INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Rumo a um Futuro Energético Justo: Estratégias e Políticas para Erradicar a Pobreza Energética em Portugal

Raquel Filipe Teixeira Gonçalves

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:
Professora Doutora Mónica Meireles, Professora Auxiliar,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

ISCTE-IUL

Outubro, 2024

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de História

Rumo a um Futuro Energético Justo: Estratégias e Políticas para Erradicar a Pobreza Energética em Portugal

Raquel Filipe Teixeira Gonçalves

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:
Professora Doutora Mónica Meireles, Professora Auxiliar,
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

ISCTE-IUL

Outubro, 2024

Aos meus pais, com todo o amor

Agradecimento

Esta investigação mostrou-se bem desafiante, mas felizmente, nunca estive sozinha.
Em primeiro lugar quero agradecer à minha orientadora, a professora Mónica Meireles que me guiou durante este processo. Obrigada por todo o apoio e paciência!
Quero agradecer aos colaboradores das entidades que tive oportunidade de entrevistar, por tornarem esta investigação mais completa, e por partilharem o mesmo entusiasmo por este tema.
Quero agradecer à minha família pelo apoio incondicional, sem vocês não conseguiria ter chegado até aqui. Mãe e Pai, obrigada por todo o apoio emocional e financeiro, por estarem sempre comigo e nunca terem desistido de mim. Di, obrigada pela paciência (peculiar) que tens para mim há 19 anos, por estares comigo a qualquer hora e por me fazeres rir só de olhares para mim. E por fim, à minha avó Maria José, a minha maior fã e melhor cozinheira do Mundo, sem ela não teria escrito a primeira linha.
Obrigada aos meus amigos, em especial à Jéssica, à Layla e à MIP, obrigada pelo vosso apoio.
E um obrigada especial ao Francisco, que esteve ao meu lado até ao ultimo minuto, com paciência e bullying infinitos – os "ingredientes" perfeitos para me manter motivada.
Por último, um agradecimento especial, ao Gonçalo. Ao meu namorado que passou a ser o meu assistente pessoal, o meu revisor ortográfico e o meu terapeuta. Obrigada pela paciência, por não me teres deixado desistir, por me teres limpo as lágrimas e me teres posto um sorriso na cara. Sem dúvida que este trabalho não teria sido possível sem ti

Resumo

A pobreza energética em Portugal afeta uma parte significativa da população, dificultando o acesso ao conforto térmico. Este estudo analisa 3 intervenções locais com abordagens distintas de mitigação da pobreza energética: BragaHabit, Ponto de Transição e Comunidade de Energia de Telheiras. Utilizando uma metodologia mista, a pesquisa revela que, embora as políticas nacionais ofereçam suporte financeiro essencial, barreiras burocráticas e limitações estruturais restringem a sua eficácia. Em contrapartida, iniciativas locais mostram-se mais adaptadas às necessidades específicas das comunidades, mas enfrentam desafios financeiros e de alcance. O estudo sugere uma abordagem integrada que potencialize a colaboração entre políticas nacionais e intervenções locais, promovendo soluções energéticas mais acessíveis e sustentáveis.

Palavras-chave: Portugal; Pobreza Energética; Políticas Públicas; Eficiência Energética; Justiça Social.

Abstract

Energy poverty in Portugal affects a significant part of the population, limiting access to thermal comfort. This study analysed three local interventions with distinct approaches to mitigating energy poverty: BragaHabit, Ponto de Transição, and the Telheiras Energy Community. Using a mixed-method approach, the research reveals that, although national policies provide essential financial support, bureaucratic barriers and structural limitations restrict their effectiveness. In contrast, local initiatives are better adapted to the specific needs of communities but face financial and reaching challenges. The study suggests an integrated approach that enhances collaboration between national policies and local interventions, promoting more accessible and sustainable energy solutions.

Keywords: Portugal; Energy Poverty; Public Politics; Energy Efficiency; Social Justice.

Índice

Agradecimento iii

Resumo v

Abstract vii

Glossário……...…..3

Introdução……...4

Capítulo 1. Pobreza Energética……...7

1.1. Conceitos……7

1.2. Definições……...8

1.3. Causas e Consequências…… 9

1.4. Indicadores e Intervenções……10

Capítulo 2. Da Escala Europeia à Escala Municipal……13

2.1. O Papel da Comissão Europeia……13

2.2. A Evolução das Políticas Europeias…….14

2.3. O Papel dos Municípios e das Intervenções locais……..14

Capítulo 3. O Caso de Portugal……17

3.1. Características Nacionais…….17

3.2. Características Regionais…….19

3.3. Políticas Públicas Portuguesas de Combate à Pobreza Energética……. 19

Capítulo 4. Metodologia……...23

4.1. Recolha de dados…….23

4.2. Descrição dos Estudos de Caso……...25

4.3. Análise dos dados……26

Capítulo 5. Análise e Discussão……..27

5.1. Recolha de dados ……..27

5.1.1 BragaHabit……..28

5.1.2 Ponto de Transição……29
5.1.3. CER Telheiras/Lumiar……..…….30
5.1.4. Sucessos e Desafios enfrentados pelas Iniciativas Locais…….31
5.2. Análise de Politicas Publicas…….32
5.3. Reflexão sobre o Papel dos Municípios…….38
5.4. Recomendações de Melhorias para o Futuro…….40
5.5. Limitações da Pesquisa……..42

Conclusão……..…43
Referencias. Bibliográficas……...45
Anexos…….48

Glossário

CENSE – Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade da FCT–NOVA

CER - Comunidade de Energia Renovável

DGEG - Direção Geral de Energia e Geologia

ELPPE - Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética

EM - Estados-Membro

ENA - Agência de Energia e Ambiente da Arrábida

EPAH - Energy Poverty Advisory Hub

ERSE - Entidade Reguladora de Serviços de Energia

GPL - Gases de Petróleo Liquefeito

IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

INE - Instituto Nacional de Estatística

IVEM - Índice de Vulnerabilidade Energética Municipal

NOVA SBE - Nova School of Business and Economics

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONPE-PT - Observatório Nacional da Pobreza Energética

ONGs - Organizações Não Governamentais

PACPE - Planos de Ação para o Combate à Pobreza Energética

PE - Pobreza Energética

PNEC - Plano Nacional Energia e Clima

PNECs - Planos Nacionais de Energia e Clima

PRR - Plano de Recuperação e Resiliência

RNAE - Associação das Agências de Energia e Ambiente (Rede Nacional)

SCE - Sistema de Certificação Energética dos Edifícios

TS - Tarifa Social

UE - União Europeia

Introdução

A pobreza energética (PE) é um problema que afeta milhões de pessoas em todo o mundo. Caracteriza-se pela incapacidade dos indivíduos em garantir temperaturas confortáveis dentro de casa, a um custo acessível. Na União Europeia (UE), cerca de quarenta milhões de pessoas não conseguiram manter as suas residências aquecidas em 2022, o que representa 9,3% dos cidadãos europeus (Comissão Europeia, 2023). A PE emerge da interseção de três fatores principais: rendimentos insuficientes, altos preços de energia e baixa eficiência energética dos edifícios. As suas consequências passam, não só pelo desconforto sentido dentro das habitações, mas por problemas de saúde (físicos e psicológicos), exclusão social e a redução da produtividade económica.

No contexto europeu, a PE é uma preocupação crescente. É reconhecida como uma questão de justiça social e ambiental que necessita de atenção urgente. Muitas famílias em situação de PE enfrentam dilemas diários, muitas vezes obrigadas a escolher entre aquecer as suas casas ou satisfazer outras necessidades básicas, como comer (Bouzarovski & Petrova, 2015). Ao mesmo tempo, é também uma barreira à sustentabilidade e ao cumprimento das metas de descarbonização estabelecidas pela UE. O setor residencial é responsável por 40% do consumo total de energia e por 36% das emissões de carbono da Europa (Fuinhas et al., 2023). Assim, a redução da PE está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODSs), em particular com o ODS 1 – Erradicação da Pobreza e com o ODS 7 – Energia Acessível e Limpa. Erradicar a PE significa erradicar a pobreza como um todo, simultaneamente, alinhar-se com o ODS 7 implica reduzir os custos energéticos e garantir que toda a gente tenha acesso a energia segura e sustentável.

A perceção de que Portugal tem um clima ameno com invernos suaves mascara a gravidade do problema. Embora as temperaturas não sejam tão extremas como noutros países europeus, em 2023 ocorreram em Portugal sete ondas de calor e uma de frio (IPMA, 2024). Esta perceção levou à normalização do desconforto térmico que se sente dentro das habitações e à adoção de soluções mais rápidas e económicas como o uso de mantas ou agasalhos, ou no verão, a ventilação natural (Horta & Schmidt, 2021). Além disto, o país tem um parque habitacional energeticamente fraco, e muitos dos edifícios não estão preparados para lidar com temperaturas extremas.

A transição energética, impulsionada pelas políticas da UE para a descarbonização e para o combate às alterações climáticas, apresenta uma oportunidade para combater a PE. No entanto, a ausência de políticas públicas eficazes para abordar a ineficiência energética das habitações e a acessibilidade a recursos energéticos renováveis coloca obstáculos à mitigação deste problema. As tarifas sociais (TS) de energia, embora representem um apoio importante para os agregados familiares vulneráveis, têm mostrado ser insuficientes para resolver a questão estrutural da ineficiência energética das habitações e o consequente impacto nos custos energéticos (Horta et al., 2021).

