam-se: o desemprego e a precariedade nas condições de trabalho, a taxa de desemprego em Portugal (6.5%, Pordata, 2023) perante a média da UE (6.4%, Eurostat, 2023), e muitos trabalhadores encontram-se em empregos precários, com salários baixos e fraca proteção social (Simões & Ferreira, 2019); o baixo nível educacional, a falta de qualificações profissionais acaba por limitar o acesso a oportunidades de trabalho e rendimento, acabando por perpetuar e “geracionalizar” o ciclo de pobreza (Ferreira *et al*, 2020); as desigualdades de género, as mulheres acabam por ser mais propensas à pobreza, devido a fatores como a segregação ocupacional, o excedente na carga do trabalho doméstico e a menor participação na força de trabalho (Carvalho & Ferreira, 2021) ou a menor participação em lugares de topo e mais bem remunerados; a monoparentalidade, principalmente as famílias encabeçadas por mulheres (Costa & Machado, 2018) em consequência também do abordado anteriormente; problemas de saúde, doença e deficiência, estas pessoas têm mais dificuldade em enquadrar-se no mercado de trabalho (Simões & Ferreira, 2019) e a habitação precária (Carvalho & Ferreira, 2021).

4.3.2. Vulnerabilidade Social e os seus indicadores

A vulnerabilidade social é um conceito abrangente e multidisciplinar, tal como o da pobreza, e está em constante evolução. A Organização Mundial da Saúde, define o termo como a “susceptibilidade dos indivíduos e grupos sociais de serem marginalizados e excluídos da sociedade, aumentando o risco de pobreza e outras privações”. Marlier & Fouquet (2014) definem como o risco elevado de exposição à exclusão social, caracterizando-se pela falta de recursos e oportunidades, estando enraizada em fatores estruturais, tal como a pobreza, a desigualdade e a discriminação, de forma que limita as oportunidades e perpetua a exclusão. Simões & Ferreira (2019), definem como um processo dinâmico e multicausal, onde as pessoas ou grupos tornam-se mais suscetíveis por diversos fatores interligados entre si.

Estes fatores podem ser os baixos rendimentos, acesso precário a serviços básicos, discriminação, violência doméstica ou mesmo situações de emergência, como desastres naturais, crises económicas, conflitos geopolíticos, que podem aumentar de forma drástica e significativa a vulnerabilidade social e o risco de pobreza de comunidades ou mesmo populações inteiras (Costa & Machado, 2018), e também não esquecendo, a questão de pandemias.

E para monitorar a vulnerabilidade social existem diversos indicadores que são usados pela academia e na elaboração de políticas públicas, tais como; a taxa de pobreza, a proporção da população que vive abaixo de determinado limiar (INE, 2023); Índice de privação multidimensional, que avalia a privação de determinadas áreas, saúde, educação, habitação e acesso a serviços (Pordata, 2023); Risco de Pobreza e Exclusão Social, que mede a proporção da população em risco, incluindo os fatores já abordados (EAPN, 2023) e a Taxa de Pobreza Infantil.

4.3.3. Estratégia Nacional de Combate à Pobreza

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP), foi apresentada em 2021 pelo governo português, abraçando assim um marco importante no que é o combate à pobreza em e à exclusão social. Neste ponto iremos fazer uma abordagem ao documento, abordando a sua função, eixos, pontos fracos e fortes.

A ENCP tem como principal objetivo o estabelecimento de um marco estratégico para o combate à pobreza em Portugal, com metas, objetivos e medidas que deverão ser implementadas em diversas áreas, visa promover a inclusão social e reduzir as desigualdades, de forma a garantir o acesso universal à saúde, educação, trabalho e habitação digna. Possui também dois horizontes temporais diferentes, 2022-2025 e 2026-2030 (Portugal.Gov, 2023)

A estratégia possui sete linhas orientadoras, que são a base da sua ação: Combater a pobreza extrema: garantindo a satisfação das necessidades mais basilares como a alimentação, saúde e habitação; promover a inclusão social: criando oportunidades de participação plena de todos os cidadãos na sociedade, com o combate à discriminação e exclusão; reforçar o papel do estado: provisão de serviços públicos assim como na regulação da economia de forma a garantir a justiça social; mobilizar a sociedade civil: envolvimento ativo da sociedade civil, como o terceiro setor, as empresas e os cidadãos; promover o

desenvolvimento local: com investimento no desenvolvimento local e regional, criação de oportunidades de trabalho em áreas tendencialmente mais desfavorecidas; combater as desigualdades de género; garantir a sustentabilidade das políticas: assegurando uma gestão eficiente dos recursos públicos e uma avaliação e *follow-up* das ações. Com base nestas linhas e nas ações a curto/médio prazo, fez-se um conjunto de ações a implementar no primeiro horizonte temporal, até 2025.

Com isto, a ENCP possui um conjunto de pontos fortes, como a sua abordagem mais abrangente, multicausal e multidimensional, metas ambiciosas a médio e longo prazo, o envolvimento da sociedade civil, tratando-se de um ponto fundamental para a quebra das assimetrias territoriais, assim como o foco no desenvolvimento local. Já os pontos fracos, serão, sem dúvida, a falta de concretização, que apesar do vasto conjunto de medidas, objetivos e metas, ainda carece de mais detalhe da implementação e dos recursos necessários, a ausência de processo avaliativo também é um ponto a melhorar, pois é importante avaliar o impacto e dar o devido *follow-up* das ações, para contribuir para um melhor sucesso, por fim, os desafios na sua implementação, com as mudanças na governabilidade, o panorama geopolítico, e a complexa articulação com os diferentes níveis de governabilidade e a necessidade de mudanças estruturais na sociedade. Para o sucesso desta estratégia é fundamental o compromisso forte por parte da Governação *top* com a sua implementação e na alocação dos recursos necessários e adequados, e que sejam devidamente aplicados e instituídos a nível da Governação *down*.

4.4. 144 a Linha de Emergência Social em Portugal

No que concerne ao termo emergência social, é importante destacar que se trata de situações de vulnerabilidade e desproteção constituindo um perigo real e iminente ou atual, que resultam de não estarem asseguradas as condições mínimas de proteção e que implicam uma ação social imediata (ISS, 2024). Com isto criou-se a Linha Nacional de Emergência Social (LNES), um serviço público gratuito, de funcionamento 24 horas por dia, todos os dias, que se encontra integrado no Instituto da Segurança Social (ISS), regulado desde 2019. Dirige-se a todos os cidadãos em território nacional, que se encontrem numa situação de desproteção e vulnerabilidade, necessitando de intervenção social imediata, garantindo uma resposta imediata a situações de carácter emergente e urgente no âmbito da proteção social, assim como assegurar o encaminhamento/acompanhamento posterior, na visão da inserção e autonomia (eportugal.gov, 2024). Dirige-se a todos os cidadãos em território nacional, em situações de desproteção e vulnerabilidade, destacando-se pessoas vítimas de violência doméstica, crianças e jovens em perigo, situações em situação de perda ou ausência de autonomia e pessoas sem-abrigo, considerando situações de vulnerabilidade e proteção social, resultantes da não asseguaração de condições mínimas de sobrevivência, que constituam um perigo real, atual ou iminente no que concerne à integridade física e psíquica (eportugal.gov, 2024).

A partir do momento que enquadrámos a pobreza energética na vulnerabilidade social, e percebemos que as pessoas que habitem em casas com elevado risco de insalubridade, que venham a ser prejudicadas consecutivamente, nomeadamente em casos de saúde, poderá considerar-se esta linha como uma forma eficaz de alocar as pessoas nesta situação em habitações mais condignas, em casos de efetiva

emergência social, nunca evitando sinalizar pelas vias mais locais, como a ação social local e as associações de terceiro setor.

Capítulo 5 – Contribuição Analítica – Uma visão sobre os territórios

Este capítulo pretende apresentar e analisar os dados que permitem abordar a Hipótese 1 desta dissertação relativa ao papel da governação *Top-Down* na erradicação da pobreza energética em Portugal. É composto por três partes. Em primeiro lugar, é feita a comparação da situação portuguesa com a da UE. Em segundo lugar, é realizada uma análise SWOT em duas CIM do Interior e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Em terceiro e último lugar, são apresentados os territórios que designamos por duplamente vulneráveis, isto é, ao aquecimento e ao arrefecimento com base no trabalho de Gouveia, Palma e Simões, 2019.

5.1. Portugal e a Europa – Uma análise quantitativa do risco da pobreza energética

Há evidências que regiões distintas apresentam individualmente características e indicadores da pobreza energética (Gouveia *et al.*, 2019), e este panorama reforça-se de igual modo na União Europeia.

Os dados do Eurostat registam uma clara discrepância entre Portugal e a aquilo a que podemos designar de média europeia. A Figura 5.1 mostra a percentagem da população que não consegue manter a casa suficientemente aquecida. Ao longo do período para o qual estão disponíveis dados para as duas geografias, verifica-se que Portugal está consistentemente acima da UE, isto é, apesar de uma redução quase contínua da proporção da população incapaz de manter a casa suficientemente aquecida, mantém-se sempre acima da média europeia.

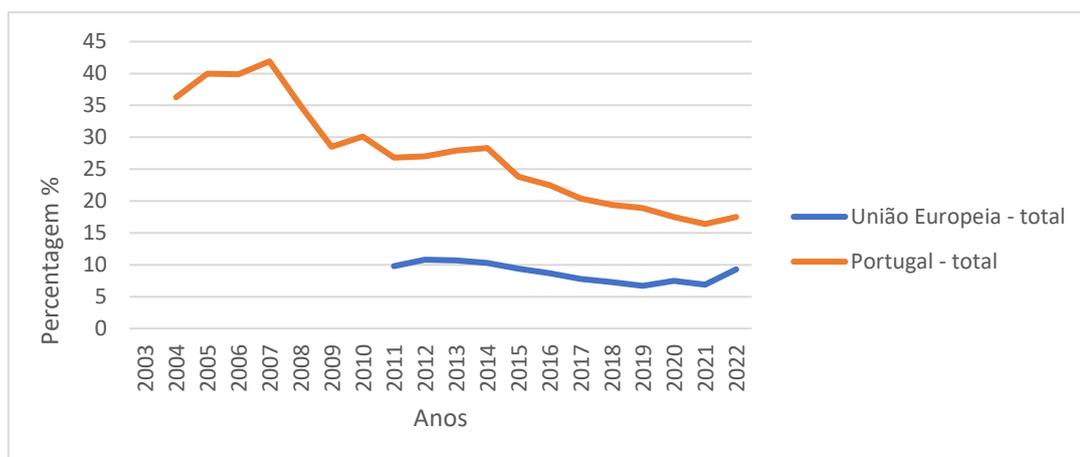


Figura 5. 1 – Proporção da população que não consegue manter a casa suficientemente aquecida (Eurostat, 2022)

É claro o pico provocado pela crise económica global em 2007/2008, e suas consequências nas condições de vida da população. O declínio a partir daí (mais abrupto) e em 2014 poderá justificar-se com a recuperação económica gradual e a introdução de algumas medidas de apoio ao rendimento e de eficiência energética, como por exemplo:

- Aumento significativo do salário mínimo nacional, aumentou de 535€ em 2015 para 795€ em 2022 (Pordata).

- Introdução da tarifa social de energia; criação em 2014, alargamento em 2017, simplificação nos critérios de acesso em 2018, e aumento do desconto em 2022 (Decretos-Lei nº 172/2014, 100/2017, 58/2018, 104/2022)

- Aumento do valor do Rendimento Social de Inserção (RSI) em 2016 (Decreto-Lei 1/2016)

- Aumento e Alargamento do Complemento Solidário de Idosos (CSI) em 2017 (Decreto-Lei 108/2017)

- Programa de Apoio à Eficiência Energética (PAEE), lançado em 2017 (Decreto-Lei 118/2017) que apoia financeiramente a realização de obras de eficiência energética nas habitações

- Obrigatoriedade de realização de Certificados Energéticos dos Edifícios em 2013 (Decreto-Lei 118/2013)

- Fundo de eficiência energética, criado em 2014 (Decreto-Lei 142/2014), que financia projetos de investimento em edifícios, equipamentos, processos e investigação na área da eficiência energética

Também existem uns fatores mais específicos, como a idade do parque habitacional, os preços da energia assim como a dependência dos combustíveis fósseis, podem explicar a discrepância entre os valores da UE e os de Portugal, apesar de algumas coisas já terem sido feitas, não demarca Portugal da diferença latente da média europeia.

A Figura 5.2 desagrega a população em risco de pobreza segundo o rendimento (abaixo dos 60% da mediana) e confirma que mesmo controlando pelos rendimentos, Portugal está numa situação bastante desfavorável.

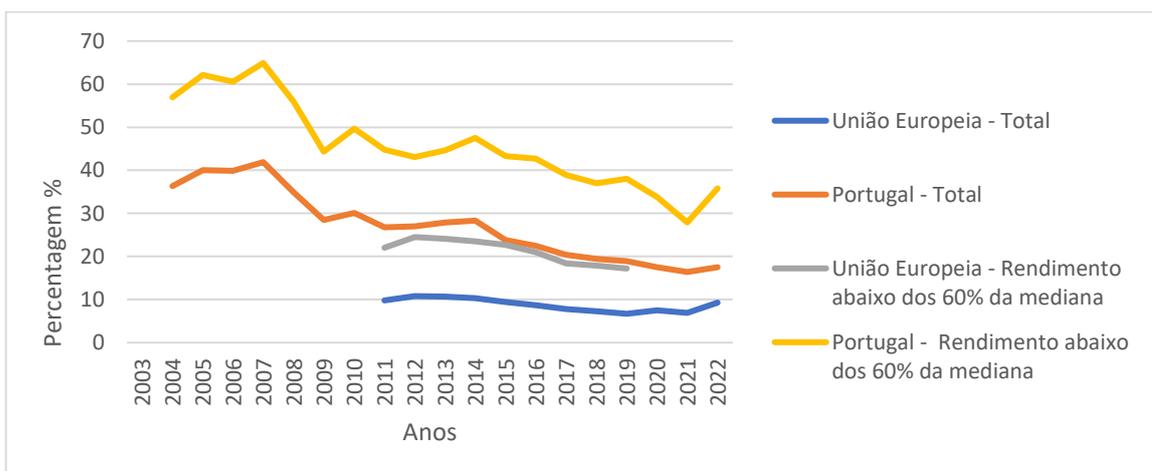


Figura 5. 2 – Proporção da população que não consegue manter a casa quente segundo o rendimento do agregado (Eurostat, 2022)

Deste gráfico é possível retirar um conjunto de conclusões que vão ao encontro das observações anteriores, até porque se percebe algum paralelismo, com a exceção da descida mais acentuada por

2018/2019, coincidente com as medidas de eficiência energética, porém, uma subida abrupta em 2021 que se mantém em 2022. O ano de 2021 foi marcado por um aumento significativo dos preços da energia a nível global, nomeadamente o gás natural e a eletricidade, impulsionado por um cenário em recuperação de uma pandemia global. Em 2022, a invasão da Ucrânia e a disrupção de cadeias de abastecimento tiveram um impacto direto nos orçamentos familiares, principalmente nas de menor rendimento (ERSE, 2022; OMIE, 2022; Banco de Portugal, 2022). Os fatores económicos também se reviram na inflação, que atingiu níveis consideráveis em 2021, aumentando o custo de vida e reduzindo o poder de compra, dificultando a resposta às despesas mais básicas, incluindo a energia (Banco de Portugal, 2021). No mercado de trabalho, surgiu o impacto da COVID19, “com um aumento do desemprego e da precariedade laboral”, atingindo uma taxa de 6.2% de desemprego, o valor mais alto desde 2014 (Comissão Europeia, 2022). Fragilizou ainda mais as famílias, tornando-as mais vulneráveis à pobreza energética, principalmente as de menor rendimento.

A crise económica acabou a trazer uma crise social, segundo o INE em Relatórios que lançou em 2023; em 2021, a taxa de risco de pobreza em Portugal atingiu 16.4%, com um aumento de 0.4% relativo a 2020, o número de pessoas em situação de pobreza em 2021 eram 1.782 milhões, tendo um aumento mais significativo entre crianças e jovens, aumentando a taxa de risco de 17.9% (2020) para 18.5% (2021).

A crise climática também poderá estar nas causas desse aumento abrupto, “o ano de 2021 foi marcado por condições climáticas mais severas com um aumento significativo do número de dias com temperaturas extremas” tendo este fenómeno um impacto direto no consumo de energia das famílias (Observatório da Energia, 2022).

Globalmente, a percentagem da população sem capacidade financeira para manter a casa suficientemente aquecida é mais elevada na Europa do Sul do que na média, sendo particularmente elevada em Portugal na primeira década do século XXI. Não obstante uma tendência de decréscimo desde então, Portugal continua a ser o país da Europa do Sul, à exceção da Bulgária, com a percentagem mais elevada, como podem ver na figura (Figura 5.3) a seguir. Em 2022, Portugal apresenta valores próximos da Grécia e de Espanha.

