



CIES e-Working Paper N.º 205/2016

**Integração Ambiental e Climática no Agendamento
e Formulação de Políticas Públicas**

Maria João Coelho

CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, cies@iscte.pt

Maria João Coelho Atualmente assistente de investigação no CIES-IUL, é licenciada em engenharia do ambiente e encontra-se a desenvolver a sua tese de doutoramento em Políticas Públicas com foco na integração ambiental em políticas setoriais. É bolsista de doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia desde 2012, tendo exercido anteriormente funções diversas, desde consultoria, investigação e serviço público.

Resumo

A evolução da política de ambiente a nível internacional, incluindo do princípio de integração ambiental em políticas setoriais, permite colocar em evidência a atenção política que lhe foi sendo dada e a força legal que foi tomando, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente, em Estocolmo, em 1972. A década de 2000 veio ligar aquele princípio à temática das alterações climáticas, surgindo o conceito de integração climática que tem sido apontado na literatura como bem sucedido (em particular no setor da energia). Por outro lado, as fases do agendamento e da formulação de políticas públicas ressaltam como de particular relevância para a integração ambiental.

Assim, o presente artigo procede a uma revisão da literatura específica dedicada a integração ambiental e a integração climática, e discute os contributos do campo teórico das políticas públicas, tendo em vista a definição de uma medida do grau de integração ao nível dos resultados de política (enquanto decisões tomadas). Deste modo, olhando para o caso da integração climática na política de energias renováveis, é proposta a referida medida do grau de integração, no quadro das teorias neo-institucionalistas das políticas públicas e à luz da abordagem de 'aprendizagem social' (P. Hall 1993).

Palavras-chave: integração ambiental; integração climática; EPI; CPI; agendamento e formulação de políticas públicas.

Abstract

The evolution of international environmental policy, including the principle of environmental integration into sectoral policies, stresses its political attention and the legal action taken since the United Nations Conference on Environment in Stockholm in 1972. On the one hand, the decade of the 2000s brought together the environmental policy integration principle (EPI) and the issue of climate change, giving rise to the concept of climate policy integration (CPI) that has been pointed out in the literature as successful (in particular in the energy sector). On the other hand, the stages of the agenda-setting and the formulation of public policies stand out as particularly relevant for EPI.

This working paper proposes a literature review focused on EPI and CPI, and discusses the contributions from the theoretical field of public policy in order to define a measure of integration regarding policy outputs level (as decisions taken). Then, considering the case of CPI in renewable energy policy, the measure of integration is proposed in a neo-institutional setting and in line with the 'social learning' approach (P. Hall 1993).

Keywords: environmental integration; climate integration; EPI; CPI; agenda-setting and the formulation of public policies.

INTRODUÇÃO

A história do princípio de integração ambiental em políticas setoriais (ou EPI, sigla inglesa para o termo *environmental policy integration*) tem origem nos primeiros passos da política ambiental propriamente dita, seja com a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente, em Estocolmo, em 1972, seja com o primeiro Programa de Ação de Ambiente (PAA), a nível europeu, em 1973 (Jordan 2005, p. 4; Hildebrand 2005, p. 24; Halpern *et al.* 2008, p. 2; Hey 2005, p. 19; Jordan *et al.* 2008).

Também o estatuto e força legal conferida à política de ambiente, foi acompanhado por uma crescente legitimação do princípio de EPI (Persson 2004; Jordan *et al.* 2008; Jordan e Lenschow 2000; Lenschow 2002; Koch e Lindenthal 2011). Contributos fundamentais foram dados com a publicação do ‘Relatório Brundtland’, intitulado ‘O Nosso Futuro Comum’, em 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, que veio introduzir formalmente o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ (WCED 1987, p. 54), bem como com a adoção do Ato único Europeu (AUE), no mesmo ano, que tratando em capítulo próprio as matérias de ambiente, veio instituir a política ambiental como uma política comum e, ainda, introduzir o princípio de integração ambiental (art. 130r (2)).

Ganhando autonomia, a política de ambiente – em particular ao nível europeu – passa a beneficiar de espaço próprio, pelo que o final da década de 80 e a década de 90 observaram um grande desenvolvimento do ponto de vista da regulamentação nesta área de política. Dá-se também a emergência do problema das alterações climáticas, ao nível público e na agenda política.

De facto, foi constituído em 1988 o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas ou IPCC (sigla inglesa para *Intergovernmental Panel on Climate Change*), que vem publicando relatórios desde 1990 com informação científica atualizada sobre alterações climáticas e seus potenciais impactes ambientais, sociais e económicos, e procurando nomeadamente por em evidência a ocorrência de alterações climáticas induzidas pelo homem.

Ademais, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, desta feita no Rio de Janeiro, em 1992, foi novamente um marco assinalável da política de ambiente internacional. Por um lado, é assinada a Convenção-Quadro sobre as Alterações Climáticas que foi determinante para o apoio político global ao combate às alterações climáticas e conduziu à assinatura do Protocolo de Quioto em 1997, vinculando ‘os países

industrializados a diferentes metas de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE), no período 2008-2012, relativamente ao ano base (1990)’ (Araújo e Coelho 2013, p. 149).

Por outro lado, naquela conferência é aprovada a Agenda 21, um programa de ação global tendo em vista um modelo de desenvolvimento sustentável, que foi crucial para o compromisso global de EPI (Persson 2004, p. 3; Biermann *et al.* 2009, p. 353), sendo que o seu capítulo 8 é dedicado precisamente à integração do ambiente e desenvolvimento na tomada de decisão.

A Comunicação do Conselho Europeu ‘Uma Parceria para a Integração’ (COM(1998)333), em 1998, foi mais uma iniciativa política àquela escala com o objetivo de levar os setores a desenvolver as suas estratégias de integração ambiental e desenvolvimento sustentável. Se autores vários destacam este processo – apelidado por ‘Processo Cardiff’ – como um momento relevante para EPI, assinalam igualmente os seus limitados resultados ou efeitos práticos (Persson 2004, p. 5; Hey 2005, p. 25; Nilsson e Nilsson 2005, p. 366; Herodes *et al.* 2007, p. 12-13; Adelle *et al.* 2009, p. 13; Koch e Lindenthal 2011, p. 981; Adelle e Russel 2013, p. 6). Ainda assim, o Tratado de Amesterdão, em 1999, veio contribuir para o fortalecimento do princípio de EPI do ponto de vista jurídico e norteador, e ainda da sua ligação a desenvolvimento sustentável (Koch e Lindenthal 2011, p. 981; Herodes *et al.* 2007, p. 7; Lenschow 2002, p. 9; Endl e Berger 2014, p. 21). A nível internacional, a Declaração do Milénio, em 2000, é apontada como um passo crucial para a operacionalização dos princípios de EPI e de desenvolvimento sustentável (Halpern *et al.* 2008, p. 2). Paralelamente, a ligação das alterações climáticas ao desenvolvimento sustentável é colocada em evidência, nomeadamente com o terceiro relatório do IPCC, publicado em 2001 (Ahmad 2009, p. 5).

Nesse ano, é adotada a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (COM(2001)264), onde as emissões de GEE e o aquecimento global são identificados como ‘ameaças ao desenvolvimento sustentável’. Apesar da relevância desta estratégia para a integração ambiental ser reconhecida por diversos autores (Endl e Berger 2014, p. 22; Persson 2004, p. 5; Nilsson e Nilsson 2005, p. 367), seja na sua versão original ou na sua nova versão de 2006, outros autores salientam fragilidades de coordenação ou de implementação e seus efeitos práticos (Jordan *et al.* 2008, p. 164; Herodes *et al.* 2007, p. 15-16), tal como já tinha sido observado no contexto do Processo Cardiff.

A década de 2000 foi, contudo, um período muito frutífero no que às alterações climáticas diz respeito, quer em termos de evidências científicas, de consciencialização pública ou

de políticas tomadas. É criado em 2003 o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), o primeiro instrumento da UE de regulação das emissões de GEE e, em 2005, entra em vigor o Protocolo de Quioto. Além disso, a publicação do ‘Relatório Stern’, em 2006, que conclui que os custos da inação serão maiores dos que os custos de agir no combate às alterações climáticas (Stern 2006, p. ii), e ainda a divulgação do documentário ‘Uma Verdade Inconveniente’, onde o ex-vice-presidente dos EUA, A. Al Gore, que procede a uma ação de sensibilização sobre o aquecimento global e as alterações climáticas, contribuíram para a referida atenção pública e política da temática. E em 2007, é publicado o quarto relatório do IPCC que observou uma forte repercussão ao nível da mediatização pública desta problemática ambiental, sendo uma das suas principais conclusões a de que ‘o aquecimento do sistema climático é inequívoco’. Ainda nesse ano, o Prémio Nobel da Paz é atribuído ao IPCC e a Al Gore pelos seus esforços em disseminar o conhecimento sobre o problema das alterações climáticas induzido pelo homem, bem como em fornecer as bases para a definição das medidas necessárias.

Desde 2007, não obstante os princípios de desenvolvimento sustentável e de integração ambiental se manterem no campo normativo, nomeadamente no Tratado de Lisboa (2009), verifica-se um claro predomínio da política climática e da relação entre as alterações climáticas e a área da energia, nomeadamente com a aprovação pelo Conselho Europeu do Pacote Energia-Clima (2007) que inclui metas conjuntas para estas duas áreas de política. Este pacote tem sido refletido noutras iniciativas europeias, como a Estratégia Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (COM(2010)2020) ou sétimo PAA, estabelecido para o período 2013-2020. Porém, com exceção da área das alterações climáticas e em especial da relação clima-energia, os desenvolvimentos ocorridos desde o início da década de 2000 parecem dar prioridade à competitividade, crescimento e emprego, como outros autores já assinalaram (nomeadamente Herodes *et al.* 2007, p. 15).

Com este breve relato da evolução da política de ambiente a nível internacional com especial enfoque no princípio de integração ambiental, é possível constatar a atenção política que lhe foi sendo dada e a força legal que foi tomando, podendo ainda ser observadas duas fases de desenvolvimento de EPI: uma primeira associada ao conceito de desenvolvimento sustentável e uma segunda, associada ao tema das alterações climáticas (não perdendo ainda assim a sua ligação ao primeiro). Mais recentemente, fruto desta segunda fase surgiu o conceito de integração climática ou CPI (sigla inglesa para o

termo *climate policy integration*), que tem sido objeto de discussão na literatura específica, em particular no contexto da política de energia.

De facto, a integração climática é apontada como bem sucedida (em particular naquele setor) comparativamente com EPI, tendo por base os resultados das políticas, seja em termos de grau de concretização dos objetivos e metas estabelecidos, conforme discutem autores diversos (Dupont e Primova 2011, p. 3; Dupont e Oberthur 2012, p. 235 e 242; Knudsen 2012, p. 57), seja em termos de novas medidas de política que tratam conjuntamente objetivos setoriais e climáticos (como analisam Nilsson e Nilsson 2005, p. 368 e 374, Adelle *et al.* 2009, p. 50-52, Adelle e Russel 2013, p. 6).

Além disso, tomando como referência o modelo das etapas ou o modelo do ciclo político (e.g. Fisher *et al.* 2007), as fases do agendamento e da formulação de políticas ressaltam como de particular relevância para a integração ambiental. Tal é partilhado por diversos autores (Jordan e Lenschow 2010, p. 153; Adelle e Russel 2013, p. 9; Briassoulis 2004, p. 45; Dupont e Oberthur 2012, p. 243; Hertin e Berkhout 2003, p. 45; Mickwitz *et al.* 2009), que apontam quer o fracasso da implementação de EPI nessas fases quer a necessidade de aí analisar CPI.