Assim, esta pesquisa foca-se na análise da eficácia das políticas publicas e de intervenções implementadas localmente. Especificamente, este trabalho aborda as sinergias entre políticas nacionais e intervenções locais como a BragaHabit, o Ponto de Transição, e a Comunidade de Energia Renovável (CER) Telheiras/Lumiar. Escolhi estas iniciativas por serem respostas concretas e adaptadas às necessidades das comunidades, destacando-se pelos seus focos distintos e pelas diferentes áreas geográficas em que atuam.

As regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentam características energéticas, climáticas e socioeconómicas especificas que querem abordagens distintas. Por este motivo, a minha pesquisa concentra-se exclusivamente em Portugal Continental.

Num contexto em que os custos de energia continuam a subir, e em que a eficiência energética das habitações se apresenta como um desafio, a relevância deste trabalho reside na urgência de se encontrarem soluções eficazes para a PE. Ao abordar esta problemática, não se trata apenas de garantir conforto térmico nas habitações, mas de construir uma sociedade mais justa e equitativa, onde todos possam usufruir de serviços energéticos fundamentais para uma vida digna. A transição para fontes de energia renováveis e a melhoria da eficiência energética das habitações não devem ser encaradas como desafios independentes, mas sim como elementos de uma estratégia integrada que pretende promover a sustentabilidade ambiental e social.

A presente pesquisa procura responder à seguinte questão: Podem as intervenções locais ter mais eficácia em relação às políticas publicas nacionais no combate da PE? O objetivo principal desta investigação é analisar a eficácia das políticas públicas e das iniciativas locais no combate à PE, com ênfase nos projetos mencionados. Para tal, será utilizada uma análise metodológica mista, que combina a análise de documentos de políticas públicas com a realização de entrevistas com responsáveis das iniciativas locais.

No que diz respeito à estrutura desta tese, está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo são apresentados os diferentes conceitos de PE, abordando as suas causas, consequências, indicadores e tipos de intervenções de mitigação. No capítulo 2, é feita uma análise das políticas europeias e nacionais, bem como do papel dos municípios e das iniciativas locais. O capítulo 3 explora o contexto português discutindo as particularidades de Portugal e as políticas de mitigação implementadas. No capítulo 4 é descrita a metodologia utilizada nesta pesquisa, os estudos de caso utilizados e como foram analisados os dados recolhidos. Por fim, no quinto capítulo são discutidos e examinados os resultados e proponho recomendações para futuras intervenções.

Este trabalho contribui para o campo de estudos sobre PE ao fornecer uma análise das políticas nacionais e das intervenções locais em Portugal. Ao examinar as sinergias e limitações de cada abordagem, proponho estratégias orientadas para aprimorar futuras intervenções de mitigação da PE, visando uma transição energética mais justa e inclusiva. Assim, esta pesquisa procura não apenas identificar as atuais lacunas, mas também oferecer recomendações práticas que promovam soluções energéticas acessíveis e sustentáveis para as comunidades mais vulneráveis.

CAPÍTULO 1

Pobreza Energética

1.1. Conceitos

A pobreza energética (PE) é um fenómeno que se manifesta de diferentes maneiras, conforma as características socioeconómicas, políticas e climáticas de cada região. Se observarmos sob uma divisão geográfica norte e sul do planeta, percebemos características especificas: Nos países do hemisfério norte, a PE está tendencialmente mais associada a baixos rendimentos, elevados custos de energia e ineficiência energética. Por outro lado, nos países do sul o problema está mais associado à falta de acesso a energia eficiente, com a população a recorrer a combustíveis muito mais poluentes, como o carvão ou a biomassa (Bouzarovski & Petrova, 2015).

O conceito de PE foi aplicado pela primeira vez no Reino Unido, durante a crise de petróleo nos anos 70. Nessa altura, a relação entre o aumento dos preços da energia e a dificuldade das famílias em aquecer as suas casas tornou-se evidente. Em 1991, Brenda Boardman, definiu a PE como sendo a situação em que uma família gasta mais de 10% do seu rendimento para garantir um nível adequado de aquecimento na sua habitação. Com o avanço das metas de descarbonização da União Europeia (UE), essa definição foi ampliada. Atualmente, o conceito de PE não inclui apenas o aquecimento, mas também o acesso a refrigeração e à energia necessária para a utilização dos equipamentos essenciais para manter o conforto e a saúde do agregado familiar (Comissão Europeia, 2023).

A PE está intimamente relacionada com a pobreza monetária, no entanto são fenómenos distintos. Uma família pode não ser considerada pobre em termos de rendimento – caracterizada pela incapacidade de satisfazer necessidades básicas como a alimentação ou vestuário (Bouzarovski & Petrova, 2015) – e ainda assim enfrentar dificuldades em assegurar conforto térmico adequado dentro de casa.

Outro conceito frequentemente confundido com o de PE é o conceito de “consumidores vulneráveis”, embora tenha uma conotação mais especifica. Consumidores vulneráveis são indivíduos ou famílias que, devido a condições de saúde, idade ou situações económicas precárias, estão em desvantagem no uso ou na gestão de energia (Middlemiss & Gillard 2015). Estes consumidores enfrentam barreiras, não só financeiras, mas também de literacia energética, o que dificulta a compreensão de apoios ou dos seus direitos enquanto utilizadores de serviços energéticos (EPAH, 2023).

1.2. Definições

De modo geral, podemos afirmar que uma família se encontra em situação de PE se enfrentar dificuldades em garantir serviços energéticos essenciais. No entanto, a definição de PE varia de país para país. No Reino Unido, por exemplo, o termo PE é conhecido como *fuel poverty* (pobreza de combustível), com destaque para o peso do custo da energia e da renda das famílias. Na Nova Zelândia, é designado de *energy hardship* (privação energética), referindo-se ao impacto geral da falta de acesso a energia no bem-estar da população. Nos Estados Unidos da América, usa-se o termo *energy burden* (encargo energético), para descrever o impacto financeiro dos custos de energia nos orçamentos familiares.

Em 2023, na Diretiva (UE) 2023/1791, relativa à eficiência energética, é estabelecida pela primeira vez uma definição abrangente e comum de PE, que a determina como sendo:

> *a falta de acesso de um agregado familiar a serviços energéticos essenciais, quando tais serviços proporcionam níveis básicos e dignos de vida e de saúde, nomeadamente aquecimento, água quente, arrefecimento e iluminação adequados e a energia necessária para os eletrodomésticos, tendo em conta o contexto nacional, a política social e outras políticas nacionais pertinentes, causada por uma combinação de fatores, incluindo, pelo menos, a falta de acessibilidade dos preços, um rendimento disponível insuficiente, elevadas despesas energéticas e a fraca eficiência energética das habitações (Comissão Europeia, 2023).*

Ainda assim, as definições e abordagens continuam a variar entre os Estados-membros (EM). Como podemos observar pelo quadro 1, enquanto alguns países priorizam os aspetos financeiros, outros dão destaque à eficiência das habitações ou às consequências para o bem-estar.

País	Ano	Definição
França	2010	Pessoa que enfrenta dificuldades na sua habitação em termos de fornecimento de energia relacionado com a satisfação de necessidades básicas. Isso deve-se à inadequação dos recursos financeiros ou das condições da habitação.
Eslováquia	2012	Estado alcançado quando as despesas médias mensais de um agregado familiar com o consumo de eletricidade, gás, aquecimento e produção de água quente representam uma parte substancial do rendimento médio mensal do agregado familiar.
Roménia	2016	Impossibilidade de o consumidor vulnerável atender às suas necessidades mínimas de energia para o aquecimento ideal da casa durante a estação fria.
Portugal	2021	Incapacidade de manter a habitação com um nível adequado de serviços energéticos essenciais devido a uma combinação de baixo rendimento, baixo desempenho energético da habitação e custos energéticos elevados.

Quadro 1 – Definições do conceito de pobreza energética em países da União Europeia

Fonte: EPAH, 2024

1.3. Causas e Consequências

A PE resulta de uma combinação de diversos fatores como a baixa eficiência energética das habitações, os altos preços de energia e rendimentos familiares baixos. Habitações energeticamente ineficientes, caracterizadas por isolamento precário e sistemas de aquecimento antiquados, geram custos elevados para manter condições de conforto adequadas. Quando somados aos altos preços de energia, que flutuam em função de crises energéticas e instabilidades de mercado, estes fatores tornam a gestão das despesas energéticas um desafio para muitas famílias (Boardman, 2010; Horta & Schmidt, 2021).

Famílias que residem em zonas mais rurais ou com fracos rendimentos tendem a utilizar combustíveis alternativos como lenha, carvão ou gás engarrafado. Este tipo de combustível pode ser mais acessível, mas para além de serem prejudiciais à saúde, são ineficientes e muito poluentes (Horta & Schmidt, 2021).

As causas da PE formam um cenário de vulnerabilidade que, inevitavelmente, gera consequências na saúde, no bem-estar da população, principalmente nos grupos mais vulneráveis como os idosos e as crianças. A exposição prolongada a ambientes frios e húmidos aumenta o risco de doenças respiratórias e cardiovasculares. Por sua vez, a constante preocupação com o pagamento das contas de energia pode gerar ansiedade e stress e impactar negativamente o bem-estar mental das famílias, especialmente quando surgem despesas de saúde adicionais (Horta et al., 2021).

Deste modo, a interligação entre as causas e as consequências cria um ciclo continuo entre vulnerabilidades socioeconômicas, problemas de saúde e efeitos ambientais. Esta realidade evidencia a necessidade de políticas públicas amplas que abordem a PE como uma questão de justiça social e sustentabilidade.