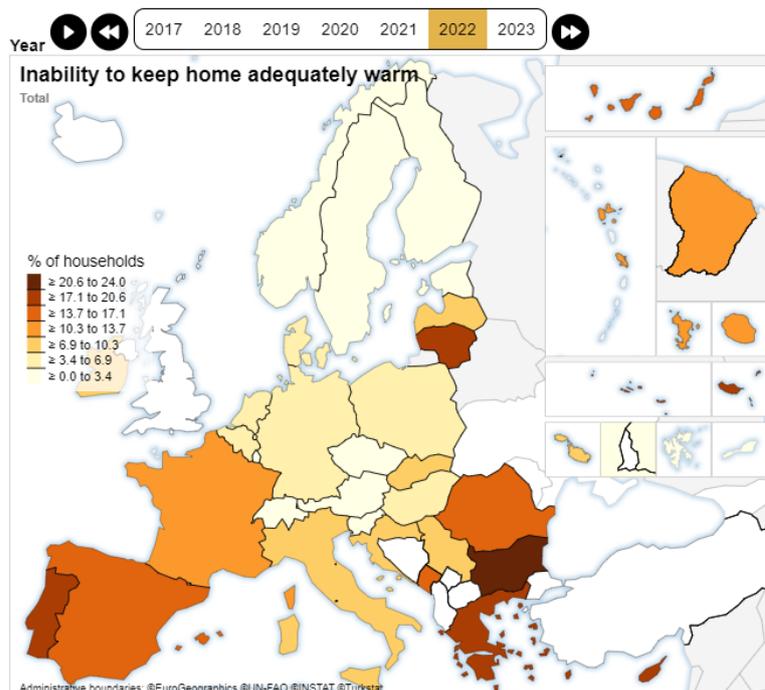


Figura 5. 3 - Incapacidade de população da UE de manter a casa quente (EPAH, 2022)

5.2. Dicotomia Litoral – Interior – breve análise ao debate

Portugal é um país pequeno, e para alguns esse argumento basta para reiterar que a dicotomia não existe, porém é importante ressaltar a diversidade geográfica bastante significativa. Afastando-nos das unidades estatísticas que dividem o país, de forma tradicional observamos o país com litoral e interior, e

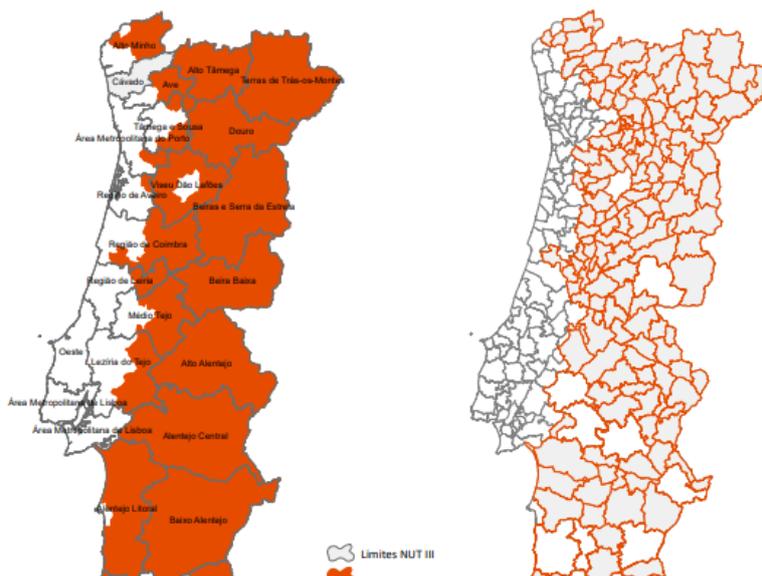


Figura 5. 4 - Territórios do Interior - limites geográficos (Programa Nacional para a Coesão Territorial, 2017)

iremos basear-nos no Programa Nacional para a Coesão Territorial para fazermos essa análise do território (Figura 5.4), estes dados foram retirados pelo programa pelo CAOP2015 e a Deliberação CIC nº55/2015.

Segundo o programa, o interior é composto por 165 dos 278 municípios do continente, distribuído por 21 das 23 NUTS III, do continente também, abrangendo assim cerca de 70% do território. Os critérios são baseados na baixa densidade populacional, no índice de compensação fiscal e na desigualdade de oportunidades sociais, económicas e culturais. A designação é baseada em aspetos demográficos, económicos, urbanos, institucionais e relacionais, onde se reflete uma fraca e escassa diversidade de atividades económicas, uma taxa de desemprego elevada, uma dimensão insuficiente dos centros urbanos assim como um reduzido leque de entidades institucionais assim como fracas redes de parcerias.

Aqui podemos introduzir a controvérsia que está na base desta dicotomia, existe um desacordo entre comunidade, governantes e cientistas naquilo que é a interpretação de evidências ou a validade teórica, a dicotomia começa a levantar questões quando abordamos o esquecimento governamental ou quando se prefere falar de vulnerabilidade no geral ao invés de territórios que, pelas suas características e afastamento do litoral, são vulneráveis, e foi este debate que me levou à elaboração deste capítulo, pois é importante falar do impacto da localização geográfica no desenvolvimento socioeconómico.

Santos (2000) aborda que a proximidade com o litoral, possui um acesso facilitado, evidentemente, ao mar, mas também a grandes centros urbanos, o que proporciona vantagens económicas como o turismo, mas também a exportação, outros cientistas, como Brandão (2012), destacam um interior com potencial, pelos seus recursos naturais, a cultura e tradição, que podem (e devem) ser explorados para promover o desenvolvimento sustentável.

A divisão histórica em Portugal já existe há muito tempo, que apesar de pequeno, é um país com uma imensa diversidade geográfica, e este debate vai além da localização dos territórios, mas sim numa análise aos aspetos socioeconómicos e culturais que acabam por moldar a realidade para diferentes regiões.

Colocando em perspetiva, o litoral acaba por ser uma porta para o desenvolvimento económico, possui a vantagem geográfica, a proximidade com o mar, as melhores redes viárias, zonas de portos e aeroportos, grandes centros urbanos, caracterizam vantagens competitivas para o desenvolvimento económico da região (Silva & Fernandes, 2017, Carvalho, 2004). Um exemplo claro é que a região de Lisboa e Vale do Tejo assim como a região do Porto e Algarve apresentam uma maior concentração de atividades económicas e conseqüentemente o PIB *per capita* mais elevado. O desenvolvimento desigual, encontra-se nos territórios do interior, com um menor desenvolvimento económico, menor oferta de emprego e menor acesso a serviços públicos (Marques & Costa, 2016).

Abordemos também as desigualdades no acesso a infraestruturas, sendo o litoral caracterizado pelas melhores redes de transporte e comunicação, com uma rede viária mais eficaz, maior cobertura a nível de telecomunicações (Carvalho, 2004). Enquanto o interior enfrenta carências a nível infraestrutural básico, como estradas, transportes e acesso a internet ou mesmo rede móvel (Marques & Costa, 2016). Por fim, caracterizando estas “regiões” possuímos diferenças nas dinâmicas demográficas, como o êxodo rural que se traduz em movimentos migratórios para o litoral, o que leva ao despovoamento das zonas mais rurais (Marques & Costa, 2016), assim como o excesso de concentração urbana, situada maioritariamente

no litoral, onde, segundo os censos 2021, vive 82.5% da população, levando o interior a uma maior dispersão populacional e de menor densidade (Carvalho, 2024).

Com esta afluência aos territórios do litoral, principalmente as áreas metropolitanas, o interior acaba sem conseguir deter o processo de despovoamento, levando a assimetrias distributivas, acentuando o processo de envelhecimento demográfico, provocando uma distribuição litoralizada (Azevedo, 2020). Por parte da governação têm-se vistos esforços para contrariar a realidade, assentando-se no agravamento da perda da coesão territorial e social, de forma a desconstruir a falsa perceção de interioridade, retirando potencial a esses territórios (PNCT, 2017), e no ato da elaboração do Programa Nacional para a Coesão Territorial, acentuou-se a convicção que a principal razão para a assimetria resulta das sucessivas políticas implementadas de forma igual e transversal em todo o território, “tratando de forma igual o que é diferente” (PNCT, 2017).

Perante estes dados reforça-se a importância de avaliar o património cultural, material e imaterial, público e privado das regiões, assim como a pesquisa de recursos naturais e culturais, realizar cartografia, desenvolver e disseminar o conhecimento e aprimorar habilidades e qualificações. É fundamental uma articulação com a população, preservando os valores culturais e naturais. É crucial atrair atores individuais e coletivos nos objetivos partilhados e nas decisões estratégicas conjuntas, responsabilizando-os conjuntamente pela missão de criar condições favoráveis ao desenvolvimento das áreas onde habitam e exercem suas atividades profissionais (Nascimento, 2018), assim é uma forma de contrariar a segregação e promover a efetiva coesão territorial.

Há muito que é debatido e proposto um conjunto de medidas e de políticas que visem a coesão territorial, e o combate à segregação imposta pela governação, que sejam executadas em conjunto pelas populações e pelos atores público-privados, por isso, programas como o da Coesão Territorial, ou a Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética, ou mesmo a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, quando mencionam a ação urgente por parte da governança para restringir as assimetrias, fazem um trabalho fundamental para tornar os territórios equitativos, mas também justos e acessíveis a todas as pessoas, mas o facto de serem mencionados é porque realmente admitem que existem territórios vulneráveis, e que a sua maioria se encontra no interior do país, demarcado por um conjunto de questões sociodemográficas e socioeconómicas completamente dispare de centralização governativa.

Sendo a dualidade perpetuada pela perceção dos territórios, os fatores políticos, sociais e mesmo de carácter administrativo acabam por dificultar a questão demográfica, este desafio é combatido através de políticas públicas específicas, e a coesão prende-se com mitigação de desigualdades sociais e de acesso a serviços, de forma a incentivar o modelo de desenvolvimento regional equilibrado em todas as regiões de Portugal (Carvalho, 2004).

É importante perceber que ao se promover a coesão admite-se a existência da dualidade, e promover a coesão e o desenvolvimento das geografias do interior e a sua interioridade, faz-se através de ações concertadas e eficazes (Nascimento, 2018), numa ação coordenada e eficaz da governança.

5.3. Análise SWOT - Territorialidade em duas CIM do Interior e nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto

Avaliar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de ambos os territórios torna-se um passo fundamental para a compreensão destes, assim como uma ferramenta fundamental para a aplicabilidade das políticas de efetiva coesão territorial, e o claro papel da ciência no assunto.

A análise SWOT é uma das técnicas mais utilizadas em investigação social, estando na elaboração de análise organizacional ou na elaboração de planos. Neste caso, pretendo elaborar uma análise SWOT específica da população do interior e do litoral português, baseando-me em dados estatísticos, permitindo compreender e estudar o comportamento desta população face a vulnerabilidade do território (Salafranca, 2022) (Quadro 5.1 e 5.2).

Quadro 5. 1 - Análise SWOT - Territórios do Interior

Análise SWOT– Territórios do Interior (baseado em dados das CIMs)		
Análise Interna	<p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diversidade de recursos naturais - Acesso e conhecimentos a recursos agrícolas e florestais - Boa base para a fixação de empresas e indústrias - Capacidade empreendedora da população (do ponto de vista da presença de órgãos de apoio às empresas e ao investimento dos politécnicos na região, para a captação de jovens e promoção da ciência e tecnologia* - Existência de Parques industriais e tecnológicos com especializações setoriais ** - Existência de serviços de apoio aos investidores ** - Capacidade de atração de empresas em sectores emergentes ** - Boa cobertura e diversidade de equipamentos sociais ** - Consolidação dos núcleos urbanos principais sedes de concelho **** - Proximidade da fronteira - Presença de áreas protegidas e no âmbito da rede natura 2020 - Sediação local de infraestruturas técnicas e de ensino superior 	<p>Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de estratégia para a valorização dos recursos naturais - Estrutura de apoio social e económico deficiente ou que não chega a todos - Litoralização das massas em idade ativa - Rede de transportes deficitária *** - Limitações à ocupação e utilização do território e degradação do solo *** - Cobertura insuficiente ao nível da drenagem e tratamento de águas residuais *** - Abandono dos espaços rurais **** - Território disperso e de baixa densidade **** - Esvaziamento de núcleos de pequena dimensão **** - População envelhecida, aumento do grau de dependência**** - Presença de população com baixo ou nenhum nível de escolaridade (Censos, 2021) - Défice no âmbito da literacia digital - Área tendencialmente prejudicada pela seca e pelos incêndios florestais - Zonas geográficas afetadas por extremos climáticos - Baixa taxa de natalidade face à média do país ou áreas litoralizadas - Elevada percentagem de alojamentos vagos
	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procura ativa da ruralidade como turismo - Aparecimento de novas tecnologias - Possibilidade de implementação do desenvolvimento sustentável - Parcerias e estudos com o ensino superior local - Potencial económico e ambiental das energias renováveis**** - Possibilidade de aproveitamento da biomassa**** - Fortalecimento de parcerias público/privadas**** - Sinergias intermunicipais, nomeadamente entre municípios com relações mais intensas **** 	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centralização de serviços - Falta de atratividade laboral e especialista nas camadas jovens - Despovoamento - Concorrência direta de territórios mais competitivos e atrativos e de sistemas urbanos em desenvolvimento *** - Alterações climáticas que levam a maiores amplitudes térmicas localmente, em territórios já caracterizados por extremos climáticos *** - Continuação do processo de desertificação humana (decréscimo e envelhecimento populacional) e do solo *** - Fraca cultura de cooperação institucional*** - Isolamento da população sem transporte individual **** - Planeamento do território ainda pouco objetivo nos critérios de localização das atividades **** - PDM inacessível ou em elaboração - Estradas sinuosas e com fortes declives ****
Análise Externa		

* 21% da população da CIM se encontrava empregada por conta própria. Ainda assim, acima da média da Região Centro (20%) (Beiras e Serra da Estrela, s.d.)

** (Beiras e Serra da Estrela, s.d)

*** (CIM BSE, 2015)

**** (CIM Viseu Dão Lafões, 2016, Salafranca, 2022)

Quadro 5. 2 - Análise SWOT - Territórios do Litoral

Análise SWOT – Territórios do Litoral (baseado nos PDM e REOT das áreas metropolitanas do Porto e Lisboa)		
	Forças	Fraquezas
Análise Interna	<ul style="list-style-type: none"> - Boa base para a fixação de empresas e indústrias - Presença de órgãos de apoio às empresas e ao investimento dos politécnicos e universidades na região, na captação de jovens e promoção da ciência e tecnologia* - Existência de Parques industriais e tecnológicos com especializações setoriais ** - Existência de serviços de apoio aos investidores - Boa cobertura e diversidade de equipamentos sociais mais especializados - Consolidação dos núcleos urbanos principais - Boa cobertura territorial pela rede viária - Sediação de infraestruturas técnicas e de ensino superior - Grande captação de jovens e famílias de outros territórios - Elevados fluxos migratórios e de turistas - Boa rede de serviços públicos centrais, universidades - Elevado número de eventos culturais - Forte empregabilidade na área dos serviços * - Valorização da proximidade ao mar - Boa oferta em equipamentos de saúde, proximidade com serviços especializados, por ex. IPO ** - Grandes estruturas comerciais - Desenvolvimento centrado na economia - Centro de decisão económica, política nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de estratégia para a valorização dos recursos naturais - Fraco peso do setor agrícola - Degradação do edificado - Oferta limitada de habitação a preços acessíveis - Dinâmica insuficiente do mercado de arrendamento ** - Insuficiente rede pública de equipamentos sociais de proximidade (Creches, ATL, ERPI e Centros Dia) ** - Vulnerabilidade à pobreza da população desempregada e dos reformados, assim como trabalhadores com ordenados baixos - Elevado número de sem-abrigos (cerca de 4100 só em Lisboa) **** - Elevado número de dependentes de assistência social - Carência de espaços verdes - Risco sísmico - Consumo excessivo de recursos naturais - Poluição sonora e luminosa - Sobrepopulação - Elevado tempo em rede viária, que poderá levar a perda de tempo de lazer e qualidade de vida - Riscos Tecnológicos adjacentes à grande industrialidade
	Oportunidades	Ameaças
Análise Externa	<ul style="list-style-type: none"> - Procura ativa como zona de turismo - Aparecimento de novas tecnologias - Fortalecimento de parcerias público/privadas - Centralização de serviços - Atratividade laboral e especialista nas camadas jovens - Territórios mais competitivos e atrativos - Sistemas urbanos em desenvolvimento - Cultura de cooperação institucional - Grande rede viária e transportes públicos (metro, comboio, barco, aeroportos) - Diversidade étnica com forte potencial económico ** - Atração de estudantes universitários, nacionais e estrangeiros ** - Função do Litoral como porta de entrada para a Europa ** - Melhoria das questões de acessibilidade - Qualificação elevada da população ativa ** - Qualificação ambiental das áreas costeiras e ribeirinhas - Dotação de equipamentos sociais e mecanismos de proteção social abrangentes de forma a combater a pobreza ** 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamento do território com enorme urbanização trazendo perdas e défices de zonas verdes - Saída da população para áreas suburbanas com oferta de melhores preços da habitação ** - Congestionamento urbano e poluição ambiental em algumas áreas ** - Excessiva concentração de população em bairros sociais ** - Aumento da criminalidade - Risco de redução de investimento - Baixa taxa de natalidade

* (REOT Lisboa, 2009)

** (PDM Lisboa, s.d.)

*** “Portugal terá cerca de 8200 pessoas em situação de sem-abrigo, segundo resultados de um levantamento nacional que revelam que mais de metade dessa população se concentra na área metropolitana de Lisboa” (Diário de Notícias, 2019)

Conseguimos conceber, após avaliação e análise dos Quadros 5.1 e 5.2 que as particularidades destas duas regiões se cingem muito à sua interioridade e à centralização de bens e serviços. Ao fazermos duas análises separadamente permitem-nos conceber uma realidade mais macro de ambos os territórios, e uma forma clara de conceber as reais diferenças desta dualidade.

Em análise da primeira tabela, observamos que a própria população, sendo mais envelhecida, isolada e distanciada da informação ou mesmo do seu acesso, com grandes valores no índice de

envelhecimento demográfico, algum nível de analfabetismo, agregados com mais de 65 anos, implica um risco. Talvez, não da forma que pretendemos aprofundar neste trabalho, mas sim de um ponto de vista de mobilidade e combate à segregação territorial. Quando procuramos enquadrar com a realidade litoral, apercebemo-nos do grande contraste, e a base desta dualidade, podemos reunir então um conjunto de conclusões às análises concretizadas:

Diferenças Demográficas: As diferenças demográficas entre o litoral e o interior de Portugal são notáveis, sendo a densidade populacional no litoral maior devido à presença de grandes centros urbanos e atividades económicas. Por outro lado, o interior enfrenta desafios como o envelhecimento da população e o êxodo rural, resultando em uma menor densidade populacional.

Infraestruturas e Acesso a Serviços: O litoral apresenta condições mais desenvolvidas, incluindo serviços públicos como saúde, educação e transporte. Em contrapartida, o interior tende a ter uma infraestrutura limitada e menor oferta de serviços básicos e especializados, dificultando seu desenvolvimento económico e qualidade de vida das populações.

Setor Económico: O litoral possui uma maior diversidade, que engloba turismo, indústria, comércio e serviços, assim como a sua proximidade com o mar e centros urbanos. Já o interior depende mais da agricultura, pecuária, comércio e dos recursos naturais, com obstáculos na diversificação económica e criação de empregos. No respeito aos recursos naturais e ambiente, observa-se que o litoral conta com recursos costeiros e marítimos abundantes para turismo, pesca e energia, porém sofre com um excesso de urbanização e um consumo excessivo de recursos, enquanto o interior dispõe de terras agrícolas, florestas e potencial energético renovável.

Pressão Ambiental e Riscos: O litoral enfrenta problemas como turismo excessivo, urbanização desordenada e eventos climáticos extremos (tempestades, inundações e erosão costeira, agregando o risco sísmico); o interior, por sua vez, lida com incêndios florestais, secas, ondas de calor e de frio assim como perda de biodiversidade, que obriga a ações de conservação e adequado ordenamento de território. Incluindo também diferenças claras na topografia, no clima e consequentemente sujeição aos riscos diversos.