Deste modo, o presente artigo trata da integração ambiental nas fases de agendamento e formulação de políticas. Não se procura autonomizar cada uma destas etapas, dada a dificuldade em o concretizar devido à forte interação entre as duas, conforme destaca Hill (2009, p. 171-172). Neste contexto, pretende-se rever a literatura específica de integração ambiental e climática e, depois, discutir e propor uma medida do grau de integração ambiental, olhando para o caso da integração climática na política de energias renováveis, colhendo os contributos das teorias neo-institucionalistas das políticas públicas e da abordagem de ‘aprendizagem social’ (P. Hall 1993).

Assim, no restante presente artigo, procede-se primeiramente ao enquadramento conceptual, reunindo os resultados da revisão da literatura específica efetuada sobre o conceito, significado, perspectivas e modelos de análise relativos a integração ambiental e climática (ponto 1) e, depois, discutem-se os contributos do campo das políticas públicas para a análise da integração ambiental e apresenta-se uma medida do grau de integração (ponto 2). Finalmente, apontam-se umas observações finais.

1. A integração ambiental e climática: enquadramento conceptual

O campo de estudo e investigação de integração ambiental em políticas setoriais já evidencia alguma maturidade com vários autores fornecendo revisões de literatura sobre o conceito e sua aplicação (Persson 2004; Jordan e Lenschow 2010; Ahmad 2009; Adelle e Russel 2013). Neste âmbito, discutem as interpretações ou significados dessa integração, bem como as perspetivas de análise que têm sido aplicadas (nomeadamente enquanto processo governativo ou enquanto resultado da política).

a. O conceito de EPI e CPI

Segundo Persson (2004, p. 1), EPI refere-se à ‘integração dos aspetos ambientais e dos objetivos de política nas políticas setoriais’, sendo estas de ‘setores não ambientais’. Hertin e Berkhout (2003, p. 40) e Lehtonen (2007, p. 17) seguem a mesma linha. Vários são os autores, no entanto, que apontam para a natureza generalista do princípio de EPI (como Jordan e Lenschow 2000, p. 111) e salientam a grande variedade de interpretações que lhe são atribuídas, como Lafferty e Hovden (2003, p. 5) apelidando-o de conceito vago.

Dada esta sua natureza, o conceito de EPI é abordado segundo diferentes pontos de vista: normativo, organizacional e institucional ou ainda procedimental, seguindo as dimensões gerais estabelecidas por Lenschow e Zito (1998) para caracterizar o sistema de tomada de decisão política. Segundo Nilsson e Persson (2003, p. 334), a aceção de natureza organizativa tem por base uma preocupação pela consideração precoce dos aspetos ambientais no processo de tomada de decisão, enquanto a normativa assenta numa preocupação pela preservação do ambiente, focando no peso atribuído aos objetivos ambientais face aos setoriais.

Do ponto de vista *normativo*, vários são os autores que discutem o peso que deve ser dado aos objetivos ambientais relativamente aos das restantes áreas de política. Segundo Lafferty (2002, p. 15), EPI implica ‘minimizar contradições entre políticas ambientais e políticas setoriais, dando prioridade às primeiras’, o que vem a designar por ‘*principled priority*’ (Lafferty e Hovden, 2003 p. 9). Estes autores defendem, pois, que o principal objetivo de EPI é ‘evitar situações em que a degradação ambiental se torne subsidiária’. Outros autores apontam, igualmente, para esta dimensão normativa de EPI em favor do ambiente (e.g. Lundqvist 2004, p. 122; Dupont e Oberthur 2012, p. 230). Já Liberatore parece não advogar esta atribuição preferencial ao ambiente, apontando para a noção de

‘reciprocidade’, em que as diferentes componentes, setoriais e ambientais, devem ter peso semelhante para que se assegure a integração dos aspetos ambientais e não a sua diluição (Liberatore 1997, p. 116). Também Briassoulis defende que a conceptualização de desenvolvimento sustentável ‘procura um equilíbrio entre as suas dimensões económica, ambiental e social’, não priorizando a ambiental (Briassoulis 2004, p. 13). E ainda, Persson (2004) ou Jordan e Lenschow (2008) não atribuem qualquer escala de prioridade aos vários objetivos de política em consideração. Isto porque, argumentam, as interpretações de EPI tendem a sofrer transformações no desenrolar dos processos políticos, por diferentes atores e ao longo das diversas etapas do ciclo político (Jordan e Lenschow 2008, p. 10).

Sobre esta controvérsia, argumentamos que, não sendo ainda hoje evidente o proclamado equilíbrio entre os três pilares do desenvolvimento sustentável (economia, sociedade e ambiente), como situações recorrentes de poluição e contaminação ambiental, acidentes industriais ou os efeitos das alterações climáticas o comprovam, é necessário dar prioridade ao pilar ambiental nas políticas atuais e futuras, se se pretende alcançar pelo menos esse equilíbrio e recuperar décadas de história que privilegiou o crescimento económico e a equidade social. Discorda-se, pois, da posição nomeadamente de Briassoulis (2004). De outro modo, não faria sentido ter sido associado o termo de EPI – que como também indica Briassoulis (2004, p. 10) ‘ambiental’ (...) denota um ponto de vista particular e prioridade na integração de políticas’ – a desenvolvimento sustentável. Advoga-se, portanto, uma definição de EPI com uma certa dimensão normativa.

Do ponto de vista *organizativo*, a literatura debruça-se sobre as diversas etapas do processo de tomada de decisão e a necessidade de integração de políticas e das considerações ambientais a esses vários níveis (veja-se Lafferty e Hovden 2003, p. 9; ou Collier 1994 e Underdal 1980, conforme salientado por Persson 2004), bem como sobre as relações intra-governamentais, coordenação entre objetivos de política e a intervenção antecipada dos departamentos de ambiente (e.g. Hertin e Berkhout 2003, p. 43; Hey 2002, p. 127; Lundqvist 2004, p. 118-119).

No presente artigo, a aceção de EPI de natureza organizativa é determinante por defendermos a consideração precoce dos aspetos ambientais nos processos de tomada de decisão setorial.

Diversos autores atribuem, ainda, especial relevância às sinergias, situações *win-win* ou ao estabelecimento de compromissos para a integração de políticas (como Hertin e

Berkhout 2003; Adelle *et al.* 2009 ou Kok *et al.* 2008). Neste âmbito, a hipótese central é que ‘as mesmas forças que conduzem à mudança técnica e ao desenvolvimento económico podem – em determinadas circunstâncias – melhorar a qualidade do ambiente’ (Hertin e Berkhout 2003, p. 41). Lenschow (2002b, p. 34) argumenta, no entanto, que ‘as soluções *win-win* precisam de ser construídas’, dada a existência de perdedores (face a medidas “verdes”) ‘que precisam de ser compensados’. Mickwitz *et al.* (2009, p. 11) salientam, por exemplo, a ‘nova perspetiva das alterações climáticas’ enquanto uma oportunidade para a inovação. No entanto, defendem ainda que políticas com sinergias ao nível climático não são necessariamente políticas integradas (Mickwitz *et al.* 2009, p. 22). Também Lafferty e Hovden (2003, p. 8) consideram que ‘embora existam muitos casos *win-win* onde os benefícios mútuos podem ser verificados, a assunção de que esta é a característica dominante da política ambiental é altamente discutível’. E sublinham que ‘existem numerosos conflitos reais de interesses relativamente a diversas questões ambientais’ e que ‘identificar benefícios mútuos como um aspeto chave da definição de EPI serve para subestimar inúmeros desafios vitais inerentes ao objetivo de integração’. Em nossa opinião, EPI envolve necessariamente quer ganhadores quer perdedores, devendo sim maximizar os primeiros e compensar os segundos, na linha de Lenschow (2002b). Logo, apesar de concordarmos que a integração de políticas deve envolver situações *win-win*, não advogamos que a mesma se deva circunscrever a essas situações nem tão pouco que sempre que estas se verifiquem tenha ocorrido necessariamente integração política. Partilhamos, pois, a visão de que uma efetiva integração ambiental tem implicações a variadíssimos níveis (como as diferentes interpretações de EPI aqui expostas colocam em evidência) pelo que a busca por soluções *win-win* não as poderá desvalorizar, como bem lembram Lafferty e Hovden (2003).

Ainda, do ponto de vista *procedimental*, EPI é tratado enquanto instrumento ou medida de integração de políticas nos processos de tomada de decisão. São múltiplos os instrumentos de EPI existentes: comunicativos, organizativos e procedimentais (veja-se o trabalho desenvolvido por Jacob, Volkery e Lenschow 2008). Vários autores apontam e discutem a relevância dos instrumentos e medidas de EPI, como Briassoulis (2004, p. 17), Persson (2004, p. 31), Jacob e Volkery (2004), Jordan e Lenschow (2008). Com efeito, existe uma ampla bibliografia disponível sobre instrumentos de implementação de EPI ou de avaliação da integração de considerações ambientais em políticas de outros domínios, conforme sistematização feita pelo Instituto Internacional para o Ambiente e o

Desenvolvimento (Dalal-Clayton e Bass 2009) ou outras análises centradas num instrumento específico (World Bank 2011; OECD 2012). Inclui, também, referenciais metodológicos e de boas práticas com enfoque particular em países em desenvolvimento ou noutros contextos específicos, preparados pelo Banco Mundial (World Bank 2009), pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (Seymour *et al.* 2005), pelo Instituto Internacional para o Ambiente e o Desenvolvimento (Bass *et al.* 2011), pela Comissão Europeia (EC 2007) e por outros autores (Brown e Tomerini 2009).

Não obstante a importância da intervenção de instrumentos deste tipo, o presente artigo dá especial atenção à dimensão normativa e à aceção organizativa de EPI.

Integração climática

O ‘conceito de CPI é relativamente novo com um limitado corpo de literatura emergente’, conforme nota Rietig (2012, p. 9), e ‘tem recebido insuficiente atenção na literatura apesar da sua proeminência crescente nos círculos políticos’ segundo Adelle e Russel (2013, p. 2).

Klein *et al.* (2007, p. 2) definem integração climática como ‘a integração de políticas e medidas relativas a alterações climáticas no planeamento e tomada de decisão setorial em curso de modo a assegurar a sustentabilidade dos investimentos a longo prazo assim como reduzir a susceptibilidade das atividades de desenvolvimento ao clima atual e futuro’. Para Rietig (2012, p. 20), CPI é ‘a integração de políticas climáticas que são desenhadas para combater as alterações climáticas e estão alinhadas com a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável nas políticas setoriais nacionais e internacionais com especial relevância para áreas de política onde os benefícios mútuos entre a política climática em termos de emissões reduzidas e o objetivo das políticas setoriais podem ser alcançados, facilitados e promovidos através do uso de instrumentos regulatórios’.