1.4. Indicadores e Intervenções

A mitigação da PE requer uma abordagem multifacetada e integrada, com indicadores que permitam medir e monitorizar o problema de forma precisa. Ao nível local, é particularmente relevante, uma vez que as necessidades e desafios podem variar drasticamente entre regiões – e até entre diferentes grupos ou comunidades dentro da mesma região.

No âmbito do Pacto dos Autarcas para a Energia e Clima, foram desenvolvidos cinquenta e seis indicadores que oferecem uma forma padronizada de medir diversos aspetos relacionados com a PE, que podem ser agrupados em quatro grupos: Clima, Parque Habitacional, Mobilidade e Aspetos Socioeconómicos (EPAH, 2024). A aplicação destes indicadores permite identificar os grupos vulneráveis que necessitam de intervenção prioritária. Além disso, a recolha continua e uniforme de dados facilita a avaliação das medidas implementadas e as suas melhorias. Em Portugal, a Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE), introduziu indicadores específicos para monitorizar e avaliar a evolução da PE em Portugal (ver quadro 2).

As intervenções para combater a PE podem passar por ações de curto ou de longo prazo. As necessidades mais imediatas podem ser abordadas através de medidas como apoio financeiro direto ou programas de emergência, enquanto soluções de longo prazo se focam em intervenções estruturais, como a melhoria da eficiência energética de edifícios e a transição para energias renováveis.

Um dos grandes objetivos das políticas publicas é a eficiência energética, que pode ser alcançado através da renovação de edifícios ou da implementação de tecnologias mais eficientes. Medidas como a substituição de janelas, instalação de sistemas de climatização e o uso de energias renováveis são algumas das intervenções mais comuns. No entanto, medidas isoladas, embora benéficas, muitas vezes são insuficientes para retirar as famílias da condição de PE (EPAH, 2023).

A proteção dos consumidores vulneráveis também é um foco nas políticas de mitigação da PE. Para assegurar que as famílias em situação de vulnerabilidade tenham acesso equitativo a serviços energéticos, é necessário implementar políticas de apoio a pagamentos, como tarifas socais (TSs), subsídios e opções de diferimento de pagamentos. Paralelamente a estas intervenções, torna-se necessário capacitar os consumidores para uma melhor gestão do seu consumo energético – essencial para a redução sustentável da PE a longo prazo (Comissão Europeia, 2023)

Comportamentos energéticos mais conscientes, aliados a intervenções estruturais, podem levar a uma redução significativa dos custos energéticos das famílias e, consequentemente, melhorar a sua qualidade de vida.

Indicador	Fonte
População a viver em agregados sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida	INE – ICOR
População a viver em habitações não confortavelmente frescas durante o verão	INE - ICOR
População que vive em alojamentos em que o teto deixa passar água ou existe humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho	INE – ICOR
Agregados familiares cuja despesa com energia representa mais de 10% do total de rendimentos	INE – IDF
Fração de edifícios de habitação com classe energética C ou inferior	ADENE
População em risco de pobreza (após transferências sociais)	INE - ICOR
População a viver em agregados com atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a despesas correntes da residência principal	INE - ICOR
Interrupções por facto imputável ao consumidor	ERSE
Percentagem do consumo residencial de energia satisfeito por produção local de energia renovável	DGEG
Literacia energética global dos consumidores particulares	ERSE

Quadro 2 – Indicadores e Fontes para Avaliação da Pobreza Energética (ELPPE 2023-2050)
Fonte: INE, 2024

CAPÍTULO 2

Da Escala Europeia à Escala Municipal

2.1. O Papel da Comissão Europeia

A pobreza energética (PE) é tratada de diferentes formas entre os Estados-Membros (EM). Nos países do norte da europa, como a Dinamarca, a Estónia e a Alemanha, a PE é abordada como sendo um problema social. Já em países do sul da Europa, como Portugal e Espanha, a PE é analisada como uma consequência direta de baixos rendimentos, agravada pela ineficiência do parque habitacional. Embora seja um problema reconhecido, dos vinte e sete EM apenas dezoito abordam a PE como uma questão por si mesma.

Ainda que que as políticas publicas para combater a PE sejam geralmente desenvolvidas a nível nacional, a Comissão Europeia desempenha um papel essencial ao fornecer ferramentas, regulamentos e diretrizes que orientam e apoiam os EM (Magdalinski et al., 2021). A comissão não só exige que os EM adotem medidas especificas para mitigar a PE, como monitoriza o progresso dessas políticas e disponibiliza fundos para promover investimentos em energias renováveis e eficiência habitacional.

Ainda que a União Europeia (UE) forneça uma estrutura orientada e estabeleça diretrizes para a transição energética e para a redução da PE, a responsabilidade pela implementação efetiva dessas políticas cabe aos países (Comissão Europeia, 2023). Cada EM precisa de adaptar essas diretrizes às políticas nacionais para que atendam às suas condições especificas e ofereçam soluções para os diferentes grupos vulneráveis dentro da população.

2.2. A Evolução das Políticas Europeias

Após a crise financeira de 2008, a liberalização dos mercados de eletricidade e gás, juntamente com as políticas climáticas mais rigorosas, aumentou o peso económico sobre as famílias vulneráveis (Thema & Vondung, 2021). Em resposta, a Comissão Europeia começou a incorporar a questão da PE na sua agenda política, iniciando com as Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE, que estabeleceram regras para os mercados internos de eletricidade e gás natural, obrigando os EM a identificar consumidores vulneráveis e implementar medidas de proteção.

Nos anos seguintes, a UE reforçou os esforços para combater a PE através de várias iniciativas. Em 2015, foi lançado o Pacto dos Autarcas para a Energia e Clima, uma iniciativa que reúne autoridades locais e regionais que se comprometem voluntariamente com a implementação dos objetivos da UE para o clima e energia no seu território. Em 2016, foi criado o Observatório Europeu da PE (EPOV), que passou a reunir e disponibilizar dados sobre o tema, facilitando uma compreensão mais detalhada da situação nos diversos EM. No ano seguinte, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais reconheceu o acesso à energia como um direito fundamental, marcando um avanço significativo na proteção dos consumidores vulneráveis (Horta et.al., 2021).

Em 2019, o Pacto de Energia Limpa para Todos os Europeus exigiu que os EM incluíssem a PE nos seus Planos Nacionais de Energia e Clima (PNECs), determinando que medidas concretas fossem implementadas para monitorizar e combater este problema. Em 2020, a Recomendação (EU) 2020/1563 forneceu orientações sobre a definição de indicadores adequados para medir a PE, encorajando a partilha de boas práticas entre os EM.

Com a adoção da iniciativa "Fit for 55", em 2021, a UE propôs novas medidas para enfrentar os fatores de risco associados à PE, promovendo soluções estruturais, como a transição para energias renováveis e melhorias na eficiência energética. Ainda em 2021, foi lançada a *Renovation Wave Strategy*, que visa triplicar a taxa de renovação de edifícios na Europa até 2030, priorizando as habitações das famílias mais vulneráveis (Comissão Europeia, 2020a). Essa estratégia reconhece a importância de melhorar a eficiência energética das habitações como uma solução para reduzir os custos energéticos e melhorar o conforto térmico das famílias. Ainda em 2021, a Comissão Europeia lançou a *Energy Poverty Advisory Hub* (EPAH), uma plataforma no seguimento do EPOV, dedicada a apoiar os municípios europeus na implementação de políticas locais para combater a PE.

Em 2022, foi criado o grupo de coordenação *Commission Energy Poverty and Vulnerable Consumers Coordination*, com o objetivo de facilitar a troca de boas práticas entre os EM e promover a adoção de medidas eficazes a nível local e nacional.

Mais recentemente, em 2023, a criação do Fundo Social Climático reforçou o apoio às famílias vulneráveis, fornecendo investimentos em eficiência energética e promovendo a transição energética inclusiva. O fundo visa mitigar os impactos financeiros da transição climática, garantindo que as populações vulneráveis não sejam deixadas para trás. Nesse mesmo ano, a revisão da Diretiva de Eficiência Energética reforçou a prioridade de reduzir a PE, introduzindo novas recomendações e medidas para proteger os consumidores durante os meses mais frios, promovendo ao mesmo tempo o empoderamento dos consumidores através de maior transparência e literacia energética (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2023b).

Ao abordar simultaneamente os desafios energéticos e ambientais, a UE garante que a transição energética seja inclusiva e equitativa, beneficiando especialmente as populações mais vulneráveis (Comissão Europeia, 2020b).

2.3. O Papel dos Municípios e das Iniciativas locais

Por estarem diretamente ligados às suas populações, os municípios estão bem posicionados para identificar as principais vulnerabilidades energéticas das famílias e desenhar soluções práticas e imediatas. Enquanto as políticas nacionais ou europeias podem ser mais gerais e demorar a atingir as populações, as iniciativas locais conseguem ter impacto direto e mais imediato.

O EPAH desempenha um papel importantíssimo no apoio aos governos municipais, ajudando-os a desenvolver planos de ação adaptados às necessidades locais. O *Hub* oferece sapoio técnico, recolhe e disponibiliza dados importantes sobre PE e facilita a troca de conhecimentos entre regiões. Esses dados incluem não só indicadores regionais sobre consumo energético e vulnerabilidades, mas também uma base de dados de iniciativas de mitigação, o que permite que os municípios aprendam com as melhores práticas de outros países europeus. Em Portugal, por exemplo, a colaboração entre o EPAH e iniciativas municipais tem mostrado resultados positivos. Projetos como a Comunidade de Energia Renovável (CER) Telheiras/Lumiar e o Ponto de Transição são exemplos concretos de como o EPAH apoia soluções locais descentralizadas que promovem a eficiência energética e a adoção de energias renováveis (EPAH, 2021).