5.3. Territórios duplamente vulneráveis: aquecimento e arrefecimento

Além de uma dicotomia Litoral – Interior, poder-se-á dizer que o próprio interior é muito heterogéneo no que respeita à pobreza energética. A Figura 5.5 exibe o EPVI em Portugal, recorda-se que o EPVI avalia a vulnerabilidade à pobreza energética, considerando duas grandes dimensões: Capacidade económica das famílias (rendimento médio, taxa de pobreza e desemprego); eficiência energética das habitações (idade das habitações, a sua área média e classificação energética).

As assimetrias territoriais são particularmente evidentes quando se destacam os municípios duplamente vulneráveis, ou seja, os que têm simultaneamente valores muito elevados de pobreza energética no aquecimento e no arrefecimento. Acresce que todos eles são municípios do interior do país.

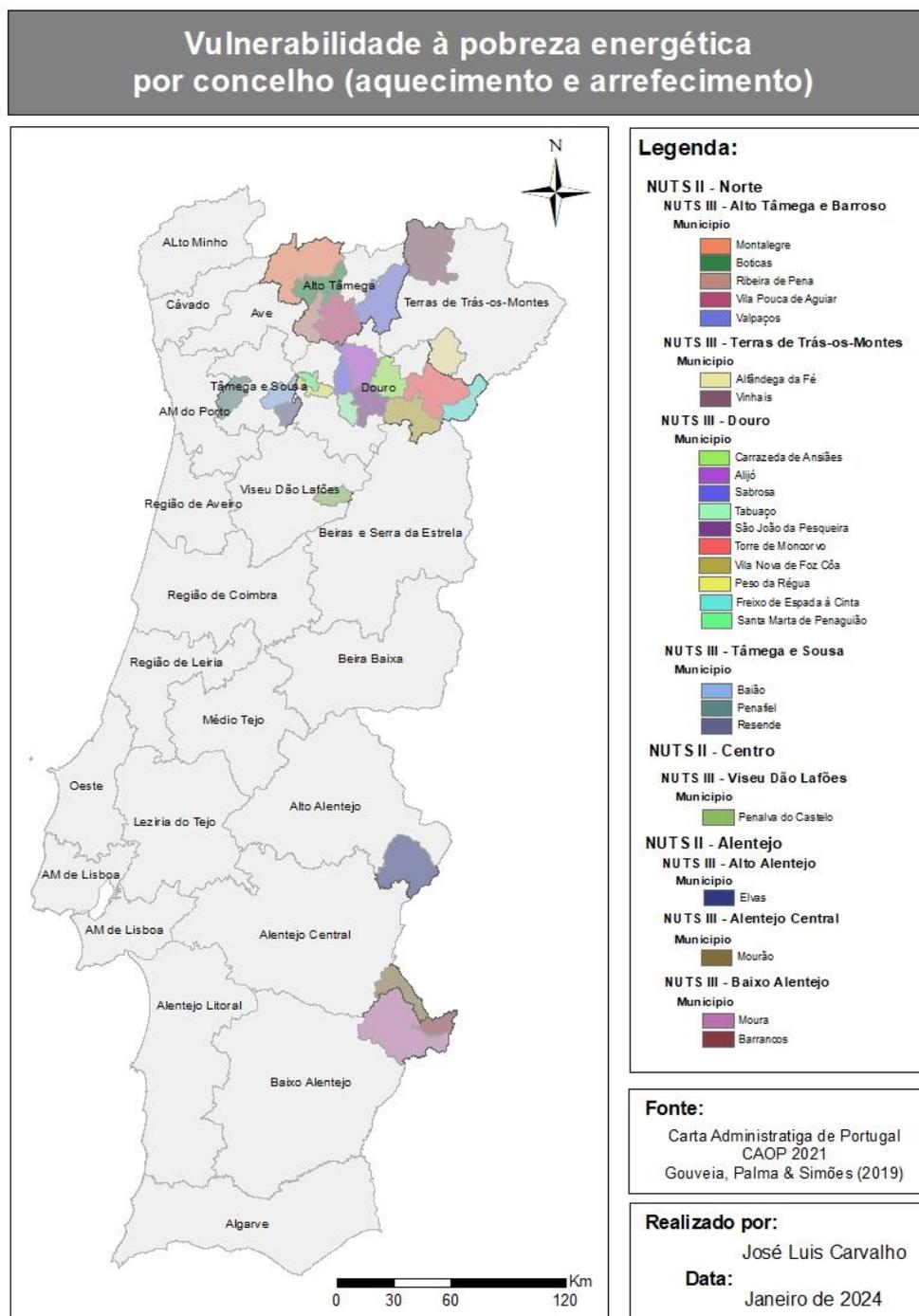


Figura 5. 5 - Vulnerabilidade à Pobreza Energética por concelho/aquecimento e arrefecimento) concelhos com os valores mais elevados. Fonte: Gouveia, Palma e Simões, 2019

Nos indicadores demográficos mais relevantes, segundo os dados do INE publicados pelo Pordata, pode observar-se que no interior existe um índice de envelhecimento (rácio entre os indivíduos com menos de 15 anos e os adultos com 65 e mais anos) bastante superior à média nacional, de 183,5 idosos por cada 100 jovens, em 2022. Nas CIM identificadas na Figura 5.5 o envelhecimento é de 391 idosos por cada 100 jovens no Alto Tâmega e Barroso, 358,1 nas Terras de Trás dos Montes, 280,7 no Douro, 249,6 em Dão Lafões, 249,3 no Alto Alentejo, e 211,7 no Baixo Alentejo. Estas são também regiões com baixos níveis de escolaridade, relativamente à média nacional (Bandeira *et al.* 2014), o que traduz em oportunidades de

emprego com salários mais baixos e possivelmente menor literacia energética. O desemprego é também superior à média nacional nestes territórios (Observatório das Desigualdades, 2020), que poderá implicar uma maior dificuldade em colmatar despesas, incluindo as da energia. De acordo com o relatório da EAPN, os níveis de exclusão social, de pobreza, de prevalência do analfabetismo e a falta de acesso a serviços básicos são também superiores nos territórios do interior (EAPN, 2022).

Também não se pode deixar de referir que estes territórios se situam nas NUTSII Norte, Centro e Alentejo que correspondem às que têm maiores amplitudes térmicas ou extremos térmicos (Carvalho, Fonseca & Peralt, 2023), o que aumenta significativamente o consumo de energia, especialmente em habitações energeticamente ineficientes. Quando comparando com o litoral, a diferença de temperatura média ao longo do dia é significativamente superior nos territórios do interior do que no litoral. Um exemplo concreto sobre os municípios duplamente vulneráveis à pobreza energética, segundo dados do IPMA, é o caso de Carrazeda de Ansiães que apresenta um dos maiores EPVI do país e destaca-se por amplitudes térmicas que podem chegar a 20°C no mesmo dia. Este município também é frequentemente afetado por ondas de calor e ondas de frio, tornando a sua particularidade climática um dos motivos para ser um município com grande vulnerabilidade à pobreza energética.

Estas questões combinadas acabam por ser impactantes no que leva ao aumento do consumo de energia, à deterioração da qualidade de vida, com impactos negativos na saúde e bem-estar, principalmente nos grupos mais vulneráveis aos riscos de saúde adjacentes, como pessoas idosas, crianças, pessoas com doenças crónicas e pessoas com deficiência.

Ou seja, a questão das assimetrias territoriais começa a surgir nas particularidades destes territórios, que distam das particularidades do litoral do país, e a intervenção na pobreza energética deve ir além dos fatores socioeconómicos e energéticos. Na Figura 4.5 o interior norte destaca-se como a região mais suscetível a esta vulnerabilidade. Pelo que, mais do que uma assimetria territorial, trata-se de olhar para o território, todo ele, no que concerne à análise das causalidades e na implementação de políticas públicas, e que estas sejam direcionadas de forma a promover a justiça social e a eficaz coesão territorial.

Capítulo 6 – Entrevistas – Análise Qualitativa

Neste capítulo são apresentados os resultados das entrevistas realizadas no âmbito da Hipótese 2 desta investigação, ou seja, se uma maior independência na elaboração de estratégias de combate, prevenção e mitigação da pobreza energética, potencializaria uma maior coesão territorial. Recuperando os perfis, foram entrevistados agentes de saúde (E1 a E5), agentes de proteção civil (E6 a E9), a comunidade (E10 a E11), a governação *DOWN* (E12 a E13) e a governação *TOP* (E14 a E18).

No que respeita à definição do conceito, apenas dois dos 18 entrevistados não souberam definir a pobreza energética, ambos no perfil de saúde, porém após uma breve explicação reconheceram que a pobreza energética se trata de um risco de vulnerabilidade social, afetando, de forma geral as famílias socioeconomicamente mais vulneráveis, pessoas idosas e crianças.

De forma a facilitar a discussão dos resultados iremos fazer a análise das entrevistas por perfil, e no fim, fazer um panorama geral.

6.1. Perfil – Saúde

Neste perfil foram entrevistadas cinco pessoas, médicos/as e enfermeiros/as, de serviços de urgência, mas também de cuidados em comunidade, permitindo uma visão da perceção destes agentes, ou do seu desconhecimento, sobre a pobreza energética, assim como encaram os riscos das pessoas em pobreza energética no exercício das suas funções e como gerem o encaminhamento de casos sociais com essas características. Algo que foi geral nos entrevistados foi a sua visão dos grupos de risco, reforçando as pessoas idosas e as pessoas socioeconomicamente vulneráveis, salientando de forma geral os quadros respiratórios, intoxicações por monóxido de carbono, queimaduras, hipotermias, acabando por consequência por contribuir para a afluência aos serviços de urgência em períodos de frio.

O/a entrevistado/a E1 referiu que “muitos dos motivos de vinda à urgência, principalmente no inverno, que é quando mais há o uso das lareiras [...]. Normalmente essas pessoas sempre se encontram em faixas etárias mais idosas e normalmente, com um perfil socioeconómico mais degradado, ou seja, são pessoas normalmente que têm insuficiência económica, baixas condições, baixos rendimentos, baixa literacia em saúde e por mais que em contexto de urgência, embora seja insuficiente o tempo para isso, nós acabamos por fazer também educação para a saúde e de educação ambiental e energética, mas nós sabemos que não é por isso que as pessoas vão ter capacidade económica para mudar a sua maneira de se aquecer porque infelizmente não têm capacidade para tal”.

Existe também um consenso nos/as entrevistados/as que as habitações com fraca eficiência energética acabam por interferir em patologias de base, pelo simples facto da temperatura dentro das habitações não ser a adequada para o seu organismo, interferindo biologicamente e podendo levar à agudização de doenças de base (E1, E2, E5). Já o/a entrevistado/a E3, enfermeiro/a de comunidade fez uso de um exemplo profissional “num episódio de visita domiciliária a uma senhora, num tratamento de uma ferida, e estava no período de inverno, vivia sozinha, com poucas condições, e numa dessas visitas fiquei um pouco incomodado, a senhora literalmente disse-me que passava frio, PASSAVA FRIO, a reforma era muito baixa, ela era hipertensa, cardíaca, e não sei se tem noção, mas a medicação que ela precisava, a mensalidade era muito alta, e ela queixava-se que não tinha dinheiro para comprar o gás para se aquecer, recordo-me muito bem deste episódio, e como ela sei que há várias pessoas que não podem usar as energias, a luz, o gásóleo, os vários recursos para se aquecer, e é uma verdadeira lacuna. As pessoas têm de passar frio porque não têm recursos monetários para assegurar essas necessidades” referindo também que estas questões aumentam os riscos para o tratamento de feridas, de uma alimentação inadequada, questões da própria higiene pessoal e autocuidado, e logo compromete a saúde e o bem-estar dos pacientes.

No que implica a afluência aos serviços de urgência o/a entrevistado/a E5, médico/a de VMER e de SU, refere que nas vagas de frio existe uma afluência com alguns casos de hipotermia, ou que regressam passado uns dias com infeções graves, porém quanto à relação com a pobreza energética referiu “Não conhecemos as habitações de toda a gente, mas aquilo que vejo na rua, eu não consigo dizer que aquela

pessoa onde eu fui, depois deu entrada com isto. Não consigo fazer essa relação, mas a quantidade de casas mal aquecidas que nós vemos na rua acaba por transpor-se para dentro do hospital”.

Quando se questiona dos procedimentos de encaminhamento de casos sociais, acaba por ser um consenso entre os entrevistados que trabalham em serviços de urgência (E1, E2, E5), onde existe um trabalho multidisciplinar (médicos, enfermeiros), que trabalham em conjunto para o encaminhamento ao serviço de ação social do próprio hospital, que se for necessário inicia um trabalho de campo para fornecer o apoio necessário. Por vezes a referência vem da triagem, aquando da chegada da equipa do pré-hospitalar (Bombeiros, Cruz Vermelha, INEM), que referem logo o caso como sendo social, incluindo a menção às más condições habitacionais. E1 referiu que ou pela insuficiência económica para a medicação referenciada, a incapacidade ou mesmo exaustão do cuidador, pacientes que vivem sozinhos e já não conseguem suprir as suas necessidades mais básicas, o serviço referencia, “quando não é possível encontrar uma solução, e também no caso dos sem-abrigo, muitas vezes acabamos por ceder a cama da urgência, para que pelo menos naquela noite, ou por vezes mais do que uma, durmam num meio quente e abrigado, isto quando não é possível encontrar uma solução logo, o doente acaba por ficar em contexto de urgência, até uma resolução conclusiva e segura, seja um lar, um apoio domiciliário ou um abrigo”.

Já nos procedimentos dos enfermeiros de comunidade a sinalização muda um pouco. Dadas as características das funções a triagem e a sinalização é mais fácil, pois estes enfermeiros possuem um papel de “elo de ligação” (E3), “eu posso estar a cuidar de um utente, mas presenciar uma situação de algo que não esteja bem, e nós devemos ter esta capacidade de analisar não só a pessoa em si, mas a família, os recursos que tem, a rede de apoio, para tentar mobilizar recursos. Porque nós claramente não podemos chegar a todo o lado, mas somos um ponto de partida para criar elos, ligações e parcerias. As sinalizações podem ser feitas para a equipa de saúde familiar [...] sinalizar também para a segurança social”, ainda deu novamente um caso concreto de uma ação eficaz da sinalização, que podemos usar como exemplo para a sinalização de casos de pobreza energética “Lembro-me de um senhor [...] com 90 e tal anos, só que, para ir a casa de banho, tinha de se deslocar entre casas, descer a escada e entrar noutra casa, mobilizamos os recursos, fizemos uma ponte com a Câmara Municipal e a Segurança Social, e conseguiu-se fazer uma casa de banho na entrada de casa”. Com isto reforça-se o papel do enfermeiro de comunidade na orientação das pessoas, pois algumas não têm conhecimento do que existe ou mesmo pela vergonha de pedir ajuda. É importante salientar que as visitas (termo usado por ambos os enfermeiros de UCC para se referirem às visitas domiciliárias) são efetuadas com um assistente social, e que é padronizado e legislado.

Nesta análise é necessário destacar que dos cinco entrevistados, dois deles não sabiam ou nunca tinham ouvido falar de pobreza energética e esta pouca informação sobre o tema por parte dos agentes de saúde, que pode abranger várias fações da sociedade, destaca um ponto importante que é munir estes profissionais com bases sobre a vulnerabilidade social e as suas diversas formas, principalmente aos agentes que trabalhem especificamente na comunidade ou com contextos de urgência, pois são os primeiros que vão perceber as consequências desta vulnerabilidade social, assim como muni-los ainda melhor na sua função de promotores e educadores em saúde. Pois, concluindo as entrevistas deste perfil, existe efetivamente um consenso sobre a mobilização de recursos e a aproximação da informação às pessoas sobre o tema, e sobre a determinante função dos cuidados de saúde primários na prevenção e na

melhoria das condições de vida das pessoas afetadas, e também a importância de uma cadeia de ação multidisciplinar, incluindo a capacitação precoce dos agentes e da comunidade para o eficaz encaminhamento, mas também na prevenção e mitigação.

6.2. Perfil – Proteção Civil

Neste perfil foram entrevistadas quatro pessoas, comandantes, um oficial e um comandante operacional sub-regional permitindo uma visão mais alargada de diferentes níveis da proteção civil, assim como a sua visão da pobreza energética no ponto de vista operacional, nos diferentes níveis, assim como conhecer as práticas no encaminhamento de casos sociais e a visão distinta dos riscos. Todos os entrevistados apresentaram conhecimentos do conceito, e novamente é possível observar um consenso nos grupos de risco, destacando as pessoas idosas e as pessoas socioeconomicamente vulneráveis, assim como enquadrar a problemática na vulnerabilidade social. E7, comandante de um dos municípios mais vulneráveis, deu um exemplo “Aquilo que vemos muitas vezes, e ter cada vez mais situações de pessoas, principalmente mais velhas, algumas ainda têm lareira e passam a sua maior parte do tempo [...] e a cama é com cinco, seis, sete cobertores para se poderem aquecer, mas vemos muitas situações, e cada vez mais, não têm as devidas condições, e nós cada vez mais [...] socorremos mais pessoas que não têm as devidas condições de habitação”.

Quanto à questão da perceção da vulnerabilidade na sua área de atuação própria, é de referir que três dos entrevistados tinham como área de atuação própria (AAP) os territórios duplamente vulneráveis.

E é interessante perceber como cada entrevistado percebe a sua área de atuação e a problemática, E7, refere “a parte económica talvez seja um dos principais fatores e as pessoas não têm as casas devidamente isoladas [...] e a pouca informação e divulgação [...] e por vezes as pessoas que mais precisam são as que têm menos conhecimento”, E9, Comandante Sub-Regional de uma das sub-regiões mais afetadas, refere, “tenho alguma noção (do nível de vulnerabilidade), mas por um lado não me deixa de surpreender, mas por outro lado vem confirmar [...] o grande fosso que há, naquilo que é a faixa do interior do nosso país e do litoral, onde com certeza, esses valores (ver referências anteriores a Gouveia, Palma & Simões, 2019), são completamente opostos [...] A faixa do interior do país tem um percurso muito mais longo para atingir aquilo que são os patamares ideais médios, nesta área e em muitas outras [...] Por isso preocupa-me não só enquanto comandante sub-regional da proteção civil [...], mas também como cidadão, e se tivermos esta noção destes valores enquanto cidadãos, torna-se mais fácil enquanto responsáveis e gestores de recursos operacionais de tomar algumas decisões”. E6, comandante de um município que faz fronteira com um dos territórios duplamente vulneráveis, referiu “Para já terá de haver alteração naquilo que são as tipologias das ocorrências, para o risco mesmo em si, e [...] a sensibilização para a perceção desse mesmo risco, depois trabalhar em âmbito de proximidade com o poder local, porque é quem certamente irá conhecer melhor esse risco por proximidade [...] para nós terá de haver esse enquadramento, tendo em conta o tipo de risco, o local [...] e tentar a parte da sensibilização, informação e comunicação”, neste ponto, quando o comandante aborda a tipologia de ocorrências, será para enquadrar a pobreza energética

na tabela de tipologias da ANEPC, do qual os corpos de bombeiros se têm de guiar, incluindo esse risco, admite-se que ele existe, assim como os seus riscos e a necessidade de ação.