A análise à literatura específica de CPI revela uma associação clara a EPI, quer à sua interpretação mais forte (como Ahmad 2009, Mickwitz *et al.* 2009, Dupont e Oberthur, 2012) ou mais fraca (como Adelle e Russel 2013, Abramczyk 2013, Kok *et al.* 2008). Seja de uma forma mais contextual (como Abramczyk 2013) ou de uma forma mais sistemática (como Adelle e Russel 2013), é pois assumida a ligação de CPI a EPI. Rietig (2012) salienta que a maioria dos autores identificam EPI como o ‘conceito-mãe’ de CPI, explicitando ainda assim que CPI tem sido conceptualizado de duas formas: ou por substituição da palavra “ambiental” por “climática” ou por adaptação de EPI a CPI em função das especificidades das alterações climáticas relativamente ao ambiente. Ahmad

(2009, p. 11) considera que ‘a substituição da palavra “ambiente” por “clima” na definição de EPI serve para construir uma definição viável de CPI’. Já segundo Nilsson e Nilsson (2005, p. 364), CPI é um ‘subconjunto de, e um ponto de entrada de análise para, o desafio maior de EPI’. E Adelle e Russel (2013, p. 4), na mesma linha, defendem que CPI pode ser entendido como um ‘nicho setorial específico de EPI em resposta à questão particular e imediata das alterações climáticas’.

Além disso, Adelle e Russel (2013) analisam CPI e a sua relação com EPI, seguindo a mesma sistematização de Jordan e Lenschow (2010). Deste modo, aqueles autores salientam que, em contraste com a literatura de EPI, prevalecem interpretações onde o ambiente e as alterações climáticas são considerados entre outros objetivos setoriais, não tendo um carácter privilegiado relativamente aos demais (Adelle e Russel 2013, p. 3).

Ademais, CPI apresenta-se com um nível de concretização maior e explicitação de metas específicas, contrariamente à interpretação mais vaga e difusa de EPI (Adelle e Russel 2013, p. 4-5). Segundo Nilsson e Persson, EPI é ‘um termo construído politicamente (assim como desenvolvimento sustentável)’ (Nilsson e Persson 2003, p. 338). Já a ‘ligação de CPI com desenvolvimento sustentável é relativamente recente’, conforme salienta Ahmad (2009, p. 3) que refere ainda que ‘há surpreendentemente pouca atenção dada às alterações climáticas em EPI’ (Ahmad 2009, p. 12).

No presente artigo, CPI é assumida como um sub-conjunto, um ramo do princípio de EPI, fazendo deste modo parte da mesma literatura e podendo sofrer das mesmas limitações e das mesmas potencialidades. Como evidenciado acima, a generalidade dos autores posicionam-se sob esta perspetiva. No entanto, por se encontrar em contra-ponto, importa aqui trazer Rietig (2012) que parece tratar CPI como algo essencialmente alheio a EPI, seja por considerar que não existe uma base legal para CPI similar à de EPI (Rietig 2012, p. 16), ou porque CPI se terá desenvolvido fora do campo de investigação de EPI (Rietig 2012, p. 9). Em nossa opinião, CPI goza de toda a base legal estabelecida para EPI, nomeadamente ao nível dos tratados europeus (brevemente descritos na introdução), reforçada por instrumentos de política específicos entretanto aprovados, tal como seria para qualquer outro sub-tema ambiental abordado sob a ótica da integração de políticas. Só se vislumbra que tal seja colocado em questão se as alterações climáticas não forem tomadas como parte integrante do ambiente, o que afastamos à partida estando o presente artigo assente na assunção contrária (alterações climáticas enquanto sub-tema ambiental). Já aspetos de maior ou menor especificidade de EPI e CPI poderão ser discutíveis mas

ainda assim CPI resumir-se-á enfim, como também Rietig (2012) defende, à consideração das particularidades das alterações climáticas na conceptualização de CPI com base em EPI (Rietig 2012, p. 18). Aliás, Rietig (2012) salienta a complexidade das alterações climáticas associada às ‘interdependências de áreas políticas’ que requerem esforços de coordenação entre setores e níveis de governação, com ‘limitações do ponto de vista financeiro, tecnológico, de comportamento, governação e ação coletiva especialmente relevantes em comparação com outros problemas ambientais que podem ser remediados mais rapidamente com instrumentos de regulação’ (Rietig 2012, p. 17-18). Defendemos, pois, que são estas especiais exigências de coordenação e colaboração, bem como a sua natureza de ampla transversalidade que torna o problema das alterações climáticas num caso de referência para a temática de EPI.

Outra questão mais interessante, debatida algures na literatura (como Adelle e Russel 2013, p. 9; Mickwitz *et al.* 2009, p. 80), é a do benefício de estratégias de integração mais discretas (associadas a objetivos ambientais particulares), por um lado, e o risco dessa opção perder a perspetiva holística e integradora do conceito original de EPI, por outro. No entanto, conforme também referem Adelle e Russel (2013, p. 9), seguir estratégias de integração mais restritas pode ser um ‘caminho mais frutífero’ do que o conceito mais amplo de EPI. Não se pretendendo aqui discutir aprofundadamente esta questão, partilhamos desta perspetiva mais prática e defendemos que podem ser retiradas lições importantes de estratégias de integração particulares em benefício da integração ambiental em geral (como também reconhece Mickwitz *et al.* 2009, p. 80), assim como as aprendizagens hoje já colhidas e sistematizadas de EPI podem servir para melhor compreender processos específicos.

Assim, CPI constituir-se-á, em nossa opinião, como EPI aplicada ao problema das alterações climáticas, o que abre hipóteses de trabalho e perspetivas de análise ainda pouco exploradas na literatura, conforme também referenciado acima por alguns autores (como Ahmad 2009).

Em suma, defendemos um conceito de EPI que atribui prioridade aos objetivos ambientais e que pressupõe a sua consideração precoce no processo de tomada de decisão. O mesmo se aplica, pois, a CPI, assumindo prioridade aos objetivos climáticos relativamente aos objetivos setoriais (não ambientais), como fazem por exemplo Dupont e Oberthur (2012).

Deste modo, tendo em vista o objetivo deste artigo, define-se CPI como a integração de objetivos climáticos nos processos políticos dos setores bem como nas políticas setoriais, resultando em medidas de política do setor que contribuam para a mitigação das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) ou para a adaptação aos impactos das alterações climáticas.

De referir que, neste artigo, focamos especificamente a mitigação das alterações climáticas (e exclui-se a vertente da adaptação), abordando-se o caso de CPI na política de energias renováveis (PER). Neste contexto, observamos medidas de política do setor da energia relacionadas com energias renováveis que prosseguem a redução das emissões de GEE, uma vez que este é apontado na literatura como um critério de análise de EPI ou CPI, nomeadamente nos resultados de política (Persson 2004, p. 37; Adelle e Russel, 2013, p. 7).

Argumentamos, portanto, que, tendo os objetivos climáticos (no contexto da mitigação das alterações climáticas) em vista a redução de emissões de GEE, uma política setorial que tome em consideração esses objetivos será uma política que necessariamente refletirá algum nível de CPI.

De forma a propor uma medida do grau de integração ambiental, interessa de seguida recordar as perspetivas de análise de EPI e CPI predominantes na literatura.

b. Perspetivas de análise de EPI e CPI

Adelle *et al.* (2009, p. 15) fazem notar que ‘a falta de acordo relativamente ao significado de EPI (que pode ser visto como um conceito, um princípio, uma estratégia, um dever ou um processo) torna difícil a sua colocação em prática e a avaliação do seu progresso’. De facto, a aplicação de EPI, na prática, é objeto de aceso debate na literatura. Vários são os autores que salientam a complexidade de a concretizar, como Nilsson e Persson (2003, p. 333) que apontam para o elevado nível de abstração destas matérias, aparentemente compatíveis numa escala mais genérica, mas que envolvem difíceis compromissos no contexto setorial. Na mesma linha, já Collier (1994, *in* Persson 2004, p. 14) alertava para o nível de consenso existente relativamente aos objetivos de integração na formulação de políticas mas que os conflitos e problemas ocorriam frequentemente na fase de implementação. Hertin e Berkhout (2003, p. 40) referem ainda a ambiguidade das publicações académicas e dos documentos de política sobre o que EPI envolve em concreto.

Apesar desse nível de ambiguidade, ou eventualmente também por essa natureza, é grande a diversidade de instrumentos desenhados para promover a integração ambiental em políticas setoriais, conforme já aludido acima, com diferentes pontos de intervenção no processo político. Em oposição, são reduzidas as tentativas de avaliar a evolução da sua aplicação prática. Destaca-se, ainda assim, o trabalho desenvolvido pela Agência Europeia do Ambiente (AEA) que procurou avaliar o progresso efetuado ao nível europeu da concretização de EPI (EEA 2005). Neste âmbito, aquela agência apontava para um ‘padrão emergente de ajustamentos institucionais de suporte a EPI ainda que com progresso desigual e eficácia pouco clara das diferentes abordagens’ (EEA 2005, p. 7). E foi neste contexto que a AEA propôs, também, um modelo de avaliação de EPI ao longo de todo o processo de tomada de decisão, incluindo uma lista de critérios para avaliação setorial e intersetorial de EPI. De referir, ainda, o trabalho desenvolvido pela OCDE sobre a ‘coerência e integração política para o desenvolvimento sustentável’, que a AEA também ali considerou e que inclui uma sistematização das questões e aspetos relevantes (OECD 2002).

Deste modo, não é de espantar que Nilsson e Persson (2003, p. 335) observem que ‘EPI tem sido entendida sobretudo como uma questão de processo, com enfoque na coordenação política entre agências, relações intra-governamentais, processos de comunicação e mecanismos de integração no processo de tomada de decisão setorial’. Também Adelle e Russel (2013, p. 6) consideram que a literatura de EPI se tem dedicado em grande medida à análise de mecanismos e medidas de política aplicados ao nível europeu. Verifica-se, pois, o predomínio da análise de EPI enquanto processo governativo, revelando um cariz mais organizativo, institucional e procedimental (Persson 2004). É abordado o sistema político ou a análise de políticas (Jordan e Lenschow 2010), sendo que esta última se centra em medidas ou instrumentos de EPI e como estes intervêm no processo de tomada de decisão setorial.

Em alternativa, Nilsson e Persson (2003, p. 335) salientam que ‘EPI pode também ser estudado ao nível dos resultados da política; as declarações, objetivos, estratégias, ações e instrumentos de regulação implementados’ ou ainda ao nível dos seus efeitos sobre o ambiente. Em todo o caso, a análise de EPI enquanto resultado da política, seja em termos de decisões tomadas ou efeito no estado do ambiente, levanta igualmente alguma controvérsia (Persson 2004) sobretudo pela dificuldade em identificar relações causais de entre a diversidade de fatores possíveis, bem como pela dificuldade em medir a sua eficácia (Jordan e Lenschow 2010).

Ainda assim, a perspectiva de análise de CPI tem sido essencialmente ao nível dos resultados de política, conforme contrastam Adelle e Russel (2013, p. 7-8). Efetivamente, a literatura revela alguns estudos sobre a integração setorial de considerações climáticas (como Nilsson e Nilsson 2005, Mickwitz *et al.* 2009 ou Dupont e Oberthur 2012) baseados nos resultados (enquanto efeitos) das políticas, bem como referenciais internacionais com indicadores relacionados com as emissões de gases com efeito de estufa, recurso a energias renováveis ou intensidade energética da economia (EUROSTAT, EEA).

Cabe aqui fazer notar que o significado de ‘resultados de política’ nem sempre é claramente estabelecido, podendo corresponder às decisões, às estratégias, aos instrumentos de política ou corresponder aos efeitos dessas decisões nomeadamente no estado do ambiente, ou ainda pretender abarcar as duas perspetivas.