O conceito de *nodal governance*, introduzido por Creutzfeldt et al. (2020), propõe uma rede colaborativa entre diversos atores—locais, regionais, nacionais e até internacionais—para combater a PE de forma mais eficaz. A *nodal governance* defende uma abordagem descentralizada, em que o conhecimento e a experiência local desempenham um papel fundamental na formulação e implementação de medidas concretas. Embora as políticas nacionais e europeias forneçam uma base essencial, são as iniciativas locais que muitas vezes conseguem preencher as lacunas deixadas por essas políticas mais amplas, criando uma ponte entre os governos e a população. Essa colaboração integrada facilita a criação de soluções mais adequadas à realidade de cada região e promove a participação ativa das comunidades no processo de transição energética (EPAH, 2021).

O EPAH tem sido um forte promotor dessa abordagem de governação colaborativa, incentivando a cooperação entre autoridades locais, regionais e europeias, bem como entre Organizações não governamentais (ONGs) e o setor privado. Essa rede de atores cria um sistema de resposta mais coordenado e eficaz à PE, com cada nível de governança desempenhando um papel específico.

CAPÍTULO 3

O Caso de Portugal

3.1 Características Nacionais

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2023, a pobreza energética (PE) afetava 20,8% da população portuguesa. A incapacidade de aquecer adequadamente as habitações é um dos principais indicadores, colocando o país como um dos mais afetados na União Europeia (UE). A crise energética recente, aliada à baixa eficiência térmica das construções habitacionais, intensificou o problema, afetando desproporcionalmente as regiões menos desenvolvidas.

No século XX, Portugal enfrentou uma grave crise habitacional. As habitações eram, em grande parte, precárias, sem infraestruturas básicas adequadas - como saneamento e eletricidade - e frequentemente superlotadas. Esta carência habitacional levou à construção de habitações informais e não regulamentadas, especialmente durante a década de 1970. Estima-se que mais de 40% dessas habitações não estavam licenciadas, revelando um crescimento urbano desordenado e sem planeamento adequado (Horta & Schmidt, 2021).

Esta situação criou um parque habitacional com sérias deficiências, principalmente no que diz respeito à eficiência energética. A falta de regulamentação durante essas décadas fez com que muitas casas fossem construídas sem isolamento térmico apropriado ou sistemas eficientes de aquecimento ou de arrefecimento. Como consequência, muitas dessas residências ainda hoje apresentam um desempenho energético muito baixo (Horta & Schmidt, 2021), o que perpetua os problemas relacionados com a PE.

A ineficiência energética das habitações portuguesas pode ser verificada por meio dos certificados energéticos emitidos até agora, que avaliam o desempenho energético dos edifícios. Aproximadamente um terço do parque habitacional já possui certificados, e quase 70% desses obtiveram uma classificação baixa, igual ou inferior a C. Isso significa que essas habitações consomem muita energia para garantir condições mínimas de conforto, como manter uma temperatura agradável no inverno ou no verão (ADENE, 2021). Importante notar que a emissão de certificados energéticos é obrigatória apenas para novas construções ou imóveis disponíveis para venda ou arrendamento, o que deixa uma grande parcela do parque habitacional fora deste processo de avaliação.

Um dos grandes desafios enfrentados por Portugal foi a introdução tardia de regulamentos de eficiência energética para novas construções. Essas normas começaram a ser aplicadas quando já grande parte do parque habitacional tinha sido construído, o que resultou num vasto número de edifícios antigos sem as adaptações necessárias para garantir eficiência energética. O resultado é um desconforto térmico generalizado nas habitações mais antigas, com elevados custos energéticos para manter uma temperatura interna adequada. Para essas habitações, a remodelação e modernização representam um desafio financeiro significativo, tanto para os proprietários quanto para o Estado, que procura promover a sustentabilidade energética (Horta & Schmidt, 2021).

Em Portugal, as habitações são tradicionalmente construídas sem sistemas de aquecimento central, sendo comum o uso de lareiras como única fonte de aquecimento. Essa prática distingue Portugal de outros países europeus, onde a maioria das habitações está equipada com sistemas de aquecimento mais eficientes, exceto em países como Malta e Espanha, que enfrentam desafios semelhantes (Horta & Schmidt, 2021). Em 2020, 25,2% dos portugueses viviam em habitações com problemas graves, como infiltrações, humidade ou apodrecimento das estruturas, enquanto a média da UE era de 16,7% (Eurostat, 2020a). Esses problemas são mais comuns em áreas com edifícios mais antigos e com menor qualidade de construção, o que agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade energética das famílias.

Devido à falta de sistemas de aquecimento fixos e às dificuldades financeiras para investir em infraestruturas adequadas, muitas famílias portuguesas recorrem a soluções temporárias e ineficientes. O uso de equipamentos elétricos de baixo custo é uma prática comum, mas esses dispositivos, embora baratos na aquisição, consomem muita energia e têm um custo de utilização elevado. Além disso, muitos desses eletrodomésticos são usados por um período prolongado, mesmo quando já não funcionam tão bem, uma vez que as famílias não têm condições financeiras para adquirir novos equipamentos mais eficientes, que geralmente são mais caros (Horta & Schmidt, 2021).

Esse ciclo de uso de equipamentos ineficientes e a falta de infraestruturas adequadas resultam num aumento dos custos energéticos e, simultaneamente, num agravamento da PE em Portugal. É evidente que, sem investimentos em renovação de infraestruturas e incentivos para a adoção de sistemas mais eficientes, as famílias continuarão a enfrentar dificuldades para alcançar condições mínimas de conforto térmico.

Ao mesmo tempo, Portugal tem enfrentado uma subida acentuada no custo da energia. A eletricidade e o gás, essenciais para o bem-estar das famílias, tornaram-se progressivamente mais caros. Famílias de baixo rendimento - que muitas vezes vivem em habitações mal isoladas - para as quais as despesas energéticas representam uma parte significativa do orçamento doméstico, são as mais afetadas por estes aumentos. Em 2018, 55% do preço final da fatura de eletricidade consistia em impostos e taxas (Eurostat, 2020b).

3.2 Características Nacionais

As desigualdades regionais em relação à PE em Portugal são evidentes e refletem a complexidade socioeconómica do país. Dois estudos fundamentais que abordam essas desigualdades são o Índice de Vulnerabilidade Energética Municipal (IVEM), desenvolvido em 2023 pela Fundação "La Caixa", BPI e NOVA SBE (Nova School of Business and Economics), e a dissertação de Cátia Costa (2024) intitulada "Drivers Regionais de PE em Portugal". De acordo com Costa (2024), os principais fatores que influenciam as disparidades regionais na PE em Portugal são:

- PIB per capita: Existe uma relação direta entre o nível de rendimento de uma região e a incidência de PE. Regiões com PIB per capita mais baixo, como algumas regiões do norte e do interior, tendem a apresentar maiores taxas de PE, refletindo a maior dificuldade das famílias em suportar os custos energéticos.
- Preços da eletricidade: O aumento dos preços de eletricidade impacta severamente regiões mais vulneráveis. Nessas áreas, o peso dos custos energéticos no orçamento familiar é maior, agravando a vulnerabilidade das populações locais.
- Proporção de pensionistas: Regiões com uma maior proporção de pensionistas por invalidez e velhice, como o Alentejo, apresentam menores taxas de PE. Esse grupo, por ser beneficiário de subsídios sociais, está mais protegido contra os aumentos dos custos energéticos.
- População em risco de pobreza e exclusão social: Áreas com maior concentração de população em risco de pobreza e exclusão social, como o Norte e os Açores, são mais propensas a sofrer com os efeitos da PE. A vulnerabilidade social nessas regiões agrava as dificuldades no acesso a energia de qualidade a preços acessíveis.
- Grau de urbanização: As regiões mais urbanizadas, como Lisboa, enfrentam dificuldades adicionais devido ao elevado custo de vida e à baixa eficiência energética

dos edifícios. Nessas áreas, os custos habitacionais mais altos, aliados à infraestrutura energética menos eficiente, resultam numa maior incidência de PE.

Segundo o IVEM (2023) e Costa (2024), o Norte de Portugal é uma das regiões mais afetadas pela PE. Esta área caracteriza-se por rendimentos baixos, uma elevada população vulnerável, e um parque habitacional com baixa eficiência energética, o que aumenta a vulnerabilidade energética. A combinação desses fatores requer intervenções públicas mais focadas e abrangentes, que possam mitigar os efeitos da PE e melhorar as condições de vida das populações locais. Em contrapartida, o Alentejo apresenta a menor taxa de PE em comparação com outras regiões do país. Este cenário pode ser explicado, em parte, pela menor densidade populacional e pelo maior acesso a subsídios sociais entre os pensionistas, o que tem ajudado a reduzir os efeitos da PE na região.

3.3 Políticas Públicas Portuguesas de Combate à Pobreza Energética

A UE tem pressionado os EM a integrar políticas de energia sustentável e proteção ao consumidor nos seus quadros legais. A PE está contemplada na legislação portuguesa através do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e, de forma mais detalhada, na Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética 2023-2050 (ELPPE) aprovada em janeiro de 2024.

A primeira abordagem de Portugal à PE focou-se em medidas de caráter social. Em 2010, foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 138-A/2010, a Tarifa Social (TS) de Eletricidade. Esta medida tem como objetivo apoiar os consumidores economicamente vulneráveis, através de descontos na fatura de eletricidade. Em 2011, o Decreto-Lei n.º 101/2011 expandiu a TS ao gás natural.