Na pergunta sobre o papel dos agentes de proteção civil no que implica o combate, prevenção e mitigação da pobreza energética, obtivemos algum consenso, mas com alguns apontamentos dignos de destaque. E6 refere logo de início que a prioridade será a informação, comunicação e apoio “o apoio onde podemos apoiar, por exemplo no transporte de água” e adaptar a questão da sensibilização e informação, nomeadamente no que se refere aos comportamentos de risco, “não estou a ver muito mais que possamos fazer, nós como agente, tendo que o resto se enquadrar num patamar mais acima”. E7 mencionou, por outro lado, “Somos mais a parte do socorro, não estamos, portanto [...], ajudar as pessoas para poderem concorrer a determinados [...] programas [...] para combaterem isso [...] mas como agentes de proteção civil podemos sensibilizar as pessoas”. E9 apresentou um panorama mais alargado, também correspondente à sua função “A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil tem uma responsabilidade grande porque tem o patamar técnico, ou seja, é o que instrumentaliza e aplica aquilo que é a componente da lei no âmbito de proteção civil [...] a parte que pode influenciar e fazer cumprir aquilo que é a legislação para o efeito [...] enquanto agentes de proteção civil nós estamos naquilo que é a resposta às situações [...] e aí é que poderemos trabalhar e ter alguma influência no âmbito da passagem da mensagem, menos naquilo que é, efetivamente, a participação direta na evolução do processo. Muito honestamente acho que há outras entidades que a montante poderão fazer muito mais no âmbito das suas competências [...] do que nós [...] o lado mais operacional da proteção civil, responsável pela resposta, temos um papel importante na área de sensibilização e de passar a mensagem, acho que é por aí”.

Assumindo então, neste ponto que a pobreza energética é um caso de vulnerabilidade social, foi questionado como os corpos de bombeiros costumam atuar em situações de caso social, pela sua perceção através do contacto com as pessoas, com os locais, no âmbito da sua operacionalidade, as respostas foram diversas, porém eficazes para dar uma introdução a uma possível cadeia de ação multidisciplinar de sinalização da pobreza energética, que será abordado mais à frente. E9 acabou por mencionar o conhecimento que tinha de anteriores funções, mas também do conhecimento que tem dos corpos de bombeiros que se encontram na sua jurisdição “os corpos de bombeiros são as entidades que maior representação e presença têm junto à comunidade, [...] e advêm das próprias comunidades [...] devido à sua natureza associativa e voluntária, contribuem para a melhoria das condições de vida da própria comunidade. [...] Temos bons exemplos (de atuação) e outros exemplos [...] que se limitam à sua competência operacional, outros têm dinâmicas próprias de proximidade e acompanhamento [...] Alguns corpos de bombeiros quando identificam casos específicos [...] fazem o reporte às autoridades competentes, sejam elas as policiais, municipais, e em alguns casos, que tenho conhecimento com as universidades, [...] empresas, que devolvem algumas dinâmicas de acompanhamento à população. [...]”. A estratégia do corpo de bombeiros comandado pelo entrevistado E7, quando questionado se teria alguma referiu “não temos nenhum procedimento para os casos sociais, o que não quer dizer que não tenhamos elementos no nosso corpo de bombeiros, que inclusive são licenciados em ação social, que muitas vezes abordam esses casos [...] alguns casos sei que alertam os familiares mais próximos [...] do ocorrido [...] tentamos muitas vezes sensibilizar os filhos ou os próprios” porém anteriormente havia referido, aquando

a questão da utilidade de uma cadeia de ação para sinalização de casos “nas próprias ocorrências, quaisquer que sejam, poderia haver [...] por exemplo nas fichas de INEM, [...] onde colocássemos essas informações, [...] e se calhar esse é o nosso contributo, fazer com que houvesse uma base de dados de forma a haver uma intervenção da parte social”. Outro processo foi relatado pelo entrevistado E8, “a identificação de casos sociais [...] o pouco que se faz é através de pessoas (operacionais) que têm algum conhecimento e alertam as entidades competentes. Passa pelo serviço social da câmara [...] identificamos através dos serviços sociais da câmara, ou então com os serviços sociais da Santa Casa, e também identificamos o caso ao vereador com o pelouro da Proteção Civil. Mas não fazemos relatórios, que era uma coisa que se devia fazer e inserir, devia ser, porque o de boca é dito e pode ser feito ou não, através de relatórios às entidades competentes [...] através da Associação (Associação do corpo de bombeiros), uma vez que somos um agente de proteção civil identificado [...] e também deveria haver um formulário próprio, concebido para o efeito, contudo não existe, mas deveria existir”. Uma estratégia consolidada e com trabalho feito foi apresentada pelo entrevistado E6 “os agentes de proteção civil que detetarem uma situação destas (casos sociais), deve ter a obrigação de comunicar, sinalizar para aquilo que são as estruturas que tem por responsabilidade ir verificar e depois dar o feedback [...] no nosso caso sempre que é sinalizado uma situação que envolva a ação social, por exemplo, o bombeiro faz essa sinalização para a estrutura de comando, a estrutura de comando encaminha para os serviços sociais do município e até hoje todas as situações que foram comunicadas, todas tiveram retorno e feedback [...] manda para o responsável do serviço (ação social) e com conhecimento à proteção civil e vereador do pelouro da ação social”. Este caso, é um caso exemplar que também servirá de base para as conclusões desta dissertação.

Nesta análise conseguimos perceber como cada corpo de bombeiros encara a vulnerabilidade no seu território, assim como cada corpo de bombeiros percebe os riscos adjacentes à pobreza energética. Existe um consenso no seu lugar como vulnerabilidade social, e na necessidade de o incluir nas funções de sensibilização dos agentes, por fim analisamos as cadeias de ação já existentes na sinalização de casos sociais.

6.3. Perfil – Comunidade

Neste perfil foram entrevistadas duas pessoas, porém neste capítulo apenas iremos falar de um, o entrevistado E10, representante de uma associação que reúne todos os GAL, pois o entrevistado E11, representante da ADENE, pelas particularidades do trabalho em prol da comunidade e as parcerias com a governação, teve um guião de entrevista distinto e por isso uma análise distinta.

A falta de entrevistados neste perfil corresponde à falta de resposta dos GAL, foi enviado um email convite a todos que se encontravam nos territórios duplamente vulneráveis, e só se obteve resposta de uma, porém não foi possível conjugar agenda para a entrevista.

A entrevista com esta associação foi, por conseguinte, adaptada, pois não deixa de representar a ação nos territórios. O/a entrevistado/a mostrou algum conhecimento no conceito de pobreza energética, apesar de tender mais para a ineficiência energética, referindo “são as dificuldades de pessoas com menores rendimentos de terem habitações que lhes permitam usufruir de condições dignas, tem a haver

com a questão [...] das vulnerabilidades da habitação, nomeadamente isolamentos, telhados e por aí fora, poderem beneficiar de custos mais baixos de energia, porque o facto de viverem em casas sem condições implica terem de fazer um uso de energia muito maior do que o que seria habitual, sendo que depois são pessoas sem rendimento que lhes permitam ter acesso a essa mesma energia, há aqui uma conjugação de dois elementos, um é a falta de condições económicas, outra é o facto de viverem em condições de habitabilidade, em casas que não permitem um uso eficiente da energia”. Quanto aos riscos adjacentes, acabou por referir o mesmo que os anteriores, mantendo aqui o consenso da indignidade da habitação, problemas de saúde e questões económicas. Na parte específica da entrevista, sobre o papel dos GAL no combate, prevenção e mitigação, dado a sua proximidade com as comunidades respondeu “Os grupos de ação local definiram uma estratégia de intervenção para os próximos cinco anos para o próximo quadro comunitário de apoio, e alguns de nós, as questões da energia estão colocadas, eu não sei se especificamente a nível do combate à pobreza energética, se algum tem essa questão específica, mas as questões à volta da energia, da sustentabilidade [...] o baixo custo, o acesso, podem estar [...] no caso concreto da ADICES (GAL da região Viseu Dão Lafões), tem na sua estratégia as questões da energia e do apoio (social) [...] tem questões associadas à pobreza e à exclusão social, nas quais a pobreza energética também se inclui, naturalmente”. É importante referir que os quadros comunitários de apoio estão incluídos nos planos de desenvolvimento integrado, no caso português, incidem-se sobre aspetos que permitem a prossecução de três objetivos específicos; assegurar crescimento da economia e do nível de vida, fomentar a convergência real (produto e rendimento) entre a economia portuguesa e a média comunitária e fomentar a coesão económica e social interna do país, englobam portanto medidas de apoio a aspetos como o desenvolvimento de infraestruturas, investimento produtivo e desenvolvimento de competências, como o apoio à agricultura e à indústria (Eurocid, 2024). “o papel que os GAL podem ter será na divulgação de algumas medidas de apoio que existem para lidar com este tipo de situações junto das comunidades mais desfavorecidas [...] Até porque muitos de nós, são na esmagadora maioria, membros das redes de ação social, dos grupos de produtores, dos conselhos locais de ação social, portanto, junto desses organismos municipais [...] podemos ter alguma forma de ligação a esses públicos e a intermediação com as medidas de carácter nacional”. Quanto à questão de como a governação (*TOP*) deveria incluir os GAL numa cadeia de ação, referiu “Eu não diria só na pobreza energética, eu diria nas políticas públicas de carácter local e de proximidade, todas elas, nas quais a pobreza energética se coloca, ou seja os GAL são um organismo, associações privadas de utilidade pública, que fazem intermediação com atores públicos e privados, são o agente preferencial para fazer chegar as políticas públicas, às comunidades [...] que nem sabem ao que têm direito. E, portanto, nessa lógica, as medidas de pobreza energética [...] deveriam olhar para os grupos de ação local como um veículo prioritário de as fazer chegar à comunidade”.

Nesta entrevista conseguimos perceber como os GAL são multidisciplinares e já estão bem implementados na governança e na ação local, faltando apenas a governação fazer um uso eficaz das suas competências e incluir nelas formas de aproximar a informação às populações assim como incluí-las no processo de prevenção e mitigação.

6.4. Perfil – Governação Down

Neste perfil foram entrevistadas duas pessoas, um/a deputado/a municipal e um/a ex-vereador/a que também já teve funções de deputado/a na assembleia da república. Foram contactadas câmaras municipais e juntas de freguesia, sem resposta.

No enquadramento da definição de pobreza energética ambos os entrevistados E12 e E13 apresentaram um conhecimento concreto do tema, assim como apresentaram um consenso, à semelhança dos anteriores dos grupos de risco e dos seus riscos adjacentes, assim como o seu enquadramento na vulnerabilidade social com destaque para E13 “Sim (deve ser considerada vulnerabilidade social), principalmente na nossa região, porque é uma região francamente despovoada, mas mesmo assim com um envelhecimento muito grande, numa zona onde o conforto térmico é fundamental para os nossos idosos, que são a maioria da população, com reformas muito baixas, onde a fatura dos medicamentos é sem dúvida a maior, mas em relação ao conforto térmico, para eles a fatura energética é muito baixa [...], como a maior parte da sua reforma vai para a saúde [...] naturalmente que a parte dos gastos de energia vão ser reduzidos ao máximo. E depois temos uma zona rural muito vasta, onde de facto o principal combustível de aquecimento continua a ser a madeira, com todas as preocupações que isso acarreta”

No que respeita às questões específicas deste perfil, iniciando com as soluções que deveriam ser implementadas no que concerne à vulnerabilidade à pobreza energética E13 referiu “é importante dar conforto às pessoas, e temos que investir em várias áreas, porque nós não podemos ignorar o que diz respeito às casas [...] que são construídas com muitas deficiências, é natural que as pessoas, com as dificuldades económicas que atravessam, tenham necessidade de políticas [...] para ultrapassar essas questões [...] de apoio a condições dos equipamentos e das construções, promovendo a sustentabilidade energética e ambiental da habitação”, E12 acabou por abordar mais ao menos os mesmos tópicos só que com destaque para a importância dos fundos europeus; “Tem de haver programas, com recurso a fundos europeus, e até os próprios municípios que consigam apoiar as pessoas que estão em situação de pobreza energética, com fundos para recuperar as habitações e recuperar os espaços, garantindo que tem um isolamento adequado, que não há humidades extremas ou até isolamentos muito fracos, que depois quando há oscilações muito grandes de temperatura, as pessoas sintam isso”. Na questão sobre que debates existem no município sobre este assunto, ou mesmo sobre o nível de vulnerabilidade no seu território E12 respondeu “o mais próximo que houve neste tema foi a nível da recuperação de imóveis do município, nomeadamente na parte da ação social. Sei que agora, por exemplo, estão a ser recuperados com fundos do PRR (Plano de Recuperação e Resiliência), e estão a recuperar nesse sentido da eficiência energética e de garantir o conforto, principalmente às pessoas que habitam nesse tipo de habitação pública” E13 acabou por contornar a questão porém referiu “Eu penso que o município está preocupado com o acesso à energia, e quando nós defendemos que devemos ter medidas de discriminação (positiva) para as questões da energia [...] fundamental para as melhorias da qualidade de vida e um imperativo para o desenvolvimento económico”.

Quanto ao tema dos intermediários e atores na sinalização E13 responde; “a articulação entre os vários serviços [...] ninguém trabalha sozinho estas matérias, são demasiado complexas e envolvem todos

os atores do terreno. Não é só o poder local que tem de ter essa exigência, as instituições de solidariedade social, a própria segurança social [...], que sinaliza de perto as situações mais delicadas e mais graves” já E12 sugeriu “os próprios bombeiros, no fundo todos os agentes, quer do socorro, quer da emergência, a GNR ou PSP [...] aqui existe o Conselho Municipal de Segurança, e por exemplo esse conselho estão vários intervenientes, está a assembleia municipal representada, a GNR, a Proteção Civil, etc... ou seja, pode ser até um bom mecanismo para perceber esse tipo de realidades [...] É um bom órgão que pode refletir este tema no município, criar esse grupo, trabalhar esse conselho municipal, que no fundo aborde esses temas, não só a parte da segurança a nível de violência e criminalidade, mas também estende-lo a abordar [...] essa fragilidade social, muitas vezes esses agentes têm contacto no seu dia-a-dia no seu trabalho”. Já por fim, numa análise à entrevista e de como se pode aproximar os agentes locais das medidas da governação, E12 responde “isto deve partir sempre do regional para o nacional. O papel do nacional é perceber as zonas do território, ou seja, ter uma visão mais macro, perceber as zonas do território, fazer um estudo mais alargado e perceber onde tem de alocar mais recursos para tratar esse problema, mais vai partir sempre de uma estratégia local de proximidade [...] não adianta nada em Lisboa quererem resolver o problema, se depois, localmente não há meios suficientes para identificar os problemas [...]”.

Já na abordagem a como os atores locais podem sinalizar de forma mais eficaz, como se devem interligar com os poderes locais E13 refere “todas as instituições têm de trabalhar em articulação, desde do cariz público ao cariz social, passando pela proteção civil [...] tem de trabalhar na partilha de objetivos e em colaboração íntima [...] desde logo começar pela identificação dos casos e encaminhando [...] as tais políticas que temos no Plano Estratégico Municipal para resolver ou pelos menos minorar essas questões que falámos” E12 complementa “uma boa ideia seria fazer até uma plataforma [...] partilhada pelos diferentes agentes de segurança (*safety e security*) e até pelas IPSS, no fundo ter uma base de dados com a referenciação dos casos em que acontece e tentar assim que possível resolve-los a curto/médio prazo, com o apoio quer das associações, quer das IPSS, e do município”

Numa conclusão E12 fez uma ponderação que merece nota “Eu acho que nós temos de trabalhar muito mais a regionalização. O que aconteceu no fundo, com a delegação de competências que tem havido, quer para a ação social, quer para a educação, quer para a saúde, etc. É um bocadinho, toma lá o dinheiro, secalhar até nem é suficiente, mas arranjem-se. [...] Tentar cada vez mais apostar na regionalização, não tanto centralizada, mas é algo que tem de ser feito a longo prazo. Para já foi feita a delegação de competências, creio que já em vários municípios, mas falhou em muitos aspetos.”

Estas entrevistas foram bastante importantes para retirar algumas informações para a conclusão desta dissertação, e ter esta visão da parte de integrantes do poder local com diferentes visões foi bastante interessante.

6.5. Perfil – Governação Top

Este perfil de entrevista foi o mais complexo, porque entrevistei pessoas que estão ou estiveram diretamente na concretização das políticas que abordamos até aqui, foram entrevistadas cinco pessoas, porém, à semelhança do perfil Comunidade, uma delas terá um capítulo próprio, devido à sua

particularidade para com o tema e o facto de ter tido um guião adaptado, trata-se de E17, representante da LNES 144, que será analisado posteriormente. É importante reforçar que os entrevistados deputados, ex-ministros/as ou altos responsáveis do ISS, são pessoas do interior e eleitas por territórios do interior, pelo que o seu saber e contributo nesta investigação passa também pelo conhecimento dos territórios vulneráveis.

Nas questões base notou-se um conhecimento bastante razoável do conceito, nos riscos e nos grupos de risco. Quanto ao conceito serve o destaque de E15, que abordou as várias dimensões da problemática “diria que é a incapacidade das pessoas terem um conforto térmico adequado à sua qualidade de vida [...], seja por excesso de frio, seja por excesso de calor, muito associado a duas grandes dimensões, diria eu. Primeira dimensão, infraestrutural, que tem a ver com as casas e equipamentos, a forma como as próprias casas têm uma pobreza na sua construção, que leva a que a pobreza energética se agrave por um lado, e depois a própria incapacidade financeira de fazer face aos custos da energia”.