Apesar de concordarmos que o mais relevante são os resultados das políticas enquanto efeitos no estado do ambiente, como defendem Nilsson e Persson (2003, p. 337) ou Adelle e Russel (2013, p. 7), este artigo procede a uma análise de CPI ao nível das decisões tomadas, uma vez que se centra nas fases mais precoces do processo político, em particular as do agendamento e formulação. Tratar-se-ão, portanto, dos resultados de política (*policy outputs* na língua inglesa) enquanto atos legislativos e regulamentares, documentos de política aprovados pelo governo ou pela assembleia da república, seguindo-se a aceção apontada por Adelle e Russel (2013, p. 8, ‘documentos finais de política’). Conforme referem Mickwitz *et al.* (2009, p. 22), ‘os documentos e declarações são escritos para refletir o que é considerado importante e podem assim ser usados como fontes quando se examina a inclusão ou outro critério’ de CPI. Procuramos, assim, distinguir claramente os resultados de política dos efeitos desses atos (*policy outcomes* na língua inglesa) que não constituem objeto de análise.

Quadros ou modelos de análise e propostas metodológicas

Têm sido desenvolvidos quadros ou modelos de análise com o objetivo de analisar EPI, em termos dos fatores relevantes para a integração política, dos mecanismos através dos quais ocorre e dos resultados obtidos, bem como apoiar a comparação de casos e possibilitar a sua aplicação sistemática. Neste artigo, foram especialmente analisados as propostas de: Andrea Lenschow (2002a); Andrew Jordan e Andrea Lenschow (2008); William Lafferty e Eivind Hovden (2003); Helen Briassoulis (2004); Julia Hertin e Frans Berkhout (2003); Klaus Jacob e Axel Volkery (2004); Andrea Lenschow (1997);

Christian Hey (2002); Mans Nilsson e Asa Persson (2003); Claire Dupont e Sebastian Oberthur (2012); Olga Abramczyk (2013); e Per Mickwitz *et al.* (2009).

Quer Lenschow (2002a), quer Jordan e Lenschow (2008) estabelecem macro-dimensões (e.g. instituições, atores e ideias) que permitem orientar a análise de EPI sobretudo ao nível dos processos, bem como caracterizar diferentes padrões de EPI.

Já Lafferty e Hovden (2003) e Briassoulis (2004) desenvolveram propostas de natureza conceptual com o propósito de operacionalizar o conceito de EPI. No entanto, fazem-no de forma diferenciada: Lafferty e Hovden têm por base a composição e organização governamental e as suas estratégias e planos e Briassoulis oferece uma perspectiva holística de integração de políticas (e de EPI em particular), procurando abranger e tipificar os objetos de integração bem como as dimensões de análise. Ambos definem indicadores ou critérios que possam apoiar a avaliação de EPI.

Hertin e Berkhout (2003) e Jacob e Volkery (2004) centram-se nas iniciativas e instrumentos específicos de EPI, procurando desenvolver quadros de avaliação da sua aplicação. Assim, estabelecem diferentes conceptualizações operacionais de EPI mas que se relacionam. Ambos dão relevância ao agendamento setorial de EPI e à relação e força entre atores. Jacob e Volkery acrescentam o papel da liderança política. Hertin e Berkhout, por seu turno, consideram que ‘EPI se destina a um processo mais fundamental de aprendizagem política’ (2003, p. 46).

Outras propostas, ainda, revelam uma natureza essencialmente explicativa, identificando fatores causais particulares de EPI e testando as suas variáveis em setores, políticas ou casos específicos. São as propostas de Lenschow (1997), de Hey (2002) e de Nilsson e Persson (2003). Em geral, seguem perspetivas institucionalistas, estando os dois primeiros muito focados na interação dos atores e das instituições, na estrutura do sistema político e no estabelecimento de redes e na relevância dos recursos disponíveis. Já Nilsson e Persson (2003), olhando para a aprendizagem política (também entre atores da rede política), focam aspetos eminentemente procedimentais mas também aspetos informais da tomada de decisão que entram na dimensão cognitiva e das ideias de Jordan e Lenschow (2008) e de Lenschow (2002) acima referenciados.

Já mais recentemente, outros autores propõem modelos dedicados especificamente à integração climática. Tratam-se sobretudo de modelos explicativos de CPI mas com propósitos de avaliação de diferentes casos (sejam países, setores, políticas, níveis de governação). Assim, contrastando com os modelos de avaliação de EPI mencionados, o modelo de avaliação de CPI de Dupont e Oberthur (2012), bem como de uma forma mais

simplista, a proposta analítica de Abramczyk (2013) – que se fundamenta em grande medida no primeiro – buscam claramente estabelecer escalas, e deste modo, graus de integração, com base em fatores que poderão explicar os diferentes graus obtidos. Consideramos, pois, ser de salientar o caráter inovador do modelo de Dupont e Oberthur que não só procura indicar fatores causais de CPI mas também quantificar o grau de CPI sobretudo ao nível dos resultados das políticas (enquanto efeitos) e ainda dos processos. Per Mickwitz e os seus colegas pretendem igualmente avaliar o grau de CPI, concebendo e aplicando um modelo com base na sua conceptualização de integração política e de CPI em estratégias políticas, instrumentos de política, e efeitos das políticas. Deste modo, Mickwitz *et al.* (2009) estabelecem critérios de avaliação de CPI (como: a inclusão dos objetivos climáticos nas políticas gerais e setoriais; consistência entre os aspetos climáticos integrados e os restantes aspetos setoriais; ponderação, peso relativo dos aspetos climáticos integrados face aos restantes aspetos setoriais; reporte, avaliação e acompanhamento, enquanto feedback da implementação das políticas; e recursos disponíveis (conhecimento e recursos financeiros)), não determinando no entanto verdadeiramente um grau ou escala de integração.

Das propostas, quadros ou modelos de análise de integração ambiental referidos, consideramos ser de ressaltar que para além de serem propostas de análise que olham sobretudo para as estruturas institucionais e para os atores, incidem fundamentalmente nos processos (como Lafferty e Hovden 2003; Hertin e Berkhout 2003; Jacob e Volkery 2004; Briassoulis 2004; Nilsson e Persson 2003; Lenschow 1997; Hey 2002). No entanto, alguns autores pretendem tratar igualmente dos resultados da política, sobretudo enquanto estratégias ou instrumentos (Lafferty e Hovden 2003; Briassoulis 2004; Nilsson e Persson 2003; Mickwitz *et al.* 2009) mas também ao nível dos seus efeitos (Dupont e Oberthur 2012; Abramczyk 2013; Mickwitz *et al.* 2009).

Além do mais, os quadros de análise são em grande medida conceptuais, de operacionalização de conceitos e de avaliação da implementação de iniciativas de EPI. São escassos as aplicações empíricas claramente com propósitos explicativos de EPI ou CPI.

Por outro lado, é de apontar a dificuldade de operacionalização de vários quadros de análise em questão (como Jacob e Volkery 2004, Lafferty e Hovden 2003, Hertin e Berkhout 2003, Mickwitz *et al.* 2009, Dupont e Oberthur 2012 no que respeita à medição de CPI nos processos).

Ainda, na linha de outros autores (como Metcalfe 1994 ou Peters 1998), EPI é tratada em diversos casos como uma matéria de grau (Lafferty e Hovden 2003; Briassoulis 2004; Lenschow 1997; Nilsson e Persson 2003; Mickwitz *et al.* 2009; Dupont e Oberthur 2012; Abramczyk 2013), na tentativa de tornar a análise mais quantitativa e objetiva e comparável entre casos. Persson (2004, p. 38, 42) refere precisamente a relevância de serem estabelecidos ‘diferentes graus de cumprimento (desde fraco a forte)’, refletindo ‘graus de EPI num determinado contexto’. No entanto, Lafferty e Hovden (2003, p. 6) defendem que ‘a aplicação de metas ou padrões de referência diz apenas algo sobre o desempenho ambiental do setor, nada direto sobre o grau de integração efetiva’. Portanto, o estabelecimento ou determinação desse grau revela ser uma tarefa árdua e nem sempre alcançada (Briassoulis 2004; Lenschow 1997; Nilsson e Persson 2003; Mickwitz *et al.* 2009; Abramczyk 2013). Neste âmbito, o desenvolvimento de procedimentos de avaliação tipo lista de verificação (como Briassoulis 2004; Lafferty e Hovden 2003; ou Abramczyk 2013) poderia ser um fator facilitador para a determinação do grau de integração.

No presente artigo, que se debruça sobre os resultados de política (decisões tomadas), pretende-se precisamente tratar EPI e CPI como matéria de grau por tornar estes conceitos mais tangíveis, aplicáveis noutros contextos e eventualmente objeto de comparação. Falta, pois, perceber como é que o campo das políticas públicas poderá apoiar e contribuir para a análise da integração ambiental em políticas setoriais, em especial na medição do referido grau de integração.

2. Integração ambiental e climática enquanto mudança política

Para Thomas Dye, política pública é ‘o que os governos escolhem fazer ou não fazer’ (Dye 1992, p. 2). Também James Anderson indica que as políticas públicas são desenvolvidas por entidades governamentais (Anderson 2011, p. 7), propondo como definição de política ‘um curso relativamente estável e intencional de ação ou inação prosseguido por um ator ou um conjunto de atores para tratar um problema ou uma questão de interesse’ (Anderson 2011, p. 6). Várias são as definições que poderíamos aqui salientar, mas julgamos que estas são suficientes para identificarmos pelo menos três aspetos relevantes: o governo enquanto ator central nas políticas públicas; a sua inação tão relevante como a ação; e ainda a intencionalidade das mesmas.

Face às características das políticas públicas, importa lembrar o propósito da análise dessas políticas. Dye considera que é a ‘descrição e explicação das causas e consequências da atividade do governo’ (Dye 1992, p. 3), indicando depois razões científicas, profissionais e políticas para a realização de estudos desta natureza (Dye 1992, p. 4-5). Fisher *et al.* (2007, p. xix) destacam os objetivos de ‘melhor compreender o processo de tomada de decisão e de apoiar os decisores políticos com conhecimento fidedigno e relevante para a política sobre problemas económicos e sociais prementes’.

De facto, sendo as políticas públicas o objeto de análise, a consideração do Estado e da sua ação (ou inação) é incontornável. No entanto, nem sempre o Estado tomou a centralidade nos quadros teóricos que vêm procurando explicar a mudança das políticas públicas. Com efeito, nas abordagens funcionalistas, pluralistas ou elitistas, o Estado surge como um ator entre outros, não necessariamente com maior poder ou capacidade de influência relativamente aos restantes. Já a teoria da escolha pública (ou escolha racional) aplica ao Estado e ao sistema político as características individualistas e de ação em prol da maximização de interesses próprios. As abordagens institucionalistas e neo-institucionalistas, por seu turno, colocam o Estado no centro das análises, em particular enquanto contexto institucional onde as políticas são formuladas.

O estudo das políticas públicas poderá, assim, seguir diversas abordagens teóricas dependendo das componentes ou características dos processos políticos através das quais se pretende melhor compreender a tomada de decisão e as políticas públicas (sejam os atores ou agentes, as instituições, os interesses, as ideias).

Procurando analisar a integração ambiental enquanto mudança política, consideramos antes de mais que a análise terá de ter subjacente um modelo que atribui ao Estado um papel central, dada a natureza de bem público da matéria em causa (‘ambiente’), no sentido de zelar pela sua preservação mas também de potenciar os seus valores. Deste modo, os quadros teóricos institucionalistas parecem estar melhor posicionados para suportar a referida análise. Importa, assim, recordar a sistematização que Hall e Taylor (1996) fizeram sobre as teorias neo-institucionalistas, destacando o que as distingue mas sobretudo as complementaridades que providenciam.

a. As Teorias Neo-Institucionalistas

Hall e Taylor (1996) identificam três escolas, três abordagens neo-institucionalistas: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico.