Através de Planos e Estratégias, a eficiência energética começou a surgir como um pilar nas políticas públicas. Em 2010, foi aprovada a Estratégia Nacional para a Energia 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010. E em 2013, foi estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética 2013-2016.

Outro programa relevante na mitigação da PE é o *Primeiro Direito*, uma iniciativa nacional focada em garantir condições habitacionais adequadas para famílias em situação de carência. Lançado em 2018 pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), o *Primeiro Direito* apoia a construção, aquisição e reabilitação de habitações, priorizando melhorias em eficiência energética. Em 2021, o programa recebeu um impulso adicional com o financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), que permitiu a expansão do apoio para um maior número de famílias e o estabelecimento de metas até 2026

O PNEC 2030, aprovado em 2020, é o principal instrumento de política energética e climática para a próxima década. O plano tem como objetivo não só promover a descarbonização e a transição energética, mas também assegurar que essa transição seja democrática e justa. Assim, prioriza o combate à PE e a implementação de políticas de apoio aos consumidores vulneráveis. O PNEC segue-se por metas ambiciosas - Redução de 35% no consumo de energia primária e aumento para 47% da incorporação de energias renováveis no consumo final bruto de energia até 2030. Para alcançar este objetivo, o Plano incentiva a reabilitação energética, com foco na redução do consumo e na melhoria do conforto térmico das habitações. Simultaneamente, implementa medidas específicas para apoiar famílias vulneráveis, alinhando a política energética com objetivos sociais (Ministério do Ambiente e da Ação Climática,2019).

Em janeiro de 2024, foi aprovada em Portugal a Estratégia de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (ELPPE), com a meta ambiciosa de erradicar a PE até 2050. Esta estratégia nacional está estruturada em quatro eixos principais, que abordam de forma integrada as múltiplas dimensões da PE, promovendo uma transição inclusiva e equitativa (Portugal, 2023).

O primeiro eixo, a sustentabilidade energética da habitação, foca-se na melhoria da eficiência energética dos edifícios residenciais. Destina-se a aumentar o conforto térmico e reduzir o consumo de energia através de iniciativas que vão desde a reabilitação de edifícios até ao incentivo ao uso de aparelhos de baixo consumo.

No eixo do acesso a serviços energéticos, a ELPPE assegura que todas as famílias, especialmente as mais vulneráveis, tenham acesso seguro a serviços energéticos de qualidade. As TS de eletricidade e gás são fundamentais neste âmbito, oferecendo descontos automáticos para reduzir os encargos financeiros das famílias de baixa renda. Além disso, a estratégia prevê a criação de mecanismos de proteção contra o corte de energia por falta de pagamento para os consumidores mais vulneráveis, garantindo assim um direito básico a todos os cidadãos (Palma & Gouveia, 2024).

A ação territorial integrada reconhece as diferenças regionais no impacto da PE e fomenta uma abordagem colaborativa entre o governo central, municípios e outras entidades locais. Este eixo adapta as ações às necessidades específicas de cada área geográfica, promovendo o desenvolvimento de habitações públicas energeticamente eficientes em regiões prioritárias, com foco na personalização das soluções às características de cada região.

Por fim, o eixo da literacia energética propõe campanhas educativas e programas de capacitação, procurando não apenas informar os consumidores, mas também formar profissionais especializados em eficiência energética.

Para monitorizar a execução desses eixos, a ELPPE prevê ainda a criação de instrumentos específicos. O Observatório Nacional da Pobreza Energética (ONPE-PT) será responsável pelo acompanhamento contínuo da PE em Portugal, com a função de propor políticas, coordenar as ações planeadas e elaborar relatórios regulares sobre o progresso das metas. Além disso, os Planos de Ação para o Combate à Pobreza Energética (PACPE), com duração de dez anos e revisões a cada três anos, irão definir as medidas e estratégias a serem implementadas, permitindo ajustes contínuos.

CAPÍTULO 4

Metodologia

4.1. Recolha de Dados

Para analisar a eficácia de políticas públicas e iniciativas locais na mitigação da pobreza energética (PE) em Portugal, foi adotada uma abordagem metodológica que combina técnicas de pesquisa qualitativa e quantitativa. A escolha desta abordagem mista justifica-se pela necessidade de compreender tanto os resultados mensuráveis das políticas e iniciativas, como as experiências e perceções dos atores envolvidos, oferecendo uma análise mais completa.

O recorte temporal escolhido foi entre 2016 e 2023. Assim, permitiu-me captar os efeitos das políticas introduzidas, como as tarifas sociais. As características energéticas e climáticas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira apresentam particularidades muito específicas por isso, esta pesquisa concentra-se apenas em Portugal continental.

A escolha de uma metodologia mista justifica-se pela complexidade do problema. Enquanto a análise quantitativa oferece dados concretos sobre a eficácia das políticas públicas, a análise qualitativa permite entender as perceções e experiências dos participantes nos programas locais. Assim, a abordagem mista possibilita uma visão aprofundada dos impactos observados e dos desafios enfrentados no combate à PE em Portugal.

Para a recolha de dados, foram utilizados múltiplos métodos, a fim de garantir a interligação entre os dados e uma análise mais completa

Entrevistas semiestruturadas: As entrevistas em profundidade são uma técnica de pesquisa qualitativa que envolve a condução de entrevistas individuais com um pequeno número de entrevistados para explorar as suas perspetivas sobre uma ideia, programa ou situação particular (Boyce & Neale, 2006). Foram utilizadas perguntas abertas para obter respostas detalhadas e completas, assim como perguntas de seguimento. A escolha de entrevistas semiestruturadas justificou-se pela sua flexibilidade e adaptabilidade, ao invés de seguirem uma sequência programada de perguntas. Assim, são mais eficazes para captar nuances e compreensões subjetivas dos participantes (Patton, M., 2002), que se tornam essenciais para analisar projetos sociais e ambientais, como os desta pesquisa.

Foram conduzidas entrevistas com responsáveis dos projetos BragaHabit, Ponto de Transição e da Cooperativa Coopérnico (Cooperativa que comercializa energia renovável e apoia projetos sustentáveis através de investimentos coletivos).

A entrevista ao Dr. Carlos Videira, administrador executivo da BragaHabit, foi realizada no dia 25 de junho de 2024, via ZOOM. A entrevista foi gravada e o consentimento do participante foi registado no dia da entrevista (ver anexo A).

A entrevista sobre o projeto Ponto de Transição foi realizada com o coordenador de projetos António Ricardo, da RANE (Associação das Agências de Energia e Ambiente - Rede Nacional) no dia 25 de junho de 2024. A entrevista foi gravada e o consentimento do participante foi registado no dia da entrevista (ver anexo B).

A entrevista sobre o projeto Comunidade de Energia Renovável (CER) de Telheiras/Lumiar foi realizada com Irina Sousa, representante da Coopérnico, durante o evento Cidade do Zero, a 14 de setembro de 2024. A entrevista não foi gravada devido a limitações técnicas, mas a entrevistada deu consentimento para que as informações fossem utilizadas e partilhadas no âmbito desta pesquisa.

Pesquisa etnográfica: Foram realizadas duas visitas de campo ao Balcão de Energia da cidade de Loulé, onde foi possível observar diretamente o funcionamento do serviço e a interação com o público-alvo. Este tipo de técnica de pesquisa oferece uma perspetiva antropológica para explorar as dinâmicas sociais em espaços institucionais (Van Maanen, J., 2011). Através desta abordagem, é possível observar como as interações entre a equipa e o público se desenrolam em contexto real, enriquecendo a compreensão do funcionamento e dos impactos sociais dos serviços oferecidos.

Análise documental: Foram analisados documentos, como relatórios de impacto das políticas energéticas nacionais, relatórios anuais das iniciativas locais, publicações da Comissão Europeia e do Energy Poverty Advisory Hub (EPAH). Segundo Bowen (2009), a análise de documentação é particularmente útil quando queremos validar os resultados qualitativos

Dados Estatísticos: Estatísticas oficiais sobre PE em Portugal continental foram recolhidas de fontes como o Instituto Nacional de Estatística (INE), Eurostat, Pordata, Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG) e da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE). Ao integrar métodos qualitativos e quantitativos, conseguimos fortalecer a validade dos resultados (Creswell & Clark, 2011), proporcionando uma análise mais detalhada e completa.

4.2 Descrição dos Casos de Estudo

Para uma análise comparativa, esta pesquisa selecionou três casos de estudo: BragaHabit, Ponto de Transição e CER Telheiras/Lumiar. Cada estudo de caso representa uma abordagem com um foco específico e adaptado ao contexto local. Esta diversidade permite-nos obter uma análise comparativa que consegue destacar os pontos fortes e as limitações de cada tipo de intervenção.

BragaHabit: A BragaHabit é uma empresa municipal, sediada em Braga, dedicada à reabilitação do edificado urbano e à gestão dos apoios sociais à habitação. O seu objetivo é reduzir as dificuldades sociais e económicas de cidadãos desfavorecidos. Além de obras de reabilitação, a BragaHabit oferece apoio social e educativo, promovendo a inclusão e o bem-estar dos residentes. A atuação da BragaHabit é local, no município de Braga, e o seu intuito é reduzir a PE e aumentar a eficiência habitacional na cidade.