Também existe consenso nos entrevistados que a pobreza energética é sim um risco de vulnerabilidade social, com destaque a algumas respostas; E14 referiu “Naturalmente que sim, quando uma família, um cidadão ou uma cidadã, vive numa habitação onde passa frio, ou excesso de calor, isto tem a ver com a exclusão social [possivelmente quereria dizer vulnerabilidade social], nomeadamente pelo facto, não só de criar problemas de qualidade de vida, mas problemas associados à saúde de cada um. Se há aqueles que ainda dizem que há 30 ou 40 anos as crianças e os mais velhos aguentavam, aguentavam, mas porque tinham de aguentar, nós já não temos de aguentar isso [...] e se calhar havia mais problemas de saúde, a esperança média de vida era muito mais baixa, e a qualidade de vida muito mais baixa, portanto nós temos de contrariar atualmente aquilo que foi a incapacidade do estado português há 40 ou 50 anos relativamente ao período de hoje”. E18 salientou outros factos “Quando não consegues aquecer a tua casa ou arrefecer [...] por isso não consegues ter um ambiente confortável para viveres, acabas também por ter menos condições para tudo o resto, para estudar, para trabalhar, para te preparares, para descansar, e por isso acabas por estar muito mais vulnerável a esse tipo de riscos”. E15 foi bastante assertivo/a “A pobreza energética é um risco imenso de vulnerabilidade social, seja do ponto de vista do conforto e da qualidade de vida, seja mesmo no ponto de vista sanitário e de saúde [...] e outra dimensão que há pouco não falei, que é a dimensão associada à idade e a vulnerabilidade associada às condições de uma população cada vez mais envelhecida, em que temos a pobreza energética não só ao nível dos alojamento individuais, mas também nos alojamentos coletivos, pensar por exemplo nos lares, com problemas a nível de conforto térmico [...] com consequências sérias ao nível de saúde das pessoas e muitas vezes com consequências mortais.”

Numa introdução ao tema E14 referiu o seguinte “Hoje a sociedade tem um tipo de metas e objetivos que são exigidas para quem tem a varinha da decisão e temos de ter políticas públicas para que isso seja uma realidade. E durante os últimos anos, efetivamente, houve uma melhoria significativa sobre esse tema, mas naturalmente há muito a fazer.”

Nas questões mais específicas foi solicitado que os entrevistados fizessem um nota ao facto de no quadro da vulnerabilidade à pobreza energética, os municípios mais vulneráveis estejam concentrados, na sua maioria no interior e no interior norte, E16 respondeu “eu acho que essa assimetria poderá

eventualmente estar ligada, não só a aspetos da prevalência da pobreza [...] contudo são, de facto, as regiões que estão associadas a uma situação climatérica muito específica, falamos de regiões onde há uma maior amplitude no ponto de vista do clima. Que tem aqui uma relação direta com aquela que é a oportunidade face aquelas que são as necessidades de cobrir o plano da eficiência energética, de forma que as pessoas possam, de facto, aceder a este nível de bem-estar”. Já E18 referiu “Aqui temos dois níveis de resposta. Uma realidade é que o interior norte, temos uma maior expressão do frio, por outro é onde existem maiores desigualdades sociais, em termos de coesão territorial, e em Portugal temos um longo caminho para fazer em termos de coesão territorial”. E14 acrescentou “tem muito a haver com a vulnerabilidade que está associada ao despovoamento que determina também que haja menos investimento público. Há exceções à regra relativamente a essa matéria e tem muito a haver, naturalmente com os decisores do poder local [...] a vulnerabilidade acontece porque há menos pessoas e também porque há menos investimento público [...] eu acredito na dicotomia litoral-interior, evidente que acredito [...] o problema é que a maioria dos portugueses acha o contrário do que eu acho”. E15 manteve a postura assertiva na resposta “os territórios do interior e norte são aqueles que têm extremos de temperatura maiores [...] muito frio e muito calor, depois também estão associados a zonas onde a população está mais envelhecida, portanto a demografia, onde se sente mais o envelhecimento da população, e depois porque são zonas onde o PIB *per capita* é inferior [...] evidente que há uma relação direta entre os grupos de risco e os territórios, porque esses grupos de risco, também é nestes territórios onde estão mais (presentes)”.

Na análise final, os entrevistados deram importantes contributos, começando com E16 “eu diria duas coisas, primeiro, nós temos um nível de responsabilidade central que passa por haver aqui uma oportunidade de pontuar esses grupos de vulnerabilidade específica no quadro das políticas públicas, acho que isso é fundamental. Portanto, temos este nível de sensibilidade para esta vulnerabilidade a crescer em determinados grupos e haver uma aposta do estado central no desenho de políticas que prevejam exatamente esses públicos vulneráveis [...] e a oportunidade de poder pontuar a criança neste nível de política pública [...] até no âmbito deste corte da intergeracionalidade da pobreza, porque sabemos que, hoje em dia, uma criança que nasça numa comunidade pobre, tem cinco vezes aumentada a probabilidade de ela própria a propagar nas próximas gerações [...] o desenho de políticas públicas ao nível central que passe e que pontue, através de processos de diferenciação positiva, ações mais dirigidas a públicos específicos. Depois sinto que este fio condutor entre o nível política pública e o nível política local é crítico, no sentido em que, por um lado, as estruturas de políticas local são absolutamente essenciais no trabalho, na operacionalização de políticas públicas de forma a garantirem que, nesta proximidade, conseguem que cheguem às pessoas que delas precisam. [...] O Estado não pode, e as políticas não se podem projetar às pessoas, estando à espera de que as pessoas possam procurar este nível de acesso á política pública [...] quem está ao nível da governança local tem um papel absolutamente fundamental no sentido de fazer chegar às pessoas que de facto, precisam destas medidas e deste nível de informação.” E14 complementa “hoje o autarca tem capacidade de pensar naquilo que pretende para o seu território, tem a capacidade de introduzir esse seu pensamento num plano e num orçamento [...] e tem a capacidade, especialmente hoje, com nunca, de ter apoios pelo Estado como nunca teve [...] desde os quadros comunitários, desde o PRR, nunca houve tanto dinheiro para esse investimento no poder local. E depois, a capacidade da governança,

que hoje é totalmente diferente, porque os autarcas estão muito mais especializados, com um quadro técnico mais especializado para fazer uma governança melhor [...] a introdução da lei de compromissos [...] disciplinou os autarcas para fazerem governanças de forma que os cidadãos possam sentir mais qualidade do poder local junto deles”. E15 responde “a governança tem de ter uma grande proximidade e capacidade de discussão junto das pessoas, os tempos da teoria já lá foram, e, portanto, tem de haver uma grande capacidade de resolução concreta dos problemas das pessoas”. E18 conclui “quando falamos de autarquias locais, freguesias e municípios, e também o conselho local social e as comissões sociais das freguesias [...] que envolve também o terceiro setor, a sociedade civil [...] temos de trabalhar com proximidade para conseguir identificar estes casos, muitas vezes em Portugal, existe muita pobreza escondida, e isto em todos os fatores, não só a energética, e é necessário proximidade para conseguir chegar as estas pessoas e depois ter uma ajuda mais próxima [...] tem de se pensar em apoios diretos, diretamente da segurança social, para serem canalizados para as autarquias locais, para poderem fazer chegar as pessoas [...] fazendo aqui um paralelismo, um dos programas que tem funcionado melhor já longo prazo, são os programas alimentares, mesmo os da União Europeia, porque são distribuídos através, ou das juntas de freguesia ou de IPSS locais, porque no fundo é garantir que esta proximidade de identificação dos casos, do acompanhamento, porque nos estamos só a despejar dinheiro, muitas vezes com muita burocracia, sem conseguir verificar se estamos a ter algum impacto ou não”.

Num apontamento final à questão da interioridade E14 referiu algo interessante, e que merece a nota “nós não podemos fazer a ideia de que o interior, nas regiões mais distantes dos centros de decisão, são uns coitadinhos e de que é um fado triste. Não, o interior tem coisas muito boas, a interioridade tem coisas maravilhosas que são certamente mais importantes que as questões da litoralidade. [...] A minha convicção, eu não trocava nada em deixar de viver no interior para passar a viver no litoral [...] nós hoje temos várias latitudes e longitudes relativamente a essa matéria, e há uma coisa que eu tenho a certeza, há zonas do interior, onde há pouca gente, que não teve o investimento público que devia ter tido, nas acessibilidades, especialmente nas acessibilidades, nas redes de comunicação onde nós temos zonas cinzentas [...] mas esses desequilíbrios depois são compensados com questões como a segurança, a questão da rapidez, a questão da felicidade [...] o que está associado por estudos científicos, pela ciência, é esta falta de investimento público que está muito associado ao despovoamento”

Com esta análise conseguimos perceber, através de diferentes cores políticas também, como a Governança *Top* encara as assimetrias territoriais e o problema da pobreza energética, pelo menos entender o que pretendem, como vêm o problema e como se pode resolver no nível político *Top-Down*. Apesar de ao longo das entrevistas acabar por fugir um pouco do tema, mas conseguiu-se contributos bastante relevantes da parte de quem toma e faz agir as decisões.

6.6. Entrevistados Específicos – Linha Nacional de Emergência Social

Esta entrevista está incluída nos entrevistados do perfil Governança *TOP*, porém devido às suas particularidades e questões específicas requer uma análise separada. O objetivo desta entrevista será

perceber o funcionamento da linha, assim como esta poderá ser incluída num processo de sinalização e posterior mitigação de casos de pobreza energética.

E17 mostrou um bom conhecimento do conceito, dos riscos e dos grupos de riscos associados, assim como uma concordância com o facto de a pobreza energética estar incluída na vulnerabilidade social.

Nas questões mais específicas, começámos pelo procedimento da linha aquando do acionamento de pessoas para realocação, nomeadamente em casos de insalubridade ou riscos nas condições da habitação e elaborou então a seguinte explicação: “nós definimos a nossa intervenção entre situações de emergência, em que a intervenção tem de ser naquele dia, ou em situações de crise, em que a intervenção pode ser posteriormente, portanto essa situação, seria um situação em que nós íamos referenciar aos serviços. Ou seja, não temos de tirar a pessoa imediatamente da sua casa, porque isso implica muitas outras coisas, inclusive coisas ligadas ao trauma, mas fazíamos imediatamente a sinalização para intervenção urgente aos serviços [...] de ação social que iriam fazer a intervenção neste caso, nos municípios”. Na segunda questão foi perguntado de como vê os agentes de proteção civil e os agentes de saúde, que dada a sua intervenção de proximidade com os riscos inerentes à pobreza energética, trabalhem no encaminhamento destes casos aos órgãos competentes: “Consigo identificá-los como os mais importantes (no processo de prevenção, combate e mitigação), na medida que são aqueles que estão mais próximos das populações, [...] não tenho a certeza absoluta se todos os profissionais que trabalham na ação social estejam sensibilizados para essas questões da proteção civil, seguindo a lógica de que todos nós somos agentes de proteção civil. Não tenho a certeza absoluta de que haja esta literacia alargada sobre estas questões, que são as pessoas que podem fazer visitas domiciliárias, que estão com as pessoas em outros contextos, que recebem, por exemplo, a pessoa no centro de saúde e percebem que as questões respiratórias podem ser uma consequência e que implicaria ativar outros tipos de recursos da comunidade, são possíveis de fazer em conjunto, nem sequer imagino que não sejam feitos em conjunto”.

Na próxima questão construi um exemplo prático, que se pode passar no dia-a-dia de um operacional do pré-hospitalar e pedi que me explicasse que seria uma boa prática o contacto com o 144, o exemplo foi «Um corpo de bombeiros responde pela terceira vez num mês à mesma situação, homem cerca de 80 anos, mora sozinho, ainda independente nas atividades de vida diária, com agudização de quadro respiratório. Desde a primeira visita, os profissionais já observaram a temperatura interna baixa e a falta de condições habitacionais da casa» ao qual E17 respondeu de forma que permite compreender a funcionalidade da linha e como esta se enquadra no dia-a-dia dos atores locais de proximidade, sendo eles equipas de pré-hospitalar, agentes de proteção civil, equipas de saúde comunitária ou mesmo serviços de apoio domiciliário “A linha 144 é sempre uma possibilidade, mas essa já não é uma situação que faça sentido ligar para a linha. Na primeira ativação, [...] faz uma referência aos serviços, dando nota de que aquela situação é para intervenção urgente. Portanto, na primeira intervenção no primeiro contacto pelos bombeiros com o 144, os serviços locais ficam a saber que é urgente intervir naquela situação. Na segunda intervenção eles são reforçados” esta situação seria no contacto em que a equipa do pré-hospitalar ligou das três vezes que foram acionados ao local de ocorrência, E17 continuou “A linha 144 é para emergências, e sai sempre, sempre, sem exceção uma referência, tanto para o centro distrital (da segurança social) como

para os municípios. Porque o centro distrital tem de ficar com a noção do que está a acontecer, mesmo que a situação esteja para ser tratada pelos municípios. Portanto, se ela (a referência à linha) chegar pela terceira vez, e acontece muitas vezes, significa que alguma coisa falhou na comunicação do risco da situação”

Posteriormente questionei se seria útil incluir a LNES numa estratégia de combate, prevenção e mitigação: “A linha 144 faz-me todo o sentido que seja incluída na estratégia. Provavelmente, não para retirarmos a pessoa do seu domicílio, porque como digo existem outros danos, nomeadamente os emocionais, que também têm de ser acautelados. A linha 144 [...] é uma porta de entrada para o sistema, é a segurança social, a diferença é que apenas atua em situações urgentes e emergentes, aberta 24 horas por dia, 365 dias por ano”, concluiu a questão com um exemplo “o médico (de família), durante o horário de trabalho, poderá fazer a referência ao serviço próprio, não tem disponibilidade para fazer referência aos serviços, ficou com um doente numa consulta fora de horas, os serviços já não estão abertos, pode acionar a 144”. Percebe-se aqui, pelas respostas e ao longo da entrevista que a sinalização é eficiente quando se aciona por ambos os modos, serviços locais, ou pela linha, pois a linha acaba sempre por referenciar os serviços. Então, a LNES é uma ferramenta útil para os agentes locais, sejam eles proteção civil, saúde, ou mesmo associativo, para recorrer, pois, como E17 disse, trata-se de uma porta de entrada para o sistema, mas destacando sempre que se trata de uma linha para casos urgentes e emergentes, de flagrante vulnerabilidade social.

Na pergunta final, sobre o papel da governança (local), E17 refere “Alguns municípios e juntas de freguesias têm um papel de uma proximidade de valor acrescentado. Nestas estruturas existem assistentes sociais e outros técnicos de intervenção social que complementam agora as equipas de ação social com a transferência de competências [...] se nós, em termos de políticas públicas conseguimos inventariar locais e edificado que está mais à mercê ou mais em risco das pessoas não conseguirem aquecer as suas casas, uma complementaridade entre quem está na área do edificado das autarquias e juntas de freguesia e em comum com a assistente social, porque muitas vezes as pessoas têm dificuldade e vergonha de dizer que não conseguem aquecer as suas casas. Se eu identificar que aquele prédio tem um défice de possibilidade de aquecimento e em complementaridade eu tiver uma equipa que saiba fazer as perguntas certas, de maneira a identificar sem expor e sem triplicar a vulnerabilidade pré-existente das pessoas nestas circunstâncias [...] Nesse sentido tem de haver uma complementaridade em quem identifica que o edificado é vulnerável e quem identifica que as pessoas são vulneráveis”.

Esta entrevista foi bastante relevante, dado o objetivo da dissertação de criar uma cadeia de ação, desde a observação da vulnerabilidade até à sua resolução, e incluir esta linha, extremamente relevante e enquadrar a sua missão outras faces da vulnerabilidade social.

6.7. Entrevistados Específicos – ADENE

Este entrevistado final, está incluído no perfil de comunidade, porém, dadas as suas especificidades, houve necessidade de adaptar o guião de entrevista, o que implica uma análise distinta.

A ADENE, a Agência para a Energia, é uma associação de estatuto de utilidade pública, com a finalidade de realizar atividades de interesse público na área da energia e das suas interfaces com outras políticas setoriais, com estreita articulação com as demais atividades de interesse público nesses domínios, segundo E11, dentro da direção tem duas grandes áreas, sendo que a que está estritamente ligada ao tema da dissertação é o grupo de trabalho da ELPPE, que possui nas suas funções a vice-presidência do Observatório Nacional de Pobreza Energética, que tem como missão monitorizar, desenvolver atividades e promover ações para mitigar a pobreza energética. Em nota referiu os espaços cidadão e energia, e a reforma prevista no âmbito do PRR encontra-se a ser desenvolvida pela ADENE, elaborando um modelo concetual de espaço cidadão e energia, para ser aplicado em vários municípios, para que as pessoas em pobreza energética e não só, possam recorrer. Colaboram no âmbito do PRR e outros fundos, nomeadamente no programa Vale-Eficiência.

No que implica as questões sobre o conceito, grupos de riscos e riscos associados, E11 manteve-se em consenso com os demais, e partindo para as perguntas específicas, iniciei questionando se vê alguma relação entre os territórios de maior vulnerabilidade e a sua localização, de maior incidência, nos territórios do interior, ao qual respondeu “Tem a haver um pouco com aquela questão da parte financeira, mesmo o produto interno bruto, ou a capacidade de riqueza estar junto ao litoral, que é onde estão as grandes empresas, onde estão as pessoas com mais capacidade financeira, eu diria que essa é a grande justificação. As zonas do interior, têm por norma amplitudes térmicas maiores [...] mas alguma da construção que já existia, mesmo há mais alguns anos, já previa e já calculava de alguma forma isso. O que acontece é que as casas vêm sendo degradadas, e as pessoas não têm capacidade para fazer uma reabilitação, uma renovação dos materiais. Eu diria que essa é a justificação, é um pouco esta diferença, capacidade financeira que existe entre o litoral e aquilo que é o interior do país, mais desertificado, as pessoas mais velhas [...] as pessoas vão ficando mais velhas não e preocupam tanto com estas questões, sofrem, mas é quase como um deixa andar e isso é muito difícil de combater”.

Nas perguntas mais concretas sobre a ação da ADENE foi questionado onde se enquadram os projetos da associação naquilo que é o panorama da governação, já sabendo o envolvimento direto da ELPPE, mas enquadrar os projetos com os atos de governação, ao que E11 responde “Há esta ligação às áreas governativas, às áreas ministeriais e às entidades que são públicas [...] nós temos esta ligação com as empresas e com o consumidor. O consumidor final de energia, ou seja, empresas (a indústria também está na direção da ADENE), e com os consumidores especificamente. Ou seja, as atividades que nós fazemos estão muito focadas e direcionadas para o consumidor, e tudo aquilo que nós fazemos é tendo em vista, um benefício final” e acabou por acrescentar também alguns exemplos específicos “No âmbito da certificação energética [...] e foi a primeira vez em que se consegui fazer um *contact center* para apoiar técnicos projetistas para fazer projetos da parte térmica [...] se eu tiver um problema de estrutura, ou um problema de águas, eu não tenho uma entidade a quem eu possa ligar e resolver o problema. Ou seja, nós, para os técnicos resolvemos esse problema e aquilo que foi o aumento da qualidade, no desempenho, e não estou a dizer, obviamente, não é só pela nossa atividade, mas todos os anos contribuí de uma forma muito ativa, esta proximidade com os diferentes grupos. No caso dos consumidores é a mesma coisa [...] há também um projeto muito interessante que nós temos aqui do nosso lado que é o Portal Poupa Energia,

que vem desde 2017, das tarifas de eletricidade e gás, e que nós virámos também um pouco para a questão das dicas, uma coisa que temos em muitos dos nossos portais. Temos também uma linha de apoio [...] para onde as pessoas podem ligar e tirar dúvidas sobre essas matérias do mercado da eletricidade e do gás. E nós fazemos isso transversal em outras áreas, na certificação energética [...] ou seja nas nossas políticas de governação, o consumidor, por norma, está no centro das nossas atividades [...] e nós por norma temos linhas de apoio em todas as áreas e em todos os projetos que fazemos, as pessoas podem ligar para sentir essa proximidade e como resolver”.