O institucionalismo histórico (Hall e Taylor 1996, p. 937-942) centra-se no desenvolvimento das instituições (e relações assimétricas de poder) ao longo do tempo, caracterizado por ‘dependência de caminhos’ (as instituições herdadas do passado condicionam o seu desenvolvimento futuro), pelo legado das políticas que condicionam as escolhas subsequentes e, ainda, a existência de consequências não intencionais; assim, períodos de continuidade são interrompidos por momentos críticos de mudanças institucionais significativas. Para os institucionalistas históricos, as instituições são os ‘procedimentos, rotinas, normas e convenções formais e informais dentro de uma estrutura organizacional do governo’. As instituições são, assim, associadas a organizações e às regras estabelecidas por uma organização formal (Hall e Taylor 1996, p. 938), mas procurando incorporar outros fatores como o papel das ideias e sua difusão (Hall e Taylor 1996, p. 942).

O institucionalismo da escolha racional (Hall e Taylor 1996, p. 942-946) centra-se na forma como as instituições estruturam ou condicionam as escolhas (racionais) dos atores relevantes. Estes são dotados de preferências fixas e desenvolvem o seu comportamento e interação segundo o cálculo estratégico baseado nas expectativas que têm sobre a atuação dos restantes atores, buscando maximizar os seus benefícios.

O institucionalismo sociológico (Hall e Taylor 1996, p. 946-950) toma as instituições como abrangendo não só as regras e procedimentos formais mas também sistemas de símbolos, quadros de significados, incorporando assim uma dimensão cognitiva e normativa no impacto das instituições sobre a ação e escolhas políticas; a ação racional do indivíduo é, pois, construída socialmente. Deste modo, as instituições não afetam apenas o cálculo estratégico dos indivíduos mas também as suas preferências mais básicas (Hall e Taylor 1996, p. 948). Os institucionalistas sociológicos seguem, pois, uma lógica do que é socialmente adequado (na língua inglesa, *logic of social appropriateness*) em contraponto com a lógica das consequências expectáveis (na língua inglesa, *logic of consequences*) dos institucionalistas da escolha racional.

Face às suas características fundamentais, estas três abordagens refletem uma relação entre instituições e atores / agentes de natureza distinta, como alertam Hall e Taylor (1996, p. 950-951): o institucionalismo da escolha racional segue uma perspectiva que apelidam de ‘calculista’, focando a atuação individualista e estratégica dos agentes tendo as instituições capacidade de condicionar essa atuação através da gestão da incerteza e da disponibilização de fluxos de informação, ao passo que o institucionalismo sociológico segue uma perspectiva ‘cultural’, focando as instituições enquanto modelos de

interpretação do mundo que afetam as preferências e identidades dos atores e, em última análise, as suas estratégias de atuação. Já o institucionalismo histórico parte de uma perspetiva ‘calculista’ (e de assimetrias de poder associadas ao desenvolvimento das instituições) mas procura integrá-la numa perspetiva ‘cultural’.

Estas perspetivas têm inevitavelmente influência na capacidade explicativa de cada uma das três abordagens quanto à origem e mudança (ou persistência) das instituições, como também discutem os mesmos autores. Com efeito, se por um lado, o institucionalismo da escolha racional dá especial atenção às funções que as instituições desempenham e aos benefícios que as mesmas fornecem, os institucionalismos sociológico e histórico assumem o ‘mundo repleto de instituições’ (Hall e Taylor 1996, p. 952-953). Tal faz com que o institucionalismo da escolha racional consiga explicar bem a persistência de instituições existentes, o que já não acontece com a origem de novas instituições, questão melhor tratada pelas outras duas vertentes. Neste âmbito, o institucionalismo sociológico incide sobre os processos através dos quais são criadas novas instituições com base nos modelos institucionais existentes que circunscrevem as alternativas possíveis para o seu surgimento. Já o institucionalismo histórico olha para as relações de poder entre instituições existentes que conferem uma distribuição desigual de poder entre os atores para a criação de novas instituições, sendo que os modelos institucionais existentes condicionam essa criação ou mudança (Hall e Taylor 1996, p. 953-954).

Face a este enquadramento, colocar-se-á a questão: em que medida podem as teorias neo-institucionalistas apoiar o estudo da integração ambiental enquanto mudança política?

As causas ambientais não são objeto de particular atenção pela sociedade portuguesa, ao contrário de outros países, como por exemplo nos mostra Rietig com o caso alemão e o ‘amplo apoio público a políticas verdes’ (Rietig 2012, p. 26). De facto, em Portugal, os problemas de ambiente têm limitada visibilidade e a sociedade em geral está pouco sensibilizada para estas matérias (em particular para as alterações climáticas), apesar de em progressão (estudos desenvolvidos por Carvalho (2011) ou Schmidt e Delicado (2014) põem precisamente em evidência este retrato nacional). Por este motivo, as medidas de política nesta área passam à margem de uma parte significativa da população, não sendo em geral objeto de escrutínio público nem tão pouco bandeiras políticas nas disputas eleitorais.

No entanto, temas como desenvolvimento sustentável, ou mais recentemente economia verde e sociedade de baixo carbono, e em geral a integração ambiental, são novas ideias, novos conceitos, perspectivas diferentes que se vêm impregnando pelo mundo fora, e que Portugal não é alheio, em particular o sistema político, a arena política nacional e as políticas assumidas aos vários níveis e setores. Sendo ‘o conjunto de opções discutidas por um ator estratégico suscetível de ser condicionado pelo sentido culturalmente específico de adequabilidade das medidas’, como bem salientam Hall e Taylor (1996, p. 956), estes novos quadros cognitivos e sua inclusão no processo político, seja por via da transferência e convergência de ideias seja por iniciativa ou pressão interna, tomam especial relevância.

Assim, defendemos que, para a temática em apreço, a análise da influência de novos quadros cognitivos no agendamento e formulação das políticas públicas nacionais reveste-se de maior interesse do que a referida perspectiva ‘calculista’ de disputa pelo poder e de maximização de interesses, própria do institucionalismo da escolha racional. Deste modo, o contributo do institucionalismo sociológico advém da sua visão lata de instituições e da atenção dada aos processos de interpretação coletivos e de difusão de ideias no surgimento de novas instituições. Do institucionalismo histórico, ressalta sobretudo a sua perspectiva ‘cultural’ e a noção de ‘dependência de caminhos’, onde o registo histórico da evolução das políticas é um alicerce fundamental da análise.

Ademais, consideramos que a análise da evolução da integração ambiental numa política setorial ao longo do tempo enquanto mudança das políticas públicas tem de assentar num processo de incorporação de novas ideias em setores existentes, onde o institucionalismo sociológico é o que maiores contributos pode dar ao conceber a mudança enquanto criação de novos modelos de interpretação e focando os processos através dos quais tal decorre. Mas o institucionalismo histórico vem ainda acrescentar a relevância das instituições existentes e da sua influência nesses processos de mudança (ou não).

Estando identificado o quadro geral onde consideramos pertinente a análise em apreço, discute-se de seguida a abordagem proposta para a medição do grau de integração ambiental, concretamente o grau de CPI na política de energias renováveis.

b. A abordagem da ‘aprendizagem política’

As teorias de políticas públicas têm, essencialmente, duas vias de abordagem, a do poder e a das ideias, conforme destacam vários autores (e.g. Heclo 1974, Lehtonen 2007 ou de Lovinfosse 2008).

No que respeita às áreas da política do ambiente e clima e da política de energia, consideramos que a mudança política terá de envolver a alteração de valores, de crenças e de quadros interpretativos e não apenas de atenção, conforme defendem alguns autores nos seus modelos, como Baumgartner e Jones (1991). Deste modo, toma particular pertinência a análise da integração ambiental enquanto mudança política à luz da abordagem de aprendizagem política. Aliás, alguns autores atrás referenciados (e.g. Hertin e Berkhout 2003 e Nilsson e Persson 2003) tratam EPI enquanto aprendizagem política. Importa, pois, trazer à discussão os quadros teóricos mais relevantes e influentes na matéria.

P. Hall (1993) e a ‘Aprendizagem Social’

Destaca-se, primeiramente, o modelo de mudança política de Peter Hall (1993) enquanto ‘aprendizagem social’. Hall (1993) identifica três componentes principais do modelo, partindo do trabalho desenvolvido anteriormente por Heclo: a influência das políticas passadas (legados das políticas); os peritos enquanto atores-chave; e a autonomia do Estado face às pressões da sociedade. Deste modo, define aprendizagem social como ‘a tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou técnicas de política em resposta a experiência do passado e nova informação’, ocorrendo aprendizagem quando mudanças políticas resultam de um processo deste tipo (Hall 1993, p. 278). Para clarificar este conceito, Hall distingue três variáveis centrais do processo de tomada de decisão: os objetivos gerais que guiam a política num determinado campo; as técnicas ou instrumentos de política; e as configurações específicas desses instrumentos. Com base nestas variáveis, estabelece três tipos de mudanças nas políticas:

- (1) Mudança nas configurações dos instrumentos – mudança de primeira ordem;
- (2) Mudança não só nas suas configurações, mas também nos instrumentos em si – mudança de segunda ordem;
- (3) Mudança nos objetivos gerais da política (ou sua hierarquia), para além dos instrumentos e suas configurações – mudança de terceira ordem.

Para além do objeto alvo de mudança, os três tipos de mudança distinguem-se ainda pela frequência com que ocorrem (as duas primeiras de maior frequência, em especial a de primeira ordem; e a terceira, raramente); pelo motivo da mudança (nas duas primeiras, essencialmente a insatisfação relativamente a experiência passada; a terceira, envolve ainda um processo de reflexão da experiência passada); e pela magnitude da mudança (as duas primeiras, de menor significância enquanto a terceira correspondendo a uma

mudança radical). Com efeito, enquanto o processo de aprendizagem nas mudanças de primeira e segunda ordem ocorre essencialmente por ajustamentos das políticas – o que Hall apelida de ‘processo de tomada de decisão normal’, caracterizado de incrementalismo, e que reflete uma imagem geral de continuidade das políticas – a mudança de terceira ordem corresponde a uma mudança radical – que Hall apelida de ‘mudança de paradigma’ e que é, em contraste, retratada como uma descontinuidade das políticas (Hall 1993, p. 279-280).

Para Hall (1993, p. 279), um paradigma político é um ‘quadro de ideias e modelos que especifica não só os objetivos da política e os tipos de instrumentos que podem ser utilizados para os alcançar mas também a natureza dos problemas que os mesmos procuram tratar’. Para ocorrer uma mudança de paradigma, Hall considera três fatores determinantes: a intervenção de atores políticos, de maior relevância do que a de peritos (apesar de presentes no processo); importantes mudanças ao nível da autoridade responsável pela política; e uma trajetória de mudança envolvendo a acumulação de anomalias, experimentação de novas soluções, e falhanços de políticas que precipitarão mudanças da referida autoridade e que iniciará uma competição entre paradigmas concorrentes que se alargará a outros setores da sociedade e da arena política. A institucionalização do novo paradigma ocorrerá com alterações na organização e nos procedimentos operacionais que lhe dão suporte (Hall 1993, p. 280-281).