Ponto de Transição: O projeto Ponto de Transição foi implementado no distrito de Setúbal entre 2022 e 2023. É uma iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian, em parceria com três entidades portuguesas: ENA - Agência de Energia e Ambiente da Arrábida, o CENSE – Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade da FCT–NOVA e a RNAE. A funcionar num contentor marítimo renovado e itinerante, o Ponto de Transição é um espaço de atendimento presencial que oferece aconselhamento sobre eletricidade e gás, informações e apoio à eficiência energética das habitações e avaliações energéticas gratuitas (Fundação Calouste Gulbenkian, 2024).

CER Telheiras/Lumiar: A CER Telheiras é uma iniciativa localizada no bairro de Telheiras, em Lisboa, que promove a produção e partilha de energia renovável entre os moradores. O projeto é uma iniciativa conjunta da Parceria Local de Telheiras, da Junta de Freguesia do Lumiar, da Coopérnico, do EPAH e do Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade NOVA de Lisboa (CENSE, NOVA-FCT) (Sequeira et al., 2024).

4.3 Análise dos Dados

Os dados utilizados - quantitativos e qualitativos - foram examinados separadamente e depois integrados para uma análise abrangente da eficácia das intervenções locais e das políticas públicas.

Os dados quantitativos foram analisados através de estatísticas descritivas, permitindo avaliar a evolução dos principais indicadores de PE ao longo do período de 2016 a 2023. Foram aplicadas análises descritivas de maneira a observar tendências nos índices de PE, número de beneficiários das tarifas sociais, eficiência energética das habitações, conforto térmico, etc.

A análise qualitativa utilizou uma abordagem temática para identificar padrões e *insights* nas respostas dos entrevistados e nas observações em campo. Esta análise contribuiu para a compreensão dos fatores que influenciam os sucessos e as limitações das intervenções locais.

A análise comparativa dos estudos de caso e o cruzamento dos dados estatísticos com as perceções dos atores envolvidos, possibilitam uma perspetiva mais completa sobre a situação da PE em Portugal e dos impactos das políticas públicas e das iniciativas locais.

CAPÍTULO 5

Análise e Discussão

5.1 Estudos de Caso: Impacto das Intervenções locais

Neste capítulo apresentam-se os resultados obtidos, respetiva análise e discussão. A discussão concentrar-se-á em quatro secções: a eficácia das políticas públicas existentes de combate à pobreza energética (PE), a importância das iniciativas locais, os desafios enfrentados nas implementações e as recomendações para o futuro. Cada uma dessas áreas será analisada à luz dos dados obtidos e das entrevistas realizadas, permitindo uma compreensão abrangente da situação atual da PE em Portugal e das medidas necessárias para sua mitigação.

Para compreender a eficácia das intervenções locais, são apresentados três estudos de caso: BragaHabit, Ponto de Transição e (CER) Telheiras/Lumiar. Cada iniciativa será avaliada em termos de sucessos e desafios encontrados.

As políticas públicas nacionais são imprescindíveis para o combate à PE em Portugal, mas o verdadeiro impacto dessas medidas é amplificado quando combinadas com iniciativas locais. Os municípios estão numa posição privilegiada para desenvolver estratégias mais adaptadas às necessidades regionais, aproveitando o contacto direto com as comunidades e promovendo soluções energéticas que têm impacto imediato nas populações mais vulneráveis. Além disso, como destacam Bouzarovski e Petrova (2015), as autoridades locais podem atuar como mediadores essenciais, conectando as políticas nacionais com as necessidades específicas das suas populações, garantindo uma implementação mais eficaz das medidas no terreno.

5.1.1 Bragahabit

O projeto BragaHabit, implementado na cidade de Braga, foca-se essencialmente na reabilitação habitacional. O principal objetivo desta iniciativa é a melhoria da eficiência energética nas habitações, através de intervenções estruturais que incluem isolamento térmico, substituição de janelas e modernização dos sistemas de aquecimento e refrigeração.

Durante a entrevista realizada com o responsável do projeto (Anexo A), foi referido que o critério principal para identificar as famílias elegíveis é a existência de uma Tarifa Social (TS). As equipas realizam visitas às habitações para avaliar as condições e priorizar intervenções que reduzam significativamente o consumo energético.

Em 2023, o projeto beneficiou mais de cem habitações, reduzindo o consumo energético em cerca de 30% nas habitações reabilitadas. A intervenção incluiu, além do isolamento, a reabilitação das fachadas exteriores, garantindo maior conforto térmico, especialmente durante os meses de inverno. Ao mesmo tempo, é integrada a literacia energética nas famílias, garantindo que, além das melhorias físicas nas habitações, os residentes também recebam formação sobre gestão energética (BragaHabit, 2023)

Os responsáveis pela implementação também mencionaram que a complexidade burocrática dos programas nacionais de financiamento, como o "Primeiro Direito", impediu intervenções em maior escala, destacando a necessidade de uma maior articulação entre autarquias e o Estado para facilitar o acesso ao financiamento (Anexo A).

5.1.2 Ponto de Transição

O Ponto de Transição é uma resposta à PE em várias localidades do distrito de Setúbal. O projeto criou uma *one-stop shop* itinerante que oferece aconselhamento sobre eficiência energética e opções de financiamento para a renovação de habitações. Este modelo destaca-se pela sua abordagem itinerante e de proximidade, onde um contentor marítimo adaptado serve de ponto de atendimento móvel.

Esta iniciativa baseia-se numa abordagem de capacitação comunitária. Ao fornecer formação a agentes de transição, que são membros da comunidade, para realizar auditorias energéticas e orientar as famílias sobre medidas de poupança energética, cria-se autonomia dentro da comunidade. A estratégia foi desenhada para abranger as famílias mais vulneráveis através de visitas domiciliárias e análise de faturas energéticas (Anexo B).

Durante 2023, o projeto realizou mais de mil cento e cinquenta intervenções energéticas, incluindo auditorias e aconselhamento tarifário. Cerca de setenta e cinco famílias foram apoiadas na candidatura a programas de financiamento, e mais de quinhentas pessoas visitaram o contentor (Fundação Calouste Gulbenkian, 2024).

As visitas personalizadas, combinadas com o envolvimento dos serviços sociais locais, garantiram que o projeto atingisse as populações mais vulneráveis. O Ponto de Transição ajudou as famílias a reduzir as suas faturas energéticas em até 35%, e o sucesso da iniciativa levou à sua replicação em outras regiões, com o apoio do EPAH (EPAH, 2023).

5.1.3 CER Telheiras/Lumiar

A Comunidade de Energia de Telheiras é um exemplo recente de como as comunidades locais podem adotar soluções energéticas para reduzir a sua dependência das redes tradicionais de eletricidade. Este projeto foi criado com o apoio da Cooperativa Coopérnico e de várias parcerias locais e europeias, com o objetivo de promover a produção partilhada de energia solar entre os residentes.

O projeto promove a instalação de painéis solares em telhados de edifícios municipais, permitindo que a energia produzida seja partilhada entre os membros da comunidade. A energia gerada é distribuída entre os residentes através de um modelo de partilha, que permite que as famílias reduzam as suas faturas de eletricidade até 30%. Este modelo de comunidade de energia representa uma solução eficaz para áreas urbanas com elevados custos energéticos e grande densidade populacional (Fuinhas et al., 2023).

Embora todas as iniciativas locais tenham como objetivo reduzir a PE, elas diferenciam-se quanto ao seu método e alcance. Enquanto o projeto BragaHabit enfatiza a reabilitação habitacional, o Ponto de Transição adota uma abordagem itinerante para oferecer literacia energética diretamente à população vulnerável, e a CER de Telheiras/Lumiar promove a autossuficiência energética através da produção de energia. Em conjunto, estes modelos destacam o potencial das intervenções locais para abordar problemas específicos em diferentes contextos.

5.1.4 Sucessos e Desafios enfrentados pelas Iniciativas Locais

Como vimos na secção anterior, a BragaHabit, o Ponto de Transição e a CER de Telheiras/Lumiar são projetos com três focos distintos. Estes projetos demonstram o sucesso na implementação de soluções adaptadas às necessidades regionais, enquanto tiram proveito das políticas nacionais.

A BragaHabit, por exemplo, tem sido fundamental na canalização de fundos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para reabilitar habitações de famílias vulneráveis.

O Ponto de Transição, por sua vez, adotou uma abordagem mais centrada na comunidade. O seu modelo itinerante e não tão governamental permitiu alcançar um grande número de famílias, sendo que algumas destas não teriam acesso à informação de outra forma.

Os Balcões de Energia, instalados por todo o país, funcionam de forma semelhante ao Ponto de Transição, atuando como facilitadores no processo de disseminação da literacia energética e orientação das famílias para a candidatura aos subsídios públicos. Estes balcões, frequentemente localizados em espaços de atendimento ao cidadão dos municípios, além de fornecerem apoio personalizado, ajudam a simplificar a burocracia associada aos programas governamentais, garantindo que as famílias mais vulneráveis compreendem os critérios de elegibilidade e possam efetivamente candidatar-se às medidas de apoio disponíveis.

Apesar dos sucessos, estas iniciativas enfrentam desafios que limitam o seu impacto. A BragaHabit, por exemplo, enfrenta obstáculos significativos devido à burocracia associada a programas de financiamento como o Primeiro Direito. A complexidade dos processos administrativos impede que as intervenções sejam realizadas numa escala mais ampla (Anexo A).

O Ponto de Transição enfrenta dificuldades relacionadas com o financiamento contínuo. Dependente de apoios temporários de fundações e outras entidades como o EPAH, o projeto não tem garantia de continuidade a longo prazo, o que limita, por exemplo, a sua replicação noutras regiões do país.

A literacia energética ainda é uma barreira significativa, muitas famílias não têm o conhecimento necessário para gerir o seu consumo de energia de forma eficiente. Projetos como os Balcões de Energia, não conseguem cobrir todas as áreas, principalmente em populações mais idosas ou que vivem em áreas mais interiores.