Na questão de como a ADENE se pode enquadrar no prevenção, mitigação e combate, E17 refere “a nossa missão, neste momento, é fazer o plano de ação decenal 20-30 com as atividades a desenvolver para mitigar a pobreza energética, estamos também a desenvolver um sistema de monitorização, com as ferramentas que existem, por exemplo o Professor João Pedro Gouveia (EPVI), a ideia de trabalharmos com a academia e com o setor que já tem conhecimento na matéria [...] há muita coisa que vai acontecer [...] mas a ADENE não pode estar sozinha, nem a Direção Nacional da Energia (e Geologia), temos mais de cem entidades que já identificamos para participar como membros do Conselho Consultivo do Observatório da Pobreza Energética, a ideia é o trabalho colaborativo [...] é impossível fazermos isto centralizado, tem de ser local.”. Referiu também que estes projetos da ADENE, os que já estão implementados e os que se estão a preparar, como o mapeamento da literacia energética, em parceria com o INE, estão concentrados no Observatório da Energia enquanto as atividades de monitorização e acompanhamento, assim como a elaboração de atividades, estão centradas no Observatório Nacional da Pobreza Energética, assim como, um dos mais relevantes, que é o Plano de Ação 20-30 que tem de ser aprovado a nível ministerial.

Por fim, sobre o papel da Governança local, E11 respondeu “As questões mais difíceis é a questão da monitorização, da identificação destas pessoas, de onde surgiu a dificuldade do Vale-Eficiência, como nós atribuímos os cheques? Como é que sabemos onde estas pessoas estão? O primeiro ponto, é ao nível dos municípios, que têm essa capacidade de identificar as zonas mais complicadas, fazer chegar às pessoas com os problemas [...] os espaços Cidadão Energia é mais um instrumento de apoio aos municípios e a nível local que pode ajudar no ponto de vista técnico, sabemos que os municípios, dependendo da sua dimensão têm capacidade técnica para isso, mas outros não têm, na rede das agências de energia, não abrangemos grande parte do território nacional. Há câmaras que estão mais sós neste combate. Ou seja, temos a identificação, dotar tecnicamente os municípios de capacidade e ferramentas para ajudar logo no terreno e tentar resolver rapidamente [...] a questão de programas de financiamento que apoiem tanto a habitação pública local, mas também as pessoas no território e saber quais são as suas necessidades”.

Esta entrevista foi bastante produtiva, dado a especificidade da ADENE, e dos projetos que tem vindo a desenvolver e que pretende desenvolver, que coadunam muito bem com os objetivos desta dissertação, e que serviu para retirar imensos contributos para a conclusão.

6.8. Análise Geral

Com base nesta análise alargada e dos perfis representados, pode-se concluir que a pobreza energética é um problema complexo, com um significativo consenso entre todos os entrevistados, tanto do conceito, como nos riscos e dos grupos mais afetados, um problema que afeta na sua maioria pessoas e agregados com baixos rendimentos, pessoas idosas e comunidades mais ruralizadas. A fraca eficiência energética das casas, os custos da energia e a dificuldade de acesso a alternativas de aquecimento e arrefecimento eficientes, foram descritos como os principais fatores que contribuem para a pobreza energética.

Foi também claro, após estas entrevistas que a pobreza energética representa um risco de vulnerabilidade social, podendo levar a consequências muito graves, no que implica a proteção civil, a saúde e a qualidade de vida das pessoas.

Na grande parte das entrevistas, mais nos Perfis de Governação e nos de Comunidade, é de destacar a importância da regionalização, porque há uma relação entre os territórios do interior e a vulnerabilidade e, por defeito, entre os grupos de risco e a os territórios vulneráveis. Em consenso, também se estabelecem o papel fundamental dos agentes de saúde e da proteção civil no que respeita à sinalização e acionamento de respostas sociais.

Estas entrevistas também revelaram a importância de políticas públicas específicas e investimentos na renovação e reabilitação do edificado de forma a prevenir e combater o problema. Um destaque também para a necessidade de dotar tecnicamente todos os eixos, seja com literacia energética, seja com a perceção e análise de uma casa ou de uma família que possa estar a passar por essa situação, mais no caso da saúde e da proteção civil, mas também dotar tecnicamente os órgãos de poder local, com capacidade e ferramentas para que possam ir a terreno e fazer a função da monitorização dos seus territórios, principalmente os mais vulneráveis, para lidar efetivamente com a pobreza energética e com as suas implicações sociais.

Cada perfil apresentou uma perspetiva sobre o combate à pobreza energética, os agentes de saúde salientaram a importância da literacia em saúde e a sinalização dos casos, a proteção civil ressaltou o seu papel na sensibilização e no apoio à população. Os perfis de comunidade destacaram a importância da inclusão dos grupos vulneráveis no processo de desenvolvimento de políticas públicas, e a sua inclusão com os agentes e poderes locais na tarefa da mitigação. A governação Down reconheceu a necessidade de investimento e de maior debate no tema, invocando fundos públicos distribuídos de forma equitativa, incluindo os europeus. Já a governação TOP destacou a importância de políticas públicas abrangentes e coordenadas entre os diversos atores para combater a pobreza energética.

Porém, apesar de todos os esforços realizados, por estes diferentes intervenientes, a pobreza energética mantém um desafio significativo em Portugal. A falta de recursos financeiros e técnicos, e a força tarefa entre diferentes setores, levam à fragmentação das políticas públicas, que apesar de existirem ainda não chegam a todos, muito pela dificuldade de alcançar os grupos mais vulneráveis, o que leva a um dos principais desafios a enfrentar.

Contudo, podemos levantar um conjunto de recomendações destes 18 entrevistados:

- Sensibilização e Literacia: Aumento das ações de sensibilização e programas de literacia energética, tanto na população como nos agentes, nas diversas dimensões da pobreza energética, de forma que fique enquadrada eficientemente na vulnerabilidade social e que se proceda conforme.

- Políticas Públicas Abrangentes: Políticas abrangentes e coordenadas, de forma a chegarem a todos os territórios e a todas as pessoas.

- Mais e Melhor Eficiência Energética: tanto para novas construções como para recuperações e remodelações de edifícios mais antigos, priorizando sempre os agregados de baixos rendimentos.

- Acesso Justo e Eficaz à Energia: facilitar o acesso à eletricidade e gás, combatendo a inflação dos seus custos, sem esquecer a sustentabilidade e soluções alternativas e eficientes de aquecimento e arrefecimento.

- Cadeias de Ação Multidisciplinares: fortalecer a articulação multidisciplinar dos setores a nível municipal, para que se concentrem numa intervenção eficaz e articulada.

- Pesquisa e Desenvolvimento: promover a pesquisa e o desenvolvimento de soluções inovadoras para o combate à pobreza energética, de forma a cumprir as metas estabelecidas na Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética.

Capítulo 7 - Conclusão

Esta dissertação centrada no papel da governança multinível, num panorama assimétrico da vulnerabilidade à pobreza energética em Portugal torna evidente a complexidade da temática e a necessidade de interconexão entre estes atores.

Em primeiro lugar, relativamente às assimetrias territoriais em Portugal, é preciso desmistificar a visão que persiste em alguns setores da sociedade, de que há territórios com menor valor político, seja porque são pouco representados, numa visão mais macro da política, seja por se tratar comumente de territórios com menores PIB *per capita*, demograficamente envelhecidos e despovoados ou em risco de despovoamento. É inegável que a população e a grande capacidade produtiva em Portugal se concentram maioritariamente no litoral, desequilibrando as forças entre o litoral e interior, em desfavorecimento do último no que respeita a oportunidades de emprego, atratividade de investimento, serviços e infraestruturas. É, por conseguinte, premente que a Governança *TOP* olhe para e pelos territórios, priorizando a eficaz e eficiente coesão territorial, a justiça e a equidade, assim como uma visão de desenvolvimento sustentável tal como os documentos legislativos e orientações nacionais e europeias consagram. Cada vez mais as políticas públicas precisam de ser desenhadas com enfoque na diversidade dos territórios, numa visão de intervenção que parte dos próprios territórios, recusando um modelo semelhante aplicável a todas as regiões.

Neste panorama, a governança multinível emerge como um elemento crucial na abordagem à coesão territorial e também na abordagem à pobreza energética, uma vez que esta permite a integração de diferentes atores e a coordenação de esforços nos diversos níveis territoriais. Para isso é também necessário compreender a distinção entre governança, governo e governação, que complementa a existência do todo,

porém permitindo uma abordagem holística e colaborativa para melhor lidar com questões sociais complexas, como é o compromisso da erradicação da pobreza energética.

Desde a definição do conceito, os seus indicadores de monitorização, a análise dos riscos e implicações da pobreza energética na qualidade de vida, na saúde e na segurança das pessoas, principalmente entre os mais vulneráveis, destaca-se a urgência de ações concretas e efetivas, assim como a relevância de enquadrar esta problemática e no quadro das vulnerabilidades sociais e das suas múltiplas faces.

Fazer a análise e o levantamento destas famílias, das suas habitações e dos territórios em que vivem, assim como a necessidade de compreender as suas particularidades são fundamentais para implementar políticas públicas eficazes e direcionadas. Neste sentido, como vimos, o envolvimento ativo dos agentes de saúde, com destaque para a saúde comunitária, dos agentes de proteção civil, das associações comunitárias, dos poderes locais (autarquias e comunidades intermunicipais) revela-se crucial para a monitorização, identificação e encaminhamento dos agregados em situação de pobreza energética, assim como a promoção de ações e atividades de prevenção e mitigação.

Informado pela revisão da literatura, este estudo realizou uma análise dos territórios mais vulneráveis, assim como das diferentes perspetivas sobre a pobreza energética, e uma avaliação das estratégias implementadas. Estas estratégias fazem sobressair, e bem, a o papel central dos agentes locais e a necessidade de regionalizar essas mesmas políticas, para as aproximar de quem precisa, sem esquecer a manutenção do conforto térmico, através da eficiência energética das habitações assim como um acesso aos serviços de energia e às medidas de mitigação já existentes.

A maior e melhor monitorização torna-se uma das maiores necessidades para a concretização do objetivo de combater a pobreza energética, uma das melhores estratégias e a promoção do conhecimento do tema aos atores e poderes locais, onde se integre a visão abrangente da problemática, assim como o seu enquadramento como vulnerabilidade social, para que as medidas e ações sejam devidamente integradas, e que os indicadores sejam melhor aplicados, tal como o EPVI, que irá promover um maior conhecimento dos territórios mais vulneráveis, para que as políticas existentes e as que advierem possam ser aplicadas onde realmente são necessárias. Este trabalho multidisciplinar salienta o referido pela ADENE na entrevista, que a estreita relação com a academia e outros órgãos, permite uma maior e mais alargada monitorização da pobreza energética no território.

As entrevistas semiestruturadas realizadas assumiram um papel preponderante na concretização do objetivo desta dissertação, porque além de demonstrarem como cada ator age perante a pobreza energética, o que é feito, debatido e proposto, gerou excelentes contributos para que possam ser delineadas as recomendações finais deste trabalho, nomeadamente no que poderá ser uma cadeia de ação de sinalização, de forma a aproximar quem precisa das medidas governativas. Do mesmo modo, foi também possível explorar e identificar as diferentes formas da governança colaborativa e multinível, com uma participação ativa dos agentes comunitários e da população, sendo uma ação que promove a coesão territorial e de forma a reduzir as assimetrias territoriais e sociais relacionadas à pobreza energética.

A integração e produção de conhecimento científico aliados à sensibilização da população e dos próprios agentes é fundamental para enfrentar os desafios que se foram observando até aqui, incluindo os

das próprias estratégias em vigor, com o objetivo de alcançar um ambiente mais equitativo e sustentável, para os territórios para as pessoas e para as gerações futuras.

Em conformidade, segue-se um conjunto de recomendações para quer estudos futuros, quer para o desenho de políticas locais para uma melhor e mais eficaz sinalização, com vista à prevenção, ao combate e à erradicação da pobreza energética.

Começando pela monitorização, algo bastante sinalizado por parte da ADENE e por alguns entrevistados da Governação *Top e Down*, o estudo levado a cabo por Gouveia, Palma & Simões (2019) é um excelente contributo para entendermos o território na sua vulnerabilidade à pobreza energética. No entanto, permanece a necessidade de cruzar esse conhecimento com a caracterização sociodemográfica e económica da população e do parque habitacional nesses territórios que efetivamente está em situação de pobreza energética, ou seja, proceder a uma análise dos determinantes da pobreza energética em Portugal e reconstituir as trajetórias que conduziram a essa situação num trabalho inter e multidisciplinar. Neste longo caminho ainda para fazer, incluímos também os desafios das estratégias já existentes, seja a Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética, seja a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, seja o Plano Nacional de Energia e Clima 2030, abordados nesta dissertação. Esses planos e estratégias apresentam desafios na sua implementação, nomeadamente a necessidade de recursos financeiros, que vão muito além dos fundos do Plano de Resiliência e Recuperação porque uma medida pontual não tem capacidade de dirimir uma questão dinâmica que evolui favorável ou desfavoravelmente consoante diversos fatores. Como referido pelos entrevistados, os recursos não chegam nem para tudo nem para todos.

Em Portugal, existe um défice no que respeita à avaliação de impacto das políticas públicas indicadores de impacto, ou de uma avaliação eficaz e também a necessidade de mobilizar e articular os diferentes atores, que é onde quero chegar. Começamos pelo parque habitacional, e sobre uma das razões mais faladas pelos entrevistados sobre o tema dos territórios vulneráveis se encontrarem concentrados nos territórios do interior, as características climáticas do interior do país, com invernos frios e com grandes amplitudes térmicas, exigem soluções habitacionais específicas, regiões climáticas diferentes implicam construções diferentes, exige-se que as soluções habitacionais sejam específicas para os territórios, de forma a garantir o conforto térmico e a eficiência energética. No entanto, a realidade do parque habitacional português, particularmente nos territórios do interior, apresenta deficiências significativas e que contribuem para a prevalência desta vulnerabilidade. Existe a necessidade de incluir um apêndice, ou mesmo um plano novo, que se enquadre com os Planos Diretores Municipais, para que as novas construções tenham especificado as regras de construção, esta regulação é importante e necessária de forma a implantar padrões de construção mais rigorosos, como o foco na eficiência energética e na sustentabilidade dos recursos e dos materiais. Com o apoio de parceiros como a ADENE é possível promover e incentivar a reabilitação energética das habitações, com os subsídios já existentes e alargando os meios de consulta e apoio, como o espaço Cidadão Energia, e priorizá-lo nos municípios mais vulneráveis, da mesma forma, educar e alocar técnicos nas câmaras, para que possam avaliar e prestar o apoio mais específico e diretamente no seu território e para os seus cidadãos, e uma forma de complementar as iniciativas locais dos gabinetes de apoio, que já existem em alguns municípios.

E partindo disso, entramos na identificação e monitorização dos agregados vulneráveis, e nesse sentido tem de haver uma complementaridade em quem identifica o edificado vulnerável e quem identifica que as pessoas são vulneráveis, e criando essa simbiose na informação, colabora-se para a monitorização mais específica, mas também para o encaminhamento mais eficaz das situações de risco, seja esse encaminhamento para uma habitação provisória, ou a semelhança de um dos entrevistados, uma reabilitação do parque habitacional sinalizado.

No segundo e último ponto, e o objetivo desta dissertação, para abordar a pobreza energética de forma inovadora e eficaz para os territórios vulneráveis, será necessário criar um conjunto de políticas integradas e uma cadeia de ação que envolva os atores a nível local, num trabalho de governança multinível:

1. Sensibilização, Literacia em Saúde e Literacia Energética: Antes de começar a sensibilizar a população é fundamental sensibilizar os agentes, primeiro de tudo para os riscos da pobreza energética e o seu conceito, como acontece, porque, quem sofre mais. Alocar o problema à vulnerabilidade social e a partir daí agir conforme. Depois, tanto a literacia em saúde como a sensibilização encontram-se nas funções dos agentes de saúde e nos agentes de proteção civil, e a partir daí envolvê-los com o esforço dos poderes locais em ações de sensibilização, na passagem da mensagem através da distribuição e campanhas de conscientização. E uma das ferramentas que já existe e que pode ser replicada nos municípios é o espaço Cidadão Energia.

2. Triagem, Identificação e Sinalização: Primeiro deve-se capacitar os agentes para identificar os sinais de pobreza energética, seja em ocorrências, consultas ou visitas domiciliárias, sendo que é neles que começa a observação, pois são eles que estão no terreno a lidar diretamente com as pessoas.

3. Intervenção Multissetorial: Atuar em estreita parceria com os grupos de ação local. Os GAL têm por objetivo reforçar a capacidade dos agentes locais, assim como desenvolver e executar operações no território, e também monitorizar a estratégia de desenvolvimento local de base comunitária e realizar as ações específicas de avaliação dessa estratégia. Estes grupos estão presentes nas redes de ação social, em grupos de produtores, nos conselhos locais de ação social, entre outros, e essa estreita relação com os organismos municipais permite que estejam, mais próximo das pessoas e dos seus territórios, podem e devem ser incluídos nos grupos de trabalho de monitorização e de sensibilização, assim como colaborar na aplicabilidade das propostas legislativas do tema. Esta intervenção também pode abranger os conselhos municipais de segurança, onde estão presentes os agentes de proteção civil, podendo então coordenar ações de intervenção em estreita parceria com os poderes locais.

4. Redes de Apoio: Criar redes de apoio que envolvam as associações e IPSS locais, empresas, voluntários para fornecer uma assistência mais prática, através de, por exemplo, as lojas sociais e bancos alimentares, assim como a criação de projetos de reabilitação do edificado e de apoio burocrático aos cidadãos no âmbito do financiamento e da literacia energética. Sempre com a estreita ligação com os autarcas locais, câmara e juntas de freguesia.

5. Monitorização e Avaliação: a grande lacuna das estratégias nacionais, é necessário estabelecer mecanismos de monitorização e acompanhamento do impacto das políticas públicas e das cadeias de ação.

Incluindo por exemplo uma base de dados dos casos e agregados identificados, do edificado a reabilitar, o progresso da intervenção e o *feedback* das pessoas alvo de intervenção.