P. Sabatier e H. Jenkins-Smith (1993) e o Modelo das ‘Coligações de Defesa’

Outro importante quadro teórico que foca a aprendizagem política é o ‘Modelo das Coligações de Defesa’ (Modelo ACF, sigla do termo inglês *Advocacy Coalitions Framework*) de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993). Este modelo parte de três ‘pedras basilares’: (i) ao nível macro, a assunção de que o processo de tomada de decisão ocorre em geral entre peritos dentro de um subsistema político, embora o seu comportamento seja afetado por fatores do sistema político e socio-económico mais alargado; (ii) ao nível micro, a existência de um ‘modelo do indivíduo’; e (iii) ao nível meso, a convicção de que a melhor forma de lidar com a multiplicidade de atores num subsistema é agregá-los em ‘coligações de defesa’ (Sabatier e Weible 2007, p. 191-192). Assim, o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith apresenta características específicas que se descrevem seguidamente.

(1) O processo político requer especialização dos seus participantes (não só legisladores, burocratas, líderes de grupos de interesse, mas também investigadores e jornalistas que

se especializam em determinada área política e ainda, oficiais judiciais), ocorrendo por isso ao nível do subsistema político, o qual terá uma ‘dimensão funcional ou substantiva’ e uma ‘dimensão territorial’. Os participantes políticos têm fortes crenças e valores e procuram traduzi-los em políticas concretas, sendo que os investigadores (das universidades, analistas políticos e consultores) são objeto de particular destaque, desempenhando um papel ativo no processo de tomada de decisão. Um modelo ACF está interessado na mudança política ocorrida ao longo de uma década ou mais. (Sabatier e Weible 2007, p. 192) Para além deste processo que ocorre internamente ao subsistema político, os autores defendem que os seus participantes são afetados por dois tipos de fatores exógenos a esse subsistema: os que são essencialmente estáveis e outros bastante dinâmicos. Os primeiros correspondem a atributos básicos do sistema, de distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais fundamentais, a estrutura constitucional. Os segundos são alterações nas condições socioeconómicas, na governação e nas decisões políticas de outros subsistemas. Os primeiros, dada a sua estabilidade, raramente desencadeiam mudanças políticas, mas funcionam como recursos ou limitações à atuação dos atores no subsistema. Os segundos, dada a sua suscetibilidade de sofrerem alterações, são fatores críticos para mudanças políticas substanciais. Deste modo, o modelo ACF considera que uma alteração nos fatores dinâmicos é uma condição necessária (mas não suficiente) para mudanças políticas substanciais. (Sabatier e Weible 2007, p. 193) Mais recentemente, foi acrescentada ao modelo uma nova categoria de variáveis intitulada de ‘estruturas de oportunidade de coligação’ que medeiam os fatores estáveis do sistema e o subsistema político em causa. Estas correspondem a ‘componentes relativamente duradouras da política que afetam os recursos e as limitações à atuação dos atores no subsistema’, sendo portanto fatores que afetam os recursos e o comportamento das coligações de defesa. (Sabatier e Weible 2007, p. 200) As ‘estruturas de oportunidade de coligação’ são caracterizadas pelo grau de consenso necessário para mudanças de política significativas (quanto maior o grau de consenso necessário, maior o incentivo que as coligações têm para serem inclusivas e procurarem compromissos com os seus oponentes) e a abertura do sistema político (relacionada com o número de fóruns de tomada de decisão a que uma proposta de política relevante tem de ser submetida e com a acessibilidade proporcionada a cada um desses fóruns).

(2) ACF inclui, também, o ‘modelo do indivíduo e dos sistemas de valores’, assumindo pois a existência de crenças normativas e a possibilidade de um comportamento altruísta, em contraponto com os modelos da escolha racional. O modelo ACF sublinha a

difículdade em alterar as referidas crenças normativas, as quais funcionam como filtros perceptivos através dos quais os atores se relacionam com o mundo. Deste modo, ‘atores de diferentes coligações tenderão a perceber a mesma informação de formas muito diferentes levando a desconfiança entre si’. Tal conduz a uma maior densidade de laços entre membros da mesma coligação e a que se agrave o conflito entre coligações concorrentes. Deste modo, o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith concebe uma ‘estrutura hierárquica de três níveis’:

- (a) nível das ‘crenças nucleares profundas’ (*deep core beliefs*) que se estendem pela maioria dos subsistemas políticos e envolvem ‘assunções normativas e ontológicas gerais sobre a natureza humana, a relativa prioridade a valores fundamentais como a liberdade e a igualdade, a relativa prioridade ao bem estar social de diferentes grupos’, entre outros;
- (b) nível das ‘crenças fundamentais da política’ (*policy core beliefs*) que integram todo um subsistema político e incluem ‘prioridade a diferentes valores relacionados com política, a relativa autoridade de governos e mercados, os papéis próprios do público em geral, dos oficiais eleitos, dos funcionários públicos, dos peritos’, entre outros; neste nível, são destacadas as ‘preferências políticas sobre políticas centrais’ de um subsistema (*policy core policy preferences*) que correspondem a crenças que preconizam como deveria ser o subsistema, a visão que guia o comportamento estratégico da coligação e ajuda a unir aliados e afastar oponentes’;
- (c) nível das ‘crenças secundárias’ (*secondary beliefs*) que não se estendem sequer por um subsistema político, correspondendo a ‘regras de detalhe e aplicações orçamentais no contexto de um programa específico, a severidade e as causas de problemas locais, as diretrizes de participação pública no âmbito de um estatuto específico’, entre outros (Sabatier e Weible 2007, p. 194-196).

Enquanto as crenças nucleares profundas (a) são de muito difícil mudança assim como as crenças fundamentais da política (b) que lidam com escolhas políticas centrais, as crenças secundárias (c), de âmbito mais restrito, e cuja ‘alteração requer menor evidência e menos acordos entre os atores do subsistema’, são apontadas como de menos difícil mudança (Sabatier e Weible 2007, p. 196).

(3) O modelo considera, ainda, a existência de ‘coligações de defesa’, com base em redes informais, onde estão impregnadas as crenças e o comportamento dos atores, e que ligam importantes participantes políticos, estruturando o processo político. Sabatier e Weible (2007) indicam que ‘os participantes políticos vão procurar aliar-se a pessoas com as mesmas ‘crenças fundamentais da política’ entre legisladores, burocratas, líderes de

grupos de interesse, juizes, investigadores, e intelectuais de múltiplos níveis da governação'. Quando tal envolve um 'grau significativo de coordenação, então formam uma coligação de defesa'. Coordenação corresponde a 'trabalho conjunto de algum grau no sentido de alcançar objetivos políticos similares (Sabatier e Weible 2007, p. 196). No entanto, os conflitos políticos entre coligações de defesa em desacordo são, muitas vezes, mediados por 'negociadores políticos' (*policy brokers*, na língua inglesa) que procuram encontrar um compromisso de posições (Weible e Sabatier 2007, p. 128).

Face a estas componentes do modelo ACF, os seus autores defendem que a mudança de valores ou crenças e a mudança política poderá ocorrer segundo uma 'aprendizagem orientada para as políticas' ou devido a 'perturbações ou choques externos'. Para a definição de 'aprendizagem orientada para as políticas', Sabatier e Weible recordam Heclo (1974): 'mudanças relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e/ou nova informação, com a realização ou revisão de objetivos de política' (Sabatier e Weible 2007, p. 198). O modelo associa esta via de mudança às crenças secundárias, dado os outros dois níveis de crenças serem, segundo Sabatier e Weible (2007, p. 198), 'muito resistentes a mudanças em resposta a nova informação', constituindo-se assim como mudanças de política menos significativas.

Já as principais (maiores) mudanças ocorrem, segundo o modelo ACF, por perturbações ou choques externos que afetam as crenças fundamentais da política. Estas perturbações podem ser alterações nas condições socioeconómicas, mudança de regime, resultados de outros subsistemas, ou um evento accidental. Segundo Sabatier e Weible (2007), 'estes choques externos podem alterar agendas, o foco de atenção pública ou atrair a atenção de responsáveis chave pela tomada de decisão'. Argumentam ainda que 'o efeito mais importante do choque externo é a redistribuição de recursos ou a abertura ou encerramento de fóruns dentro dos subsistemas políticos, o que pode conduzir à substituição da coligação anteriormente dominante por uma coligação minoritária' (Sabatier e Weible 2007, p. 198-199). Mais recentemente, foi incorporada no modelo a possibilidade de 'choques internos' (acidentes ou catástrofes dentro do subsistema político) conduzirem igualmente a mudanças de política significativas. Para além da já mencionada redistribuição de recursos que poderá conduzir à mudança, os choques internos poderão contribuir para a confirmação das crenças fundamentais de política associadas a coligações de defesa minoritárias aumentando as incertezas relativamente à coligação dominante. Sabatier e Weible (2007, p. 204-205) referem nomeadamente a

situação de ‘falhas monumentais das políticas ou comportamentos de uma coligação de defesa dominante afetarem fortemente os sistemas de valores dos participantes políticos’. E ainda, outra via para mudanças de política significativas será através de ‘acordos negociados’ entre coligações concorrentes (Sabatier e Weible 2007, p. 204-205).

A. Hemerijck (2013) e a ‘Recalibração do Estado Social’

Finalmente, importa também proceder a uma breve referência ao conceito de ‘recalibração’ proposto por Anton Hemerijck (2013) como uma forma de aprendizagem social, no sentido de explicar a mudança do estado social. Hemerijck destaca três importantes dimensões incorporadas na definição de aprendizagem política, proposta por Heclo (já acima reproduzida): ‘reflexividade’, ‘resposta à informação’ e ‘motivação política’ (Hemerijck 2013, p. 98). Segundo este autor, os atores são necessariamente reflexivos na medida em que são capazes de diagnosticar problemas e perspetivar alternativas políticas; aprendem não só através de uma ‘dedução passiva’ da experiência, mas também de um ‘processo ativo de interpretação’ de pressões e modificação de conhecimento, valores e ambições; e, ainda, são estratégicos, realizam um juízo normativo sobre as medidas de política mais adequadas à luz dos seus objetivos políticos e aspirações (Hemerijck 2013, p. 98-99).

Para Hemerijck, o conceito de recalibração sugere que as ‘decisões de reforma passam quase sempre por, e têm por base, um juízo cognitivo e normativo, negociação distributiva e redesenho institucional, tendo em vista melhorar o desempenho político de programas do estado social quando confrontados com fortes desafios adaptativos’ (Hemerijck 2013, p. 88). Assim, de forma a explicar o processo de mudança política, este autor distingue quatro dimensões de recalibração do estado social. A *recalibração funcional* que corresponde à alteração da natureza dos riscos sociais e o tipo de intervenção que é necessária; alteração dos perfis de risco social e reequilíbrio das funções estabelecidas. A *recalibração institucional* enquanto reforma do desenho das instituições, atribuição de responsabilidades, níveis de tomada de decisão, regras do jogo e responsabilidades dos Estados, mercados, comunidades, famílias, partidos, associações de interesses. A *recalibração normativa* que prevê a alteração das orientações normativas, fundamentos, valores, símbolos e discursos da política que emerge do desajuste sentido entre os valores gerais subjacentes aos programas existentes e as pressões para adaptação. As orientações normativas vão sendo, assim, reavaliadas à luz da mudança dos riscos sociais e das necessidades. E, ainda, a *recalibração distributiva* que corresponde ao reequilíbrio de

apoios entre clientelas políticas e interesses organizados. Os ganhos e perdas associados a reformas políticas são distribuídos de forma desigual ao longo do tempo entre categorias de risco. A recalibração distributiva envolve, deste modo, medidas de política com a finalidade de reequilibrar a proteção social em benefício dos mais vulneráveis e suavizar as disparidades entre diferentes grupos, subordinando os interesses distributivos de curto prazo aos interesses da sociedade de longo prazo (Hemerijck 2013, p. 105-110).