A CER Telheiras/Lumiar também encontrou obstáculos relacionados com a burocracia. Durante a entrevista com a Cooperativa Coopérnico, que fez parte do projeto, foi mencionado que, embora o projeto tenha tido início em 2022, a implementação dos painéis solares apenas começou efetivamente este ano, 2024, devido a atrasos causados pela complexidade dos processos burocráticos. Esta situação reflete uma barreira comum em iniciativas que envolvem parcerias público-privadas, onde a coordenação entre diferentes níveis de governação frequentemente resulta em atrasos.

5.2 Análise das Políticas Públicas

Nesta secção é analisada a eficácia das políticas públicas implementadas a nível nacional para mitigar a PE em Portugal, abordando as disparidades regionais. Aqui, exploro como as diferenças socioeconómicas e de infraestrutura influenciam a vulnerabilidade energética nas diferentes regiões de Portugal.

A automatização das TS de Eletricidade e de Gás, implementada em 2016, permitiu que as famílias elegíveis recebessem o desconto sem necessidade de candidatura. Em 2021, o sistema foi melhorado, passando os processamentos a ser mensais, em vez de trimestrais, beneficiando assim, cerca de 13% dos consumidores domésticos em Portugal, ajudando a reduzir as despesas energéticas em 33% na fatura de eletricidade. A Fig. 1 mostra a evolução anual dos beneficiários da TS de Eletricidade que se tem mais ou menos mantido estável ao longo dos anos, embora com um nº de beneficiários ligeiramente mais significativo nos primeiros 2 anos. Por outro lado, a TS de gás natural, embora implementada ao mesmo tempo que a de eletricidade, aplica-se exclusivamente ao gás natural, excluindo o gás engarrafado (GPL). Como mostrado na Fig. 2, houve um aumento significativo no número de beneficiários quando a tarifa passou a ser automática. No entanto, 53% das habitações em Portugal ainda dependem de GPL (Marktest, 2023), uma fonte de energia menos eficiente e significativamente mais cara devido à taxa de carbono.

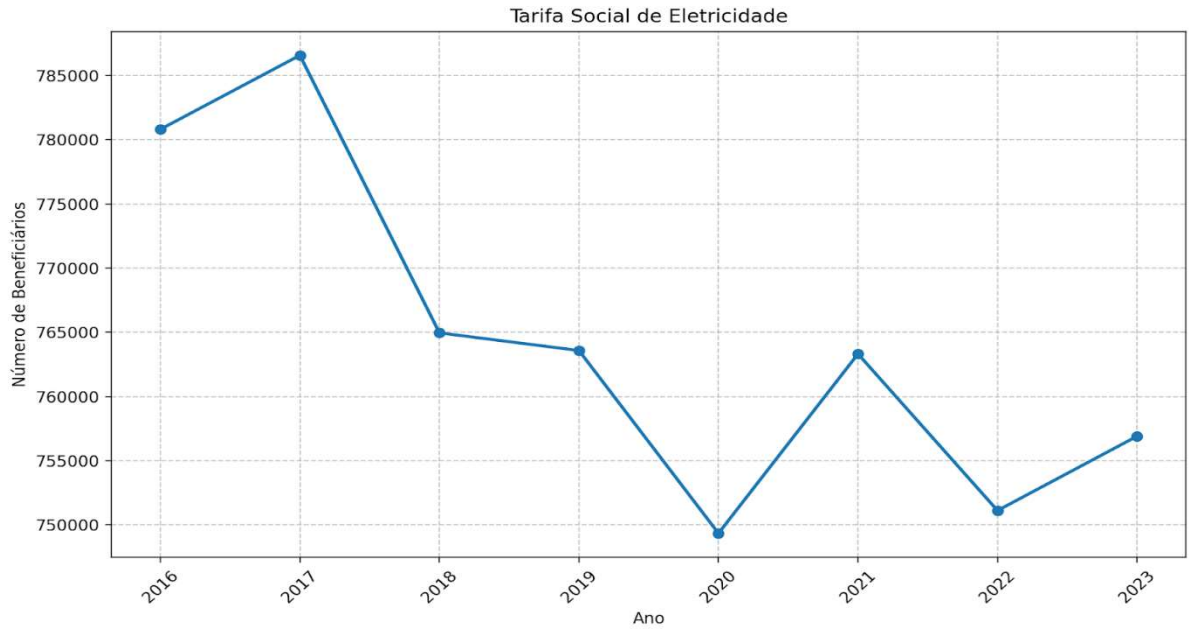


Figura 1 - Evolução anual dos Beneficiários da Tarifa Social de Eletricidade

Fonte: Criados a partir dos dados da DGEG, 2024

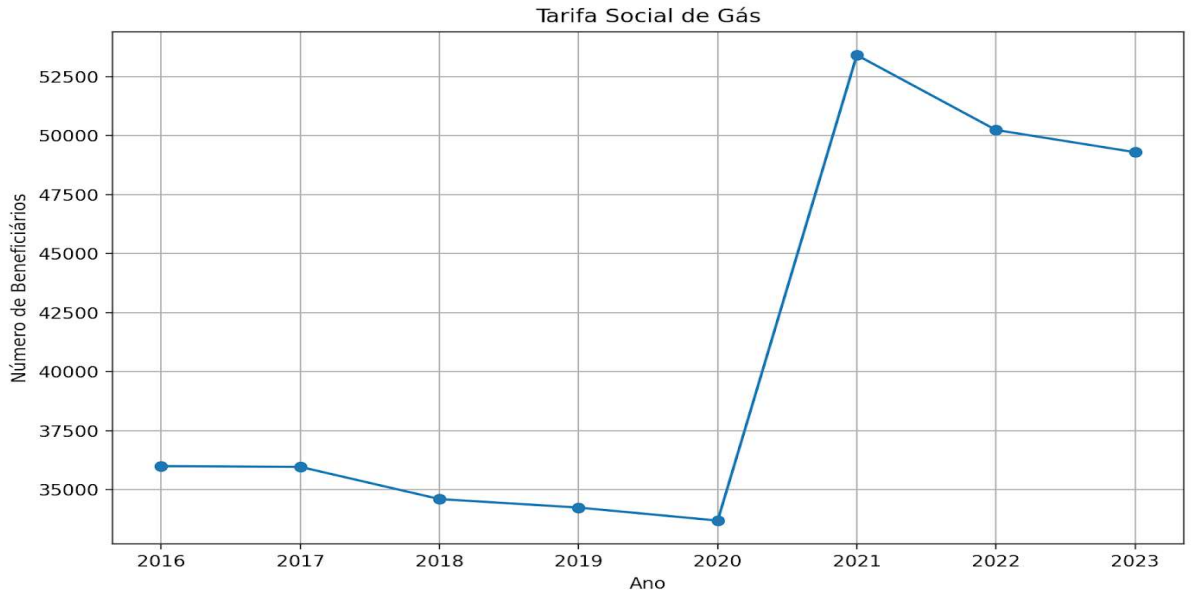


Figura 2 - Evolução anual dos Beneficiários da Tarifa Social de Eletricidade

Fonte: Criados a partir dos dados da DGEG, 2024

A disparidade de acesso à infraestrutura de gás natural cria uma desigualdade estrutural entre famílias urbanas e rurais. A Fig. 3 e a Fig. 4 evidenciam essa disparidade: Em áreas urbanas, as famílias conseguem beneficiar mais facilmente da TS de gás. Em contraste, nas zonas rurais, a falta de infraestrutura de gás natural limita o acesso à TS de gás, pelo que muitas famílias são forçadas a recorrer a fontes de energia mais caras e menos eficientes, como o GPL, que não é abrangido pelas políticas de apoio.

A diferença entre o acesso à TS de eletricidade e de gás é especialmente evidente em distritos mais interiores como Bragança e Vila Real, onde 11,1% e 12,7% da população, respetivamente, beneficiam da TS de eletricidade, mas apenas 0,4% e 0,6% têm acesso à TS de gás. Esta diferença de valores indica, não uma falta de necessidade, mas uma falta de infraestrutura adequada.