No que respeita aos pontos 2, 3 e 4, através das entrevistas, estas permitem-me sugerir uma cadeia de ação no que respeita a sinalização de casos, porque, entende-se, através da entrevista com a linha de emergência social, que a partir do momento que se entra no sistema da segurança social, a evolução tende a acontecer e a informação é passada, a lacuna encontra-se na primeira fase, a sinalização. E percebe-se que por vezes, o pedido de ajuda por parte da pessoa ou agregado em vulnerabilidade, acaba toldado pela vergonha ou o receio, e nada melhor do que quem faz da proximidade com estes casos o seu dia-a-dia, ser a peça chave para essa entrada no sistema. Então com isso irei sugerir uma cadeia de sinalização que, facilmente pode ser encaminhada pelos poderes locais, ou se quisermos partir do ponto de vista mais macro, da própria governação, através dos mecanismos da segurança social, para que exista um protocolo igual em todo o território para a sinalização não só dos casos de vulnerabilidade à pobreza energética, mas para todos os casos sociais. Baseado na entrevista E6, conhecemos uma estratégia que funciona e que podemos adaptar:

Cadeia de Ação para os Agentes de Proteção Civil:

Esta cadeia de ação facilmente pode ser replicada por todos os agentes que façam pré-hospitalar e que se encontrem na função do socorro, seja INEM, Cruz Vermelha, Bombeiros, Coordenações Municipais de Proteção Civil.

1. Equipa deteta um caso de vulnerabilidade;
2. Elaboração de relatório ao seu superior imediato, com os dados da ocorrência e com o que foi observado e as informações que se puderam retirar;
3. O superior imediato transfere essa informação à ação social local e à proteção civil municipal, que daí inicia o processo junto da própria pessoa ou família, junta de freguesia ou IPSS local
4. Em caso urgente ou emergente contactar a linha de emergência social fornecendo os mesmos dados do ponto 2

Numa cadeia de ação para os agentes de saúde, sabe-se que tanto a nível hospitalar, ou a nível de unidades de cuidados em comunidade, ou mesmo centros de saúde, existe um responsável de ação social, pelo que, a cadeia funcionará do mesmo modo só que a informação deverá ser passada para esse técnico, mantendo o uso da linha 144 sempre que se vir um caso urgente ou emergente e que não seja possível resolver rapidamente através desse técnico.

Esta estratégia, como sugerido por E12, poderia ser mais ampla, com a criação de uma plataforma que torne a sinalização mais rápida e intuitiva, e de forma a centralizar e criar a base de dados, que permite futuramente, a monitorização e a avaliação.

Contudo, para que seja eficaz e que chegue a todo o território, precisa sempre de passar por uma medida de governação, que depois, a sua implementação fosse concretizada em todo o território. Esta cadeia de ação facilmente pode ser incluída nos planos municipais e transmitida, através dos poderes locais ou dos ministérios, no caso da saúde.

No tópico da saúde, poder-se-ia estudar a criação de um sistema de triagem, através dos médicos de família, de casos recorrentes, onde o médico poderá com um conjunto de questões perceber e avaliar

um possível caso de pobreza energética, e que através do resultado desse sistema, entrar então na cadeia de ação.

A vulnerabilidade social é algo vai mudando, seja pelos riscos, seja pelas causas, e por isso, é necessário um conjunto de políticas públicas inovadoras de forma a criar uma abordagem ao tema mais abrangente e colaborativa. A integração desses esforços e a participação com e para a comunidade são fundamentais para enfrentar esse desafio de forma eficaz.

Referências Bibliográficas

- ADENE (s.d.). *A ADENE é o agente mobilizador para a transição energética*. <https://www.adene.pt/a-adene/>
- Alcantara, C. (2015). Rethink Multilevel Governance as na Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy. *Territory, Politics, Governance*. 4(1), pp.33-51. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1047897>
- Almendra, R., Santana, P., Vasconcelos, J. & Freire, E. (2015). Seasonal mortality patterns due to diseases of the circulatory system in Portugal. *Geography, Environment, Sustainability* (8) 1, 71 -77.
- Alpalhão, J. (2022). O Preço do Combate à Pobreza Energética: O Caso das Moradias Estilo Emigrante [Dissertação de Mestrado, Escola Superior de Tecnologia de Setúbal]. Repositório Comum. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/42654>
- Amado, M. (2018). Desenvolvimento Local na Comunidade “Ponta Nobo” [Dissertação de Mestrado]. Instituto Universitário de Lisboa – Escola de Ciências Sociais e Humanas. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/18869/1/master_maria_souto_amado.pdf
- Araújo, R. (2017). As comunidades intermunicipais no contexto da reforma da administração local. O caso da comunidade intermunicipal do Tâmega e Sousa [Dissertação de Mestrado]. Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54875/1/Ricardo%2BLEopoldo%2BCarneiro%2BFerreira%2BAraújo.pdf>
- Associação Nacional de Médicos de Saúde Pública (s.d.). *Sobre a especialidade*. <https://www.anmsp.pt/sobre-a-especialidade>
- Azevedo, A. (2021). As Casas Gélidas em Portugal. Gerador. <https://gerador.eu/as-casas-gelidas-em-portugal/>
- Ballard, M. & Montgomery, P. (2016). Systematic review of interventions for improving the performance of community health workers in low-income and middle-income countries. *Global Health Research*, 7(10). <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2016-014216>
- Banco de Portugal (2021). *Relatório da Inflação – Dezembro de 2021*. <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202112/ri202112p.pdf>
- Behrens, A., Lahn, G., Dreblow, E., Ferrer, J., Carraro, M., & Veit, S. (2012). Escaping the vicious cycle of poverty: Towards universal access to energy. *CEPS Working Paper*. 363. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2028909>
- Bessa, S., & Gouveia, J. (2022). A framework for policy mix analysis: assessing energy poverty policies. *Journal of Environmental Economics and Policy*. <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/21606544.2022.2153744>
- Bouzarovsky, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science* (10) 31-40. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.007>
- Brandão, M. (2012). Portugal Interior: Dinâmicas e Estratégias de Desenvolvimento.

- Cairo, J., & Junior, J. (2022). *Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. https://capp.iscsp.ulisboa.pt/images/Ebook_governanca-e-coesao-territorial-de-areas-e-regioes-metropolitanas.pdf
- Caldeira, D. (2013). Proteção Civil: um novo paradigma para o desenvolvimento local. *Engineering and Technology Journal*, 3. <http://hdl.handle.net/10437/3408>
- Carvalho, M., & Ferreira, M. (2021). Vulnerabilidade Social e Desigualdades de Género: Reflexões sobre o Contexto Português. *Cadernos de Pesquisa*, 44(1),
- Carvalho, N. (2020). Desigualdade de gênero em tempos de pandemia e isolamento.
- Castro, A. (2015). O Processo de Implementação da Política de Coesão Europeia em Portugal: O Avanço do Diálogo Político-Democrático e as Nuances da Governação Multinível Assimétrica. *Debater a Europa* (12) 45-73. <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debaterEuropa/>
- Castro, A. (2015). O Processo de Implementação da Política de Coesão Europeia em Portugal: O Avanço do Diálogo Político-Democrático e as Nuances da Governação Multinível Assimétrica. *Debater a Europa*. <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debaterEurop/>
- Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território* (4). <http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/125/0>
- Chamusca, P. (2023). Coesão e Inovação Territorial. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves (Eds.) *Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial* (pp. 29-48).
- Chamusca, P. (2023). Coesão e Inovação Territorial. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves, *Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial*. Pp. 29-48. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.3>
- Colin, E., & Pelicioni, M. (2018). Territorialidade, desenvolvimento local e promoção da saúde. *Saúde Social*, 27(4), pp. 1246-1260. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902018170850>
- Comissão Europeia (2014). Orientações para Intervenientes Locais sobre o Desenvolvimento Local de Base Comunitária. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/guidance/guidance_clld_local_actors_pt.pdf
- Comissão Europeia (2023). *EPAH report: Energy Poverty Advisory Hub National Indicators: Uncovering New Possibilities for Expanded Knowledge*. https://energy-poverty.ec.europa.eu/discover/publications/publications/epah-report-energy-poverty-advisory-hub-national-indicators-uncovering-new-possibilities-expanded_en?prefLang=pt
- Comissão Nacional de Eleições (2024). *Assembleia da República*. <https://www.cne.pt/content/assembleia-da-republica>
- Comité das Regiões Europeu (2019). Chegou o momento de erradicar a pobreza energética na Europa. <https://cor.europa.eu/pt/news/Pages/time-to-eradicate-energy-poverty-in-europe.aspx>
- Conselho de Ministros nº11/2024 da Presidência do Conselho de Ministros (2024). Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE).
- Costa, M., & Machado, F. (2018). Vulnerabilidade Social e Ciclo de Vida: Reflexões sobre o Papel da Família e da Comunidade. *Revista de Serviço Social*, 69(1), 14-39.
- Cruz, N., & Marques, R. (2011). Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade. *Political Science*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Índices-de-governança-municipal%3A-utilidade-e-CruzMarques/3621846f4571c17a19268ad665b3b2ce09ef64dd>
- Cunha, R. (2021). O Papel da Economia Social no Combate à Pobreza Energética. A Coopérnico como estudo de caso [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto – Politécnico do Porto]. Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto. <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/19963>

- Day, R., Walker, G., & Simcock, N. (2015). Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *Energy Policy* (93) 255-264. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.019>
- DECO (2022). *Pobreza Energética em Portugal*. <https://www.deco.proteste.pt/casa-energia/aquecimento/entrevista/joao-pedro-gouveia-solucao-nao-gastar-mais-energia-tornar-casas-mais-eficientes>
- Diário da República 62 de 2020 da Presidência do Conselho de Ministros (2020). Aprova a Revisão do Programa de Valorização do Interior.
- Diário da República nº133/2020 da Presidência do Conselho de Ministros (2020). Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC2030).
- Diário da República nº74/2009 do Ministério da Saúde (2009). Regulamento a Organização e Funcionamento da Unidade de Cuidados em Comunidade.
- Dias, R. & Seixas, P. (2017). Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal. *Revista portuguesa de estudos Regionais* (48). <https://doi.org/10.59072/rper.vi48.488>
- Direção Geral do Território (2022). *Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional em Portugal*. https://www.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/publicacoes/Ordenamento%20do%20Território%20e%20Desenvolvimento%20Regional%20em%20Portugal_0.pdf
- Direção-Geral de Energia e Geologia (2024). *A DGEG*. <https://www.dgeg.gov.pt>
- EAPN (2020). *Poverty Explainer*. <https://www.eapn.pt/centro-de-documentacao/documentos/pobreza-exclusao-social/o-que-e-a-pobreza-e-como-combate-la/#:~:text=A%20Pobreza%20é%20a%20negação,de%20pobreza%20e%20exclusão%20social.>
- Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – ERSE (2019). *Análise do Mercado de Gás Natural em Portugal*. https://www.erse.pt/media/xkibpf4a/estudo_funcionamento_mercado_gas_natural.pdf
- Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos – ERSE (2022). *Relatório Anual sobre os mercados de eletricidade e gás natural em 2021*. https://www.erse.pt/media/gnbbldih/relatório_ce-2021_pt.pdf
- ePortugal.gov (s.d.). *Linha de Emergência Social*. <https://eportugal.gov.pt/guias/cuidador-informal/linha-de-emergencia-social>
- Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2022-2050 (2023). https://www.consultalex.gov.pt/Portal_Consultas_Publicas_UI/DetailConsultaPublica.aspx?Consulta_Id=280
- EUR-Lex (2024). *Governança da UE*. <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/eu-governance.html>
- Eurocid (s.d.). Portugal 2030 – Financiamento para Portugal 2021-2027. <https://eurocid.mne.gov.pt/portugal-2030>
- European Commission (s.d.). Energy Poverty. https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/energy-poverty_en#documents
- Eurostat (2020). Can You afford to heat your home? <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200106-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>
- Eurostat (2023). 7% of EU population unable to keep home warm in 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230515-1>
- Eurowinter Group (1997). Excess winter mortality in Europe: a collaborative analysis of demographic data, 1981-1989. *The Lancet*, 350(9080), 1607-1612. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/9149695/>
- Fasenfes, D. (2010). Government, Governing, and Governance. *Critical Sociology*. 36 (6), pp. 771-774. DOI: 10.1177/0896920510378192
- Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prespectiva e Planeamento* (17). <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/20098>

- Ferreira, V. (2017). A Boa Governança Pública e o seu reflexo na Pobreza [Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/110777/2/251963.pdf>
- Fonseca, P. (2022). A Democracia e a Participação da Sociedade Civil no Processo de Decisão Política. In J. Caeiro & J. Junior (Coords), *Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas*. Pp 15-24. https://capp.iscsp.ulisboa.pt/images/Ebook_governanca-e-coesao-territorial-de-areas-e-regioes-metropolitanas.pdf
- Gouveia, J. & Cavaco, C. (2021). Part 1: Portugal's Territorial Organization and Development Trends. In F. Carmo, E. Vilares, P. Moreira & M. Magalhães (Eds.) *Spatial Planning and Regional Development in Portugal* (pp. 11-32).
- Gouveia, J. & Palma, P. (2021). O problema multidimensional da Pobreza Energética e a importância da atuação à escala local. . In J. Moreira & S. Araújo (Eds) *Pobreza Energética* (pp. 59-67). Rede Europeia Anti-Pobreza. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/52289/1/ICS_Horta%2CA_Schmidt_L_Pobreza%20Energética.pdf
- Gouveia, J., & Palma, P. (2018). Harvesting big data from residential building energy performance certificates: retrofitting and climate change mitigation insights at a regional scale. *Environmental Research Letters* (14). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab3781>
- Gouveia, J., Palma, P., & Simões, S. (2019). Energy Poverty Vulnerability Index: A multidimensional tool to identify hotspots for local action. *Energy Reports* (5) 187-201. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2018.12.004>
- Gouveia, J., Seixas, J. & Long, G. (2018). Mining households's energy data to disclose fuel poverty: Lessons for Southern Europe. *Journal of Cleaner Production* (178) 534-550. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.01.021>
- Gouveia, J., Seixas, J., Palma, P., Duarte, H., Luz, H., & Cavadini, G. (2021). Positive Energy District: A model for historic districts to address Energy Poverty. *Frontiers in Sustainable Cities* (3). doi:10.3389/frsc.2021.648473
- Hannan, M., Begun, R., Abdolrasol M., Lipu M., Mohamed, A., & Rashid, M. (2018). Review of the baseline studies on energy policies and indicators in Malaysia for future sustainable energy development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 94, pp. 551-564. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.06.041>
- Healy, S. (2003). Fuel poverty and risk of death in Ireland: a case-control study. *BMJ*, 327(7427), 1393. https://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/BP12_Healy_Fuel.pdf
- Horta, A. & Schmidt, L. (2021). Pobreza Energética: do diagnóstico à mudança necessária. In J. Moreira & S. Araújo (Eds) *Pobreza Energética* (pp. 13-22). Rede Europeia Anti-Pobreza. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/52289/1/ICS_Horta%2CA_Schmidt_L_Pobreza%20Energética.pdf
- Horta, A., & Schmidt, L. (2021). Pobreza Energética em Portugal. Policy Brief 2021. Lisboa: OBSERVA: Instituto de Ciências Sociais. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/48206>
- Horta, A., Gouveia, J., Schmidt, L., Sousa, J., Palma, P., & Simoes, S. (2019). Energy Poverty in Portugal: Combining vulnerability mapping with household interviews. *Energy & Buildings* (203). <http://hdl.handle.net/10451/39765>
- INE (2023). A taxa de risco de pobreza aumentou para 17% em 2022. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=594931817&DESTAQUESmodo=2
- INE (2023). Em 2021, o risco de pobreza diminuiu para 16.4%. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=541059446&DESTAQUESmodo=2
- Jansen, G., & Viera, R. (2022). Análise da integração da gestão de risco de desastres à política de desenvolvimento territorial local. *Interações*, 23, nº2, pp 555-574. doi.org/10.20435/inter.v23i2.3197

- Jornal Negócios (2018, maio, 7). *Conheça as medidas do movimento que quer revitalizar o interior*. <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/conheca-as-medidas-do-movimento-que-quer-revitalizar-o-interior>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications. London
- Kyprianou, I., Serghides, D., Varo, A., Gouveia, J., Kopeva, D., & Murauskaite, L. (2019). Energy poverty policies and measures in 5 EU countries: A comparative study. *Energy & Buildings* (196). <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2019.05.003>
- Laake, K., & Sverre, H. (1996). Effects of ambient temperature and humidity on fatal coronary heart disease. *Epidemiology*, 7(3), 347-353. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969717302292>
- Leão, T. (2021). Pobreza Energética, problema complexo socio-técnico-político, um problema complexo. Podemos fazer melhor? . In J. Moreira & S. Araújo (Eds) *Pobreza Energética* (pp. 107-118). Rede Europeia Anti-Pobreza.
- Liddell, M., Morris, C., Beale, D., & Thomson, A. (2015). Low indoor temperatures and excess winter mortality: a combined analysis of 20 winters in England and Wales. *Public Health*, 129(11), 941-947. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/7744529/>
- Lima, F. (2023). Governança de Proximidade: Capacitação e Sentimento de Pertença. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves (Eds.) *Os Desafios (Geográficos) da Governança Territorial* (pp.183-194).
- Lima, F. (2023). Governança de Proximidade: Capacitação e Sentimento de Pertença. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves, *Os Desafios (Geográficos) da Governança Territorial*. Pp. 183-194. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.10>
- Loureiro, I., Miranda, N., & Miguel, J. (2013). Promoção da saúde e desenvolvimento local em Portugal: refletir para agir. *Revista Portuguesa de Saúde Pública*, 31(1), pp 23-51. <https://doi.org/10.1016/j.rpsp.2013.03.001>
- Mamede, R., Pereira, M., & Simões, A. (2020). O impacto da Pandemia de COVID19 no Mercado de Trabalho Português. Organização Internacional do Trabalho. <https://www.ilo.org/pt-pt/media/395896/download>
- Marlier, E., & Fouquet, A. (2014). Social vulnerability. Measurement and policy applications. Routledge.
- Marmot Review Team (2011). Fair Society, Healthy Lives. *Public Health*. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22784581/>
- Mercer, J. (2003). Cold homes and winter mortality: the cold facts. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57(7), 509-511. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1121691/>
- Monteiro, S. (2009). Mudanças recentes nos processos de Governança Territorial em Portugal. *Finisterra* (88) 165-173. <https://doi.org/10.18055/Finis1372>
- Moreira, A. (2018). Pobreza Energética em Portugal [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/113953>
- Moreira, J. (2014). Governança e Governação – União Europeia, Liderança e Democracia. *Nova Cidadania*. https://novacidadania.pt/images/stories/revistas/53/43_49_governanca_e_governacao.pdf
- Nações Unidas Brasil (2022, junho 02). Relatório estima que 8% da população não terá acesso à energia em 2030. <https://brasil.un.org/pt-br/184580-relatório-estima-que-8-da-população-não-terá-acesso-à-energia-em-2030>
- Nogueira, F., Seixas, J. & Mota, J. (2023). Governança, Movimentos Sociais de Base territorial e Participação Cívica em Portugal, In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves, *Os Desafios (Geográficos) da Governança Territorial*. Pp. 161-182. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.9>
- Nogueira, F., Seixas, J., & Mota, J. (2023). Governança, Movimentos Sociais de Base Territorial e Participação Cívica em Portugal. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves (Eds.) *Os Desafios (Geográficos) da Governança Territorial* (pp. 161-180).
- Nutbeam, D., Levin-Zemir, D., & Rowlands, G. (2018). Health Literacy in Context. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(12). doi: 10.3390/ijerph15122657