Em suma, qualquer um dos três quadros teóricos parte do conceito de ‘aprendizagem política’ introduzido por Hugh Heclo (1974). Deste modo, no contexto de um processo desta natureza, todos pressupõem alterações ao nível dos objetivos de política. Distanciam-se, depois, na forma como caracterizam esse processo de aprendizagem.

Hall (1993) olha para o processo de aprendizagem social segundo três variáveis alvo de mudança (objetivos gerais da política, instrumentos e configurações desses instrumentos), refletindo-se ao nível da frequência com que a mesma ocorre e da sua magnitude (incremental / normal; radical / mudança de paradigma) e com diferentes intervenientes (peritos e atores políticos).

Já Sabatier e Jenkins-Smith (1993), debruçando-se igualmente sobre três variáveis alvo de mudança (neste caso, crenças nucleares profundas, crenças fundamentais da política e crenças secundárias), consideram a aprendizagem política apenas como a via para mudanças políticas menos significativas (que se limitam às crenças secundárias). Os outros níveis de crenças podem ser objeto de mudança através de choques, em particular externos ao sistema político. A circunscrição do processo político a subsistemas políticos específicos, com participantes especializados, é outra componente relevante deste quadro teórico, a que se junta a atenção especial dada à formação de coligações de defesa que ligam participantes políticos em prol da mudança.

Por último, Hemerijck (2013) não estabelece níveis de mudança e centra-se no conceito de recalibração, cuja concretização depende da verificação da mudança ao longo de quatro dimensões distintas (funcional, institucional, normativa e distributiva).

Face ao exposto, sendo o foco deste artigo as fases de agendamento e formulação de políticas e tomando-se como central a observação da evolução de integração ambiental nas decisões tomadas ao longo do tempo, defendemos que o modelo de P. Hall (1993) resulta mais adequado, em particular por se focar em três variáveis que são verificáveis ao nível dos referidos resultados de política e por partir, desde logo, de uma noção de

grau, indispensável para o objetivo traçado e de grande aplicabilidade prática na medição do grau de integração.

Ademais, na temática em análise, a noção de ‘mudança de paradigma’ é muito pertinente (tal como Persson (2007) também defende e Jordan e Lenschow (2000, p. 110-111) apelidam de ‘revolução política’), seja em termos de transição para a sustentabilidade global e da atuação ambientalmente responsável da sociedade, dos cidadãos e dos setores, seja em termos de uma nova matriz energética independente de combustíveis fósseis e baseada em recursos renováveis. Deste modo, não advogamos a associação de um processo de aprendizagem política a uma mudança limitada às crenças e valores secundários, como fazem Sabatier e Jenkins-Smith.

Assim, de forma a medir o grau de integração ambiental, ou especificamente o grau de integração climática na política de energias renováveis, estabelecemos uma grelha de análise inspirada no referido modelo de P. Hall (1993), em articulação com a definição de CPI anteriormente formulada (ponto 1 deste artigo) e os critérios retirados da literatura específica de EPI/CPI.

Tendo presente que a referida grelha será aplicada às decisões tomadas na forma de atos legislativos, importa referir que, para além da inclusão de objetivos ambientais e climáticos, a literatura salienta a importância da definição de metas, indicadores, limites concretos desse objetivo (e.g. Lenschow 2002b, Persson 2004, Adelle e Russel 2013, Mickwitz *et al.* 2009, Briassoulis 2004), tendo em vista uma maior integração ambiental em políticas setoriais. Por outro lado, a consistência de objetivos dentro do mesmo setor e entre setores é uma característica salientada para os resultados de política, nomeadamente por Underdal (1980) (in Persson 2004, p. 10-11), bem como na avaliação do grau de CPI por Mickwitz *et al.* (2009, p. 22).

São, também, definidos critérios de análise do conteúdo de estratégias (como, formulação do problema, objetivos e princípios gerais, metas, calendarização), bem como de características procedimentais (como, responsabilidades, monitorização, indicadores e mecanismo de reporte) (Persson 2004, p. 39; EEA 2005, p. 31; Mickwitz *et al.* 2009, p. 23). Aliás, seguindo o argumento de que não bastam as estratégias e objetivos gerais, Mickwitz *et al.* (2009, p. 43-45) identificam a relevância da existência de mecanismos de reporte e monitorização, enquanto compromisso futuro em relação à implementação da medida em causa e dos seus resultados e efeitos, tendo sido considerados no indicador e escala concebidos para a medição do grau de CPI.

Portanto, de acordo com a literatura específica, a integração ambiental reflete-se seja em termos dos objetivos, das metas, e dos indicadores, seja em termos de responsabilidades, prazos de implementação ou mecanismos de monitorização.

Face ao exposto, propõe-se de seguida uma grelha com quatro níveis para medir o grau de CPI na política de energias renováveis (PER).

Quadro – Grelha de análise de CPI na PER

Níveis	
(i)	Referência a ‘emissões de gases com efeito de estufa (GEE)’, ‘emissões de CO ₂ ’, ‘alterações climáticas’, ‘aquecimento global’, ‘efeito de estufa’, ‘protocolo de Quioto’, ‘desenvolvimento sustentável’, ‘ambiente’, ‘ambiental(is)’ no preâmbulo ou no corpo de um diploma de energia que aborde energias renováveis.
(ii)	Inclusão de um objetivo de ‘redução de (emissões de) GEE’ ou de ‘redução de (emissões de) CO ₂ ’, no corpo do diploma.
(iii)	Inclusão de uma meta específica de redução de (emissões de) GEE / CO ₂ ou de uma meta de energias renováveis, no corpo do diploma.
(iv)	Inclusão de prazos, calendários ou outras questões procedimentais (nomeadamente de monitorização ou reporting) para alcance dessas metas, no corpo do diploma.

De notar que, à luz do modelo de P. Hall (1993), também se imprime uma natureza cumulativa à grelha proposta, na medida em que cada grau de integração determinado para uma decisão terá de ser precedido por uma decisão de grau imediatamente anterior. No entanto, o sentido é essencialmente inverso: quanto maior o detalhe das normas constantes da decisão, maior o grau de integração (desde que verificada a regra cumulativa). De facto, esta perspetiva é coerente com a literatura especializada de EPI. Refira-se nomeadamente Lenschow (2002) que considera que, na ausência de objetivos claramente definidos, indicadores e calendários, haverá grande margem para fugir às responsabilidades ambientais, sendo que o processo de integração enfrenta o desafio de assegurar que a substância decorre do procedimento (in Persson 2004, p. 17).

Também de Lovinfosse (2008) que analisa a mudança das políticas públicas no contexto da produção de eletricidade proveniente de FER parece chegar à mesma conclusão: ‘ao contrário de Peter Hall, consideramos que, para os decisores políticos, é mais fácil mudar os objetivos políticos do que mudar os instrumentos de política’ (de Lovinfosse 2008, p. 291). No entanto, esta autora reconhece a especificidade do tópico de política analisado, sendo que P. Hall procuraria explicar mudanças de política de um âmbito mais alargado e em setores mais conflituantes.

Sobre as metas indicadas na grelha proposta (nível iii), estas encontram-se, em nossa opinião, fundamentadas pelo facto da redução das emissões de GEE ser um critério de

análise de EPI/CPI apontado na literatura específica, nomeadamente ao nível dos resultados de política (Persson 2004, p. 37; Adelle e Russel, 2013, p. 7), para além de ser um indicador de desenvolvimento sustentável (EUROSTAT 2013, p. 184) e da relação entre as atividades de energia e as pressões sobre o ambiente (EEA 2008, p. 18).

Ademais, comparativamente ao modelo de P. Hall, a presente grelha acrescenta um primeiro nível de integração ambiental correspondente à consideração da temática no preâmbulo ou no corpo do diploma, mesmo que ainda não na forma de um objetivo ou meta. De facto, introduz-se mais este subtil passo de integração dada a relevância e atenção que se pretende dar ao agendamento, à emergência do problema e reconhecimento do mesmo na agenda política. Além disso, também Hertin e Berkhout (2003, p. 46) defendem que uma forma indicativa de ‘aprendizagem política’ é a ‘alteração do enquadramento das questões ambientais em documentos de política’.

Ainda, é de notar que se considera que a grelha proposta reflete a prioridade dada ao problema das alterações climáticas a nível setorial segundo a perspetiva de prioridade dada por Mickwitz *et al.* (2009, p. 42-43), uma vez que se assume que o grau de integração climática será tanto maior quanto maior for o detalhe nas decisões para a implementação de medidas que procuram combater as alterações climáticas. Portanto, também defendemos que quanto maior o detalhe de concretização dos objetivos climáticos ao nível dos resultados de políticas (decisões), maior a intenção demonstrada em avançar nesse sentido, em detrimento de outras eventuais alternativas. Consideramos, deste modo, que a grelha proposta incorpora uma certa dimensão normativa, defendida anteriormente e subjacente à definição de CPI formulada.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O presente artigo propõe uma medida do grau de integração climática na política de energias renováveis, no quadro das teorias neo-insitucionalistas das políticas públicas e inspirada em particular na abordagem de aprendizagem social de P. Hall (1993).

Partindo da literatura específica de integração ambiental e climática (EPI e CPI, respetivamente) no que respeita aos conceitos, perspetivas e quadros de análise, consideramos que a aplicação da grelha proposta se diferencia, na medida em que incorpora contributos do campo teórico das políticas públicas, centra-se nos resultados de política enquanto decisões tomadas (e não nos processos, como predomina na literatura, ou ainda nos efeitos das políticas), permite uma quantificação do grau de integração,

possibilita a sua aplicação a outros contextos (mesmo que ajustada às regras específicas de tomada de decisão e dos atos decisórios) e eventualmente a comparação entre casos. Requer-se, de seguida, a aplicação empírica da referida grelha, no sentido de testar a sua operacionalização e aferir a sua aplicabilidade e potencial analítico em casos diversos de EPI e CPI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramczyk, O. (2013). "Framework for Analysing Climate Policy Integration in the EU's Policies - A Case Study of the EU's Energy Efficiency Policy", Master's thesis, Lund University, Sweden
- Adelle, C. Pallemarts, M. e Chiavari, J. (2009). "Climate Change and Energy Security in Europe - Policy Integration and its Limits" (SIEPS 2009:4), Swedish Institute for European Policy Studies
- Adelle, C. e Russel, D. (2013). "Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?" *Environmental Policy and Governance*, 23, pp. 1-12
- Ahmad, I.H. (2009). "Climate Policy Integration: Towards Operationalization", DESA Working Paper 73, ST/ESA/2009/DWP/73
- Anderson, J. (2011). "Public Policymaking: An introduction", 7th ed., Wadsworth, Cengage Learning.
- Araújo, L. e Coelho, M.J. (2013). "Políticas Públicas de Energia e Ambiente – Rumo a um país sustentável" In *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 72, Maio 2013, pp. 145-158.
- Baumgartner, F.R. e Jones, B.D. (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems" In *Journal of Politics*, 53:1044–1074.
- Bass, S. *et al.* (2011). "Mainstreaming the environment in Malawi's development: experience and next steps", Institute for Environment and Development (IIED), Poverty and Environment Initiative (PEI) and Ministry of Development Planning and Cooperation MDPC)
http://www.unpei.org/sites/default/files/e_library_documents/Malawi_Mainstreaming_the_Envr_in_Development_2011.pdf
- Biermann, F., Davies, O., e van der Grijp, N. (2009). "Environmental policy integration and the architecture of global environmental governance" In *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 9(4), pp. 351–369
- Briassoulis, H. (2004). "Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How". Paper presented at the 2004 Berlin Conference "Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration", Berlin, December 3-4, 2004
- Brown, A.L. e Tomerini, D. (2009). "Environmental Mainstreaming in Developing Countries", IAIA09 Conference Impact Assessment and Human Well-Being and 29th Annual Conference of the International Association for Impact Assessment
- Carvalho, A. (Org.) (2011). "As Alterações Climáticas, os Media e os Cidadãos", Comunicação e Sociedade – n.º 25, Grácio Editor, Coimbra.
- Dalal-Clayton, B. e Bass, S. (2009). "The challenges of environmental mainstreaming. Experience of integrating environment into development institutions and decisions", UK, International Institute for Environment and Development (IIED)
- de Lovinfosse, I. (2008). "How and Why do Policies Change? A comparison of Renewable Electricity Policies in Belgium, Denmark, Germany, the Netherlands and the UK", P.I.E. Peter Lang.
- Dye, T. (1992). "Understanding Public Policy – Seventh Edition", Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, USA
- Dupont, C. e Primova, R. (2011). "Combating complexity: the integration of EU climate and energy policies" In *European Integration Online Papers*, Special-Mini Issue Vol. 15, Article 8

- Dupont, C. e Oberthür, S. (2012). "Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective" In *Journal of Contemporary European Research*. 8 (2), pp. 228-247
- EC (2007). "Environmental Integration Handbook for EC Development Co-operation", European Commission
- EEA (2005). "Environmental policy integration in Europe: State of play and an evaluation framework", EEA Technical report n.º 2/2005, European Environment Agency, Copenhagen, Denmark
- EEA (2008). "Energy and Environment Report 2008", EEA report n.º 6/2008, European Environment Agency, Copenhagen, Denmark
- Endl, K. e Berger, G. (2014). "The 7th Environment Action Programme: Reflections on sustainable development and environmental policy integration", ESDN Quarterly Report N°32. Vienna. http://www.sdnetwork.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2014-March-The_7th_Environment_Action_Programme.pdf
- EUROSTAT (2013). "Sustainable development in the European Union - 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy", Eurostat Statistical books, 2013 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Fischer, F., Miller, G. e Sidney, M. (2007). "Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods", USA, CRC Press
- Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy making in Britain" In *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3 (Apr. 1993), pp. 275-296.
- Hall, P. e Taylor, R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms" In *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Halpern, C., Jacquot, S. e Le Gales, P. (2008). "A Mainstreaming: Analysis of a Policy Instrument", Policy Brief #33, NewGov - New Modes of Governance Project, European University Institute, Italy
http://www.eu-newgov.org/database/PUBLIC/Policy_Briefs/NEWGOV_Policy_Brief_no33.pdf
- Heclo, H. (1974). "Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance", New Haven, Yale University Press.
- Hemerijck, A. (2013). "Changing Welfare States", Oxford, UK; Oxford University Press.
- Herodes, M., Adelle, C. e Pallemarts, M. (2007). "Environmental Policy Integration at the EU Level - A Literature Review", EPIGOV Paper No. 5, Environmental Policy Integration and multi-level GOVERNance Project, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, Berlin, www.ecologic.de/projekte/epigov/
- Hertin, J. e Berkhout, F. (2003). "Analysing Institutional Strategies for Environmental Policy Integration: The Case of EU Enterprise Policy" In *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No. 1, March 2003, 39–56
- Hey, C. (2002). "Why Does Environmental Policy Integration Fail? The Case of Environmental Taxation for Heavy Goods Vehicles" In *Environmental Policy Integration Greening Sectoral Policies in Europe*, Lenschow A. (ed). London, UK; Earthscan; pp. 127–152
- Hildebrand, P. (2005). "The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime" In *Environmental Policy in the European Union – Actors, Institutions & Processes*, Jordan, A. (ed.), second edition, Earthscan, London, pp. 19-41.
- Hill, M. (2009). "The Public Policy Process", 5th ed., London, Pearson Longman.

- Jacob, K. e Volkery, A. (2004). "Institutions and Instruments for Government Self-Regulation: Environmental Policy Integration in a Cross-Country Perspective" In *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 6:3, 291-309, DOI: 10.1080/1387698042000305211
- Jacob, K. Volkery, A. e Lenschow, A. (2008). "Instruments for environmental policy integration in 30 OECD countries" In *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Jordan A., Lenschow A. (eds). Cheltenham, UK; Edward Elgar; pp. 24-45
- Jordan, A. (2005). "Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes" In *Environmental Policy in the European Union – Actors, Institutions & Processes*, Jordan, A. (ed.), second edition, Earthscan, London, pp. 1-15.
- Jordan A. e Lenschow A. (2000). "Greening the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy?" In *European Environment*, 10(3): 109-120
- Jordan A. e Lenschow A. (2008). "Integrating the environment for sustainable development: an introduction" In *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Jordan A., Lenschow A. (eds). Cheltenham, UK; Edward Elgar; pp. 3-23
- Jordan, A., Schout, A. e Unfried, M. (2008). "The European Union" In *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Jordan A., Lenschow A. (eds). Cheltenham, UK; Edward Elgar; pp. 159-179.
- Jordan, A. e Lenschow, A. (2010). "Policy paper environmental policy integration: a state of the art review" In *Environmental Policy and Governance* 20, pp. 147-158
- Klein, R. Eriksen, S. Næss, L. Hammill, A. Tanner, T. Robledo, C. e O'Brien, K. (2007). "Portfolio screening to support the mainstreaming of adaptation to climate change into development assistance", Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 102
- Knudsen, JK. (2012). "Renewable energy and environmental policy integration: renewable fuel for the European energy policy" In *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Solorio I, Morata F (eds). Cheltenham, UK; Edward Elgar; pp. 48-65
- Koch, M. e Lindenthal, A. (2011). "Learning within the European Commission: the case of environmental integration" In *Journal of European Public Policy*, 18:7, October 2011: 980-998.
- Kok, M. Metz, B. Verhagen, J. e Van Rooijen, S. (2008). "Integrating development and climate policies: national and international benefits" In *Climate Policy*, 8:2, 103-118
- Lafferty, W. (2002). "Adapting Government Practice to the Goals of Sustainable Development", Working Paper n.º1/02, Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (ProSus), Centre for Development and the Environment, University of Oslo, Norway; pp. 1-32, http://www.prosus.org/prosusFTP/prosusrep/publications/prosuswp2002_01.pdf
- Lafferty, W. e Hovden, E. (2003). "Environmental policy integration: towards an analytical framework" In *Environmental Politics*, 12:3, 1-22
- Lenschow, A. (1997). "Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures" In *Journal of European Public Policy*, 4:1, 109-127
- Lenschow A. (2002) (ed). *Environmental Policy Integration Greening Sectoral Policies in Europe*, London, UK; Earthscan

- Lenschow A. (2002a). "Greening the European Union: An Introduction" In *Environmental Policy Integration Greening Sectoral Policies in Europe*, Lenschow A. (ed). London, UK; Earthscan; pp. 3–21
- Lenschow, A. (2002b). "New Regulatory Approaches in 'Greening' EU Policies" In *European Law Journal*, Vol. 8, n.º 1, March 2002, pp. 19-37.
- Lenschow, A. e Zito, A. (1998). "Blurring or Shifting of Policy Frames: Institutionalization of the Economic-Environmental Policy Linkage in the European Community" In *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, N° 4; October 1998, pp. 415-441
- Lehtonen, M. (2007). "Environmental Policy Integration through OECD Peer Reviews: Integrating the Economy with the Environment or the Environment with the Economy?", *Environmental Politics*, Vol. 16, No. 1, 15 – 35, February 2007
- Liberatore, A. (1997). "The integration of sustainable development objectives into EU policymaking Barriers and prospects" In *The Politics of Sustainable Development Theory, Policy and Practice within the European Union*, Baker S., Kousis, M., Richardson, D., Young, S. (eds). New York, USA; Routledge; pp. 105-123
- Lundqvist, L. (2004). "Sweden and ecological governance Straddling the fence", *Issues in Environmental Politics*, Anderson M., Liefferink D. (eds.), Manchester University Press
- Metcalfe, L. (1994). "International Policy Co-Ordination and Public Management Reform" In *International Review of Administrative Sciences*, Vol 60 (1994), 271-290
- Mickwitz P. *et al.* (2009). "Climate Policy Integration, Coherence and Governance", PEER Report 2. Partnership for European Environmental Research: Helsinki
- Nilsson, M e Nilsson, L.J. (2005). "Towards climate policy integration in the EU: evolving dilemmas and opportunities" In *Climate Policy* 5: 363–376
- Nilsson, M. e Persson, A. (2003). "Framework for Analysing Environmental Policy Integration" In *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No. 4, December 2003, pp. 333–359
- OECD (2002). "Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development - A Checklist", Policy Brief, Organisation for Economic Co-operation and Development, October 2002
- OECD (2012). "Strategic Environmental Assessment in Development Practice - A review of recent experience", Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing
- Persson, A. (2004). "Environmental Policy Integration: An Introduction", PINTS – Policy Integration for Sustainability project, Stockholm Environment Institute
- Persson, A. (2007). "Different Perspectives on EPI" In *Environmental Policy Integration in Practice Shaping Institutions for Learning*, Nilsson M., Eckerberg K. (eds). London, UK; Earthscan; pp. 25–47
- Peters, G. (1998). "Managing horizontal government: The politics of coordination". Research Paper No. 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development
- Rietig, K. (2012). "Climate Policy Integration Beyond Principled Priority: A Framework For Analysis", Centre for Climate Change Economics and Policy - Working Paper N° 99 and Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment - Working Paper N° 86
- Sabatier, P.A. e Jenkins-Smith, H.C. (1993). "Policy change and learning: an advocacy coalition approach", Colorado, Westview Press.
- Sabatier. P.A. e Weible, C.M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications" In *Theories of Policy Process*, Sabatier, P.A. (Ed.), Colorado, Westview Press, pp. 189-220.

- Schmidt, L. e Delicado, A. (Orgs.) (2014). “Ambiente, Alterações Climáticas, Alimentação e Energia – A Opinião dos Portugueses”, Observa – Observatório de Ambiente e Sociedade, ICS. Imprensa de Ciências Sociais
- Seymour, F., Maurer, C. e Quiroga, R. (2005). "Environmental Mainstreaming: Applications in the Context of Modernization of the State, Social Development, Competitiveness, and Regional Integration", Inter-American Development Bank, http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/enviro_mainstreaming.pdf
- Stern, N. (2006). “Stern Review: The Economics of Climate Change”, Executive Summary, p. i-xxvii. http://www.wwf.se/source.php/1169157/Stern%20Report_Exec%20Summary.pdf
- WCED (1987). “Our Common Future”, Report of the World Commission on Environment and Development. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- World Bank (2009). “Mainstreaming Environment and Climate Change in the Implementation of Poverty Reduction Strategies”, Environment Department Papers, Paper number 119, <http://eird.org/publicaciones/EDP-119-PRSP.pdf>
- World Bank (2011). "Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform - Conceptual Model and Operational Guidance", World Bank, University of Gothenburg, Swedish University of Agricultural Sciences and Netherlands Commission for Environmental Assessment, http://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/244380-1236266590146/Policy_SEA_WB.pdf