- Observatório da Energia (2022). Relatório Anual da Pobreza Energética em Portugal 2022.
- Observatório das Desigualdades (2020). *Desemprego estimado, registado e de longa duração*. <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2017/10/26/desemprego-estimado-registado-e-de-longa-duracao/>
- Observatório Nacional Luta Contra a Pobreza (2022). *Pobreza e Exclusão Social em Portugal – Relatório 2022*. <https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2022/10/Pobreza-e-Exclusao-Social-em-Portugal-2022-REAPN05.pdf>
- Oliveira, C. & Breda-Vasquez I. (2016). Políticas Territoriais e Coordenação Intermunicipal em Portugal: Os Dilemas da Ação Coletiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* (14). <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6839>
- Organização Mundial de Saúde (2021). *Improving health literacy*. <https://www.who.int/activities/improving-health-literacy>
- Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). *Desenvolvimento Regional em debate* (4)2. <https://doi.org/10.24302/drd.v4i2.679>
- Pereira, M. (2014). Governança Territorial Multível: Fratura(s) entre Teoria e Prática(s). *Desencolcimento Regional em debate*, 4 (2) 4-20. <https://www.redalyc.org/pdf/5708/570862017002.pdf>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*. 31(2), pp. 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Piketty, T. (2013). *O Capital no século XXI*. Editora Intrínseca Ltda. Rio de Janeiro.
- Pordata (2021). *Portugal nos Censos: Evolução 1960-2021*. <https://www.pordata.pt/censos/quadro-resumo-portugal>
- Rádio TSF (2018, junho, 18). *Densidade Populacional do Interior é 372 vezes mais pequena do que no litoral*. <https://shre.ink/DygU>
- Rego, P. (2023). Cultura e Associativismo ao Serviço do Desenvolvimento Local. In P. Chamusca & A. Bento-Gonçalves, *Os Desafios (Geográficos) da Governação Territorial*. Pp. 301-314. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.17>
- República Portuguesa – Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2016). Programa Nacional para a Coesão Territorial.
- Resolução do Conselho de Ministros nº184/2021 (2021). Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030.
- Ribeiro, J. (2021) *Foresight Portugal 2030 | Volume 1 – Cenários da Evolução para Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian. <https://gulbenkian.pt/publications/foresight-portugal-2030-volume-01/>
- Rodrigues, M., & Silva, P. (2016). A constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia Problemas e Práticas*, NE, 23-32. <http://journals.openedition.org/spp/2578>
- Ron, A. (2012). Modes of Democratic Governance. In D. Levi-Faur (Ed) *The Oxford Handbook of Governance*. 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0033
- Rotmann, S., Mundaca, L., Castaño-Rosa, R., O’Sullivan, K., Ambrose, A., Marchand, R., Chester, M., Karlin, B., Ashby, K., Butler, D. & Chambers, J. (2020). *Hard-to-Reach Energy Users: A Literature Review*. SEA Sustainable Energy Advice. https://userstcp.org/wp-content/uploads/2019/10/HTR-Task-Literature-Review_EBook.pdf
- Rudge, J. (2011). Excess winter mortality in Europe: a closer look at cold homes and fuel poverty. *The Lancet Global Health*, 1(1), e40-e46. <https://jech.bmj.com/content/57/10/784>
- Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (72). <https://doi.org/10.4000/rccs.979>
- Santos, M. (2000). O Território: Uma Introdução à Geografia. Ed. Universidade Aberta.
- Sareen, S., Thompson, H., Herrero, S., Gouveia, J., Lippert, I., & Lis, A. (2020). European energy poverty metrics: Scales, prospects and limits. *Global Transitions* (2) 26-36.

- Sequeira, M., Gouveia, J., & Melo, J. (2024). (Dis)comfortably numb in energy transitions: Gauging residential hard-to-reach energy users in the European Union. *Energy Research & Social Sciences*, 115. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103612>
- Schellen, L., Schilder, A., & Lichtenbelt, W. (2010). Preferred indoor climate in Dutch dwellings. *Building and Environment*, 45(1), 205-215.
- Schmidt, L. & Guerra, J. (2010). Da Governança Global à Sustentabilidade Local: Portugal e o Brasil em Prespetiva Comparada. *Revista de Ciências Sociais* (41) 2, 106-124. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/20350>
- Schmidt, L., Santos, F., Prista, T., Saraiva, T., & Gomes, C. (2012). Alterações Climáticas, Sociais e Políticas em Portugal: Processos de Governança num Litoral em Risco. *Ambiente & Sociedade* (1) 23-40. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/6713>
- SIC Notícias (2023, Agosto 28). Cerca de 600 mil portugueses vivem em situação de pobreza energética severa. <https://sicnoticias.pt/pais/2023-08-28-Cerca-de-600-mil-portugueses-vivem-em-situacao-de-pobreza-energetica-severa-dde1a3a2>
- Simões, P. (2022). O Papel das Comunidades Intermunicipais no Âmbito das Políticas Públicas em Portugal. In J. Caeiro & J. Junior, *Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas*, pp. 101-106. https://capp.iscsp.ulisboa.pt/images/Ebook_governanca-e-coesao-territorial-de-areas-e-regioes-metropolitanas.pdf
- Tiihonen, S. (2004). *From Governing to Governance: A Process of Change*. Tampere University Press.
- World Health Organization (2022). The energy progress report 2022. <https://www.who.int/publications/m/item/tracking-sdg7--the-energy-progress-report-2022>

ANEXOS

Anexo A – Consentimento Informado

Consentimento Informado

Eu, _____ aceito participar de livre vontade no estudo da autoria de Beatriz Salafranca (Aluna do Mestrado Interfacultário da Universidade de Coimbra), orientado pelos Professores Doutores José Manuel Mendes (Universidade de Coimbra) e Alda Azevedo (Universidade de Lisboa), no âmbito da dissertação de Mestrado de Dinâmicas Sociais, Riscos Naturais e Tecnológicos.

Foram-me explicados e compreendo os objetivos principais deste estudo que constam do protocolo de consentimento informado.

Entendi e aceito responder a uma entrevista que explora questões sobre a Pobreza Energética em Portugal, a sua abrangência no âmbito da Governança e da Ação dos Poderes Locais, na prevenção, combate e mitigação, podendo desistir a qualquer momento, sem que essa decisão se reflita em qualquer prejuízo para mim.

Ao participar neste trabalho, estou a colaborar para o desenvolvimento da investigação na área da Pobreza energética e das Assimetrias Sociais e Territoriais, não sendo, contudo, acordado qualquer benefício direto ou indireto pela minha colaboração. Entendo, ainda, que toda a informação obtida neste estudo será estritamente confidencial e que a minha identidade nunca será revelada em qualquer relatório ou publicação, ou a qualquer pessoa não relacionada diretamente com este estudo, a menos que eu o autorize por escrito.

Nome _____

Assinatura _____

Data ___/___/___

Anexo B – Guião de entrevistas – Tronco Comum

Guião de entrevista – Tronco Comum			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Apresentação e motivação	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Motivar para a entrevista ➤ Esclarecer o propósito/ finalidade ➤ Explicação do objetivo da dissertação ➤ Tratamento de dados/Confidencialidade ➤ Consentimento informado 		Esta informação já saberei à partida
Dados sociodemográficos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Esclarecer algumas informações acerca do entrevistado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que idade tem? ➤ Onde trabalha e as suas funções? 	
Conceito de pobreza energética, grupos vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber o conhecimento pré-existente sobre o tema 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O que entende por PE? ➤ Considera que a PE seja um risco de vulnerabilidade social? ➤ Quais considera serem os grupos de risco desta vulnerabilidade? ➤ Como vê os riscos da PE na sua área profissional? 	

Anexo C - Guião de Entrevista – Perfil Comunidade

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Comunidade (GAL/Associações)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca			
Duração: 15 a 25 min Local: online			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Como integrar os GAL e a DLBS no problema	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se vêm como agentes de mudança no assunto 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tendo em conta os vossos objetivos em que ponto as GAL podem atuar no âmbito do combate, prevenção e mitigação da pobreza energética? ➤ Em que fatores as redes de desenvolvimento local podem contribuir para o tema? ➤ Dado a estratégia das DLBS para melhorar as condições de vida da população de determinado território, seria relevante incorporá-las numa rede de encaminhamento de sinalização e apoio social em casos de vulnerabilidade ou risco de pobreza energética? ➤ Em que ponto as GAL os as DLBS conseguiriam enquadrar se na governança, ou na influência junto dos atores comunitários para que fossem incluídas nesse processo de sinalização? 	
Papel dos GAL na Governança e no problema	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar com a ação da governança 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Como considera que a governação deveria incluir os GAL? ➤ ELPPE abrange a sociedade civil. Consideram se parte dessa questão? Como podemos fazer os GAL agirem a nível local neste âmbito? 	

Anexo D – Guião de Entrevista – Perfil Proteção Civil

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Proteção Civil (Corpos de Bombeiros, ANEPC Sub regional)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca			
Duração: 15 a 25 min Local: online/presencial			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Conhecimento dos riscos e vulnerabilidades do seu território	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se vêem como agentes de mudança no assunto ➤ Perceber como percecionam os riscos do seu território 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tem conhecimento que a sua AAP se encontra nos valores mais altos de vulnerabilidade à PE, seja no arrefecimento e no aquecimento? Ou ➤ Tem conhecimento que a sua AAP se encontra nos valores médio a alto de vulnerabilidade à PE, e que nas áreas de fronteira se encontram municípios com valores mais altos? Ou ➤ Tem conhecimento que a sua AAP é uma das mais vulneráveis à PE, possuindo cerca de X municípios com graus máximos em aquecimento e arrefecimento ➤ Consegue enquadrar essa informação com as suas funções? 	
Enquadrar a proteção civil no combate, prevenção e mitigação da PE Ação da PC na sinalização de casos de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar a PC com as cadeias de ação ➤ Perceber as cadeias de ação já existentes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Como perceciona das funções de agente de PC no que respeita ao combate, reatuação e mitigação da PE? ➤ Considera que os agentes de PC devem ter um papel na sinalização de casos sociais ou casos de vulnerabilidade, que possam por em risco pessoas e bens, como doenças ou incêndios habitacionais? ➤ Qual o procedimento do CB para a sinalização de casos sociais? Ou ➤ Tem conhecimento de algum procedimento dos CB para a sinalização de casos sociais? ➤ É função dos CB sinalizar? ➤ Qual a sua opinião, e se existirá alguma relação com o aumento de ocorrências de incendio urbano no inverno com a PE? 	
Papel dos agentes de PC na Governação/Governança e no problema	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar com a ação da governança 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seria relevante incorporar uma rede, ou uma cadeia de ação, na sinalização destes tipos de caso às entidades competentes dos poderes locais, ou em último caso à linha de emergência social? Ou ➤ Como comando sub-regional de PC, o que se pode fazer no âmbito da literacia nestes assuntos e na promoção de uma rede eficaz de sinalização? 	

Anexo E – Guião de Entrevista – Perfil Saúde

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Saúde (UCC, SU, INEM, Saúde de proximidade)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca Duração: 15 a 25 min Local: online			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Conhecimento dos riscos e vulnerabilidades no âmbito profissional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como percecionam os riscos na sua ação ➤ Perceber a perceção dos perfis de vulnerabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que explicações encontra para a flutuação dos casos de afluência aos SU, nomeadamente em ondas de calor e de frio? ➤ Que tipo de casos se encontram? ➤ Encontra perfis de pessoas mais vulneráveis? ➤ Costuma assistir a casos recorrentes com sintomatologia associada aos riscos da PE? 	
Ação dos agentes de saúde na sinalização de casos de vulnerabilidade	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar a saúde com as cadeias de ação ➤ Perceber as cadeias de ação já existentes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Como procedem em casos de flagrante vulnerabilidade social? 	
Papel dos agentes de saúde na Governação/Governança e no problema	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar com a ação da governança 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Considera a PE um risco de vulnerabilidade social? ➤ Que soluções considera serem necessárias a serem implementadas nestes casos? 	

Anexo F – Guião de Entrevista – Perfil Governação TOP

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Governação TOP (Deputados, Representantes ministeriais, altos órgãos do ISS, Eurodeputados)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca Duração: 15 a 25 min Local: online			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
A PE no território	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber o conceito de territorialidade no âmbito da PE 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Como vê, no quadro da vulnerabilidade à PE, os municípios mais vulneráveis estejam concentrados, na sua maioria em territórios do interior? ➤ Compreende alguma relação entre os grupos de risco e os seus respetivos territórios? 	
A Governação e a Ação	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Incluir a governança como força motriz na ação das medidas da governação 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que soluções considera necessárias a serem implementadas para estes casos? ➤ Como entende que seja o papel da governança no âmbito local para estas questões? 	

Anexo G – Guião de Entrevista – Perfil Governação Down

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Governação DOWN (Vereadores, Deputados Municipais)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca Duração: 15 a 25 min Local: online			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Conhecimento dos riscos e vulnerabilidades do seu território	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se vêem como agentes de mudança no assunto ➤ Perceber como percecionam os riscos do seu território 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tem noção do grau de vulnerabilidade do seu município no que implica o aquecimento e o arrefecimento? 	
Papel dos poderes locais na Governação/Governança e no problema	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar os poderes locais com as cadeias de ação ➤ Perceber as cadeias de ação já existentes 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Que soluções considera necessárias a ser implementadas? ➤ Que soluções ou debates existem em torno deste assunto no seu município? ➤ Considera que a vulnerabilidade à PE e os seus riscos devam ser sinalizados? ➤ Que intermediários e atores usaria? ➤ Como funciona a sinalização de casos sociais no seu município? ➤ Considera que seja função da ação social municipal e da proteção civil municipal, encaminhar, prevenir, mitigar e combater a PE? ➤ Como podemos aproximar os agentes políticos locais das medidas da governação? ➤ Que conjunto de soluções permitirão que os agentes locais, sejam eles a PC ou agentes de saúde comunitários, encaminhem estes casos a uma cadeia e ação mais robusta? ➤ Considera que as soluções disponibilizadas por parte da governação, ao longo dos anos, estejam eficazmente próximas de quem realmente precisa? 	
Papel dos agentes de PC na Governação/Governança e no problema	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perceber como se relacionar com a ação da governança 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seria relevante incorporar uma rede, ou uma cadeia de ação, na sinalização destes tipos de caso às entidades competentes dos poderes locais, ou em último caso à linha de emergência social? <p>Ou</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Como comando sub-regional de PC, o que se pode fazer no âmbito da literacia nestes assuntos e na promoção de uma rede eficaz de sinalização? 	

Anexo H – Guião de Entrevista – Perfil Outros (Governança TOP) – Linha de Nacional de Emergência Social

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Outros (Linha de Emergência Social - 144)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca			
Duração: 15 a 25 min Local: online			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Procedimentos da LNES - 144	➤ Perceber como funciona	➤ Como procede a linha 144 após um acionamento para realocação de pessoas, nomeadamente em casos de insalubridade ou risco urgente nas condições de habitação?	
O Papel dos Agentes de PC e de Saúde comunitária e a LNES	➤ Perceber as cadeias de ação existentes ou que possam vir a ser implementadas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Como vê os agentes de PC e de saúde comunitária, dado a sua questão de proximidade com os riscos inerentes à PE, trabalhem no encaminhamento destes casos aos órgãos competentes como a ação social local ou às coordenações municipais de PC? ➤ Consegue encará-los como agentes importantes no combate, prevenção e mitigação? ➤ Sendo a linha 144 uma resposta imediata a de urgente e emergente proteção social, podemos incluir o seguinte ex: “Um corpo de bombeiros responde pela 3 vez num mês à mesma situação, homem cerca de 80 anos, mora sozinho, ainda independente nas atividades de vida diária, com agudização de quadro respiratório, desde a primeira visita os profissionais já observaram a insalubridade e a falta de condições habitacionais da casa, sendo extremamente fria, na altura de inverno” após este socorro recorrente, enquadra-se um contacto para a linha 144? ➤ Seria útil incluir a linha 144 numa estratégia estruturada no que concerne aos casos urgentes de extrema vulnerabilidade à PE? Por ex. Médico de família – linha 144, ou enfermeiro comunitário – linha 144? ➤ Qual será o mais eficiente, um contacto direto com a linha ou um relatório aos órgãos municipais competentes? Ou ambos? 	
A Governança e a Ação	➤ Incluir a governança como força motriz na ação das medidas da governação	➤ Como entende que seja o papel da governança, no âmbito local, nestas questões?	

Anexo I – Guião de Entrevista – Perfil Outros (Comunidade) – Representante da ADENE

Guião de entrevista			
Público-Alvo – Perfil Outros (ADENE)			
Entrevistador: Beatriz Salafranca Duração: 15 a 25 min Local: online			
Temática:	Objetivos:	Questões:	Observações:
Missão ADENE	➤ Perceber como funciona	➤ Apresente por palavras suas o trabalho da ADENE	
A PE no território	➤ Perceber o conceito de territorialidade no âmbito da PE	➤ Como vê, no quadro da vulnerabilidade à pobreza energética, os municípios mais vulneráveis estejam concentrados, na sua grande maioria em territórios do interior? ➤ Compreende alguma relação entre esses grupos de risco e os seus respetivos territórios?	
A Governança e a Ação	➤ Incluir a governança como força motriz na ação das medidas da governança	➤ Onde se enquadram os projetos da ADENE no panorama da Governança? ➤ Onde se pode enquadrar a ADENE na combate, prevenção e mitigação da pobreza energética? ➤ Considera que o trabalho multidisciplinar nas ligações ao tecido social, económico e institucional dos territórios faça sentido com a participação da ADENE? ➤ Como entende que seja o papel da Governança, ao âmbito local nestas questões?	