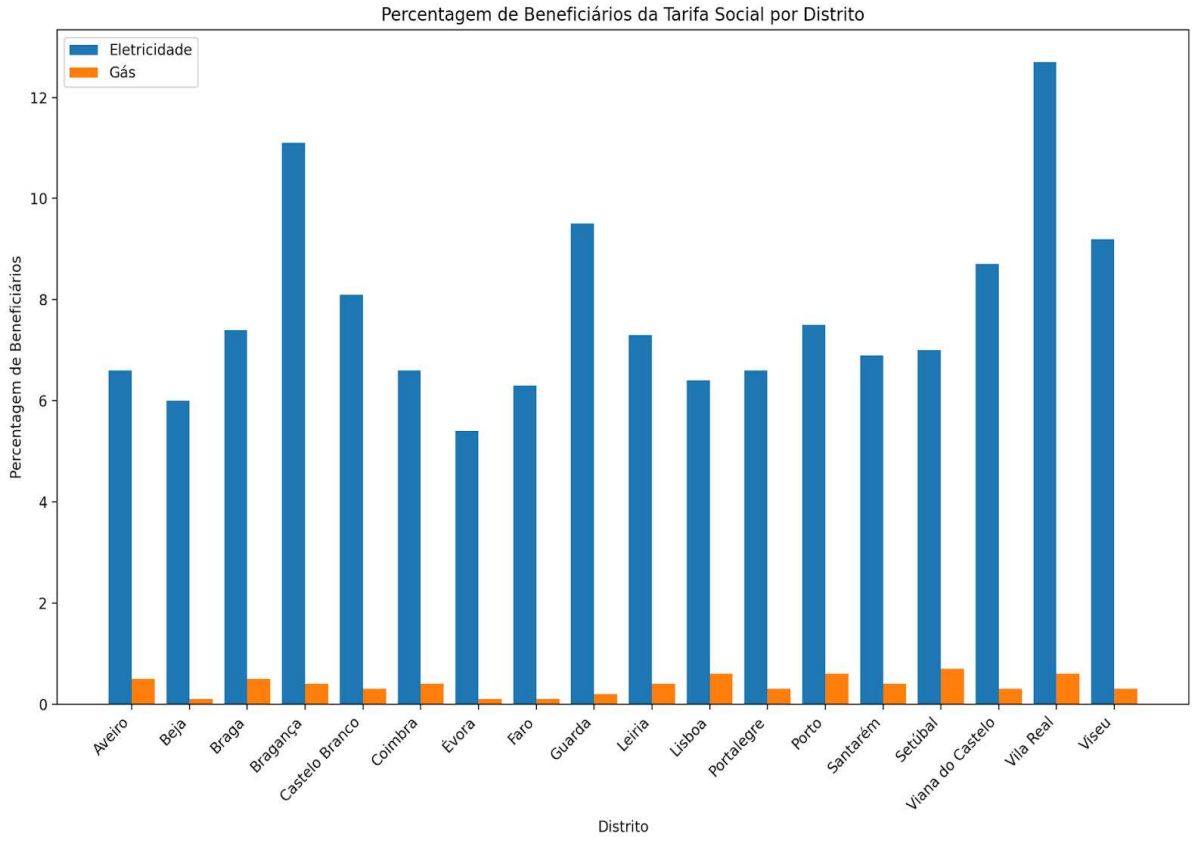


Figura 3 - Percentagem de Beneficiários da Tarifa Social por Distrito (2023)
Fonte: Elaboração própria. Criado a partir do Anexo D

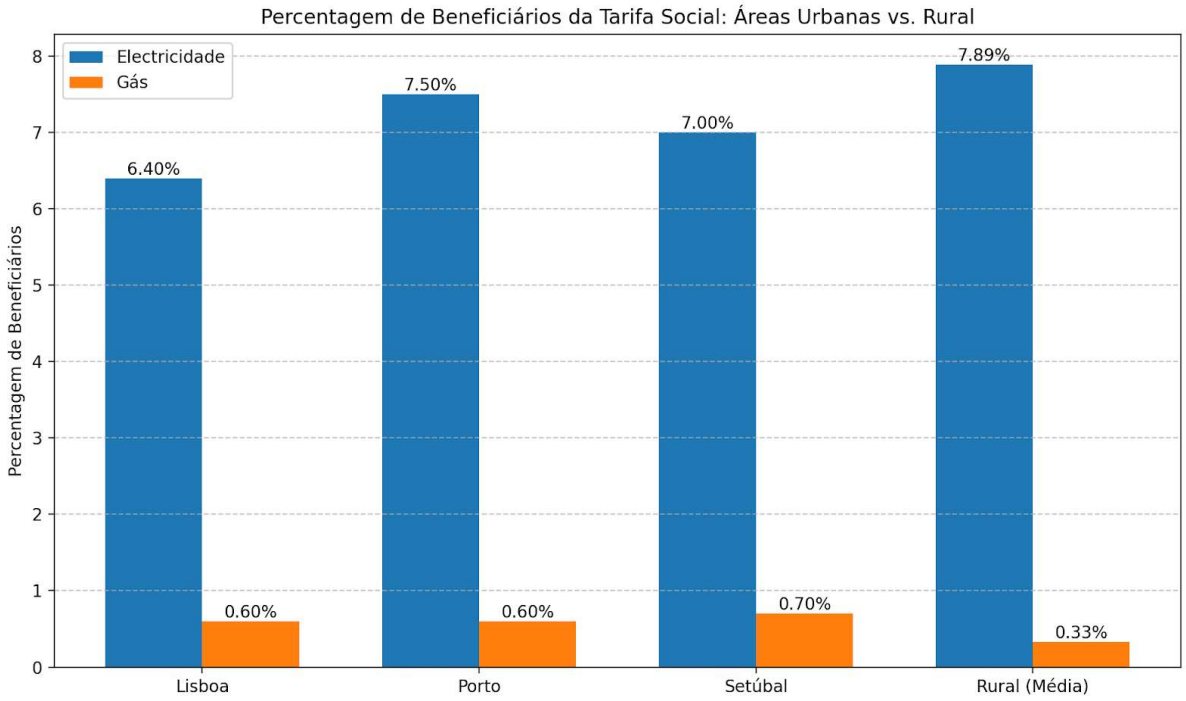


Figura 4 - Percentagem de Beneficiários das Tarifas Sociais: Áreas Urbanas vs. Rurais (2023)
Fonte: Elaboração própria. Criado a partir da Fig. 3

A Fig. 5 mostra a evolução dos preços da eletricidade e do gás em Portugal em comparação com a média da UE entre 2010 e 2023. Observa-se que os preços da eletricidade em Portugal, representados pela linha azul, mantiveram-se próximos ou ligeiramente abaixo da média europeia (linha laranja) até 2021. Já os preços do gás, representados pela linha verde, mantiveram-se consistentemente acima da média europeia (linha pontilhada vermelha).

A subida dos preços de energia a partir de 2021 deveu-se à crise energética, agravada pela guerra na Ucrânia e pelo consequente aumento dos preços da importação de energia (Boehm & Wilson, 2023). Esta conjuntura provocou um impacto significativo tanto na eletricidade quanto no gás, elevando os custos para os consumidores portugueses e pressionando os orçamentos familiares. Esse aumento evidencia a vulnerabilidade de Portugal a crises externas de energia, particularmente no setor da eletricidade. Os preços da eletricidade mantiveram-se sempre abaixo da média da UE até 2021, onde não só subiu consideravelmente, como ultrapassou a média da Europa, algo que não tinha acontecido antes.

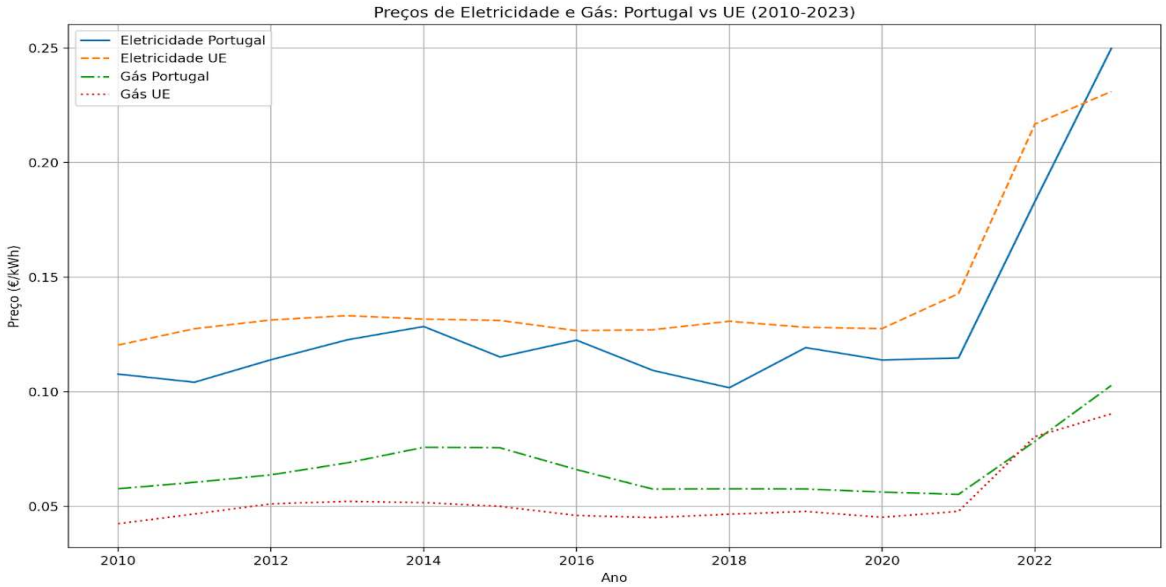


Figura 5 – Evolução dos Preços de Eletricidade e Gás: Portugal vs União Europeia (2010-2023)
Fonte: Criado a partir dos dados da Eurostat, 2024

Apesar das estratégias e dos planos nacionais para melhorar a eficiência energética, os dados de 2023 indicam que 63,5% dos edifícios ainda apresentam classificações energéticas baixas (SCE, 2024). Além disso, 29% da população vive em habitações com problemas graves, como infiltrações e humidade (Fig. 6). Estes problemas perpetuam o ciclo insustentável que falámos anteriormente: as famílias são forçadas a gastar mais energia e pagar elevados preços de energia para manter uma temperatura confortável numa habitação ineficiente.

A Figura 6 ilustra a evolução dos principais indicadores de pobreza energética entre 2016 e 2023. A taxa de sobrecarga das despesas com habitação, que representa o peso das despesas habitacionais (renda ou hipoteca, manutenção, eletricidade, água, gás, seguros, impostos sobre a propriedade) em relação ao rendimento das famílias, mostra uma redução ao longo dos anos, passando de 7,5% em 2016 para 4,9% em 2023. Essa diminuição pode ser vista como um reflexo positivo de iniciativas como a TS de Energia, que ajudaram a reduzir as despesas energéticas para famílias mais vulneráveis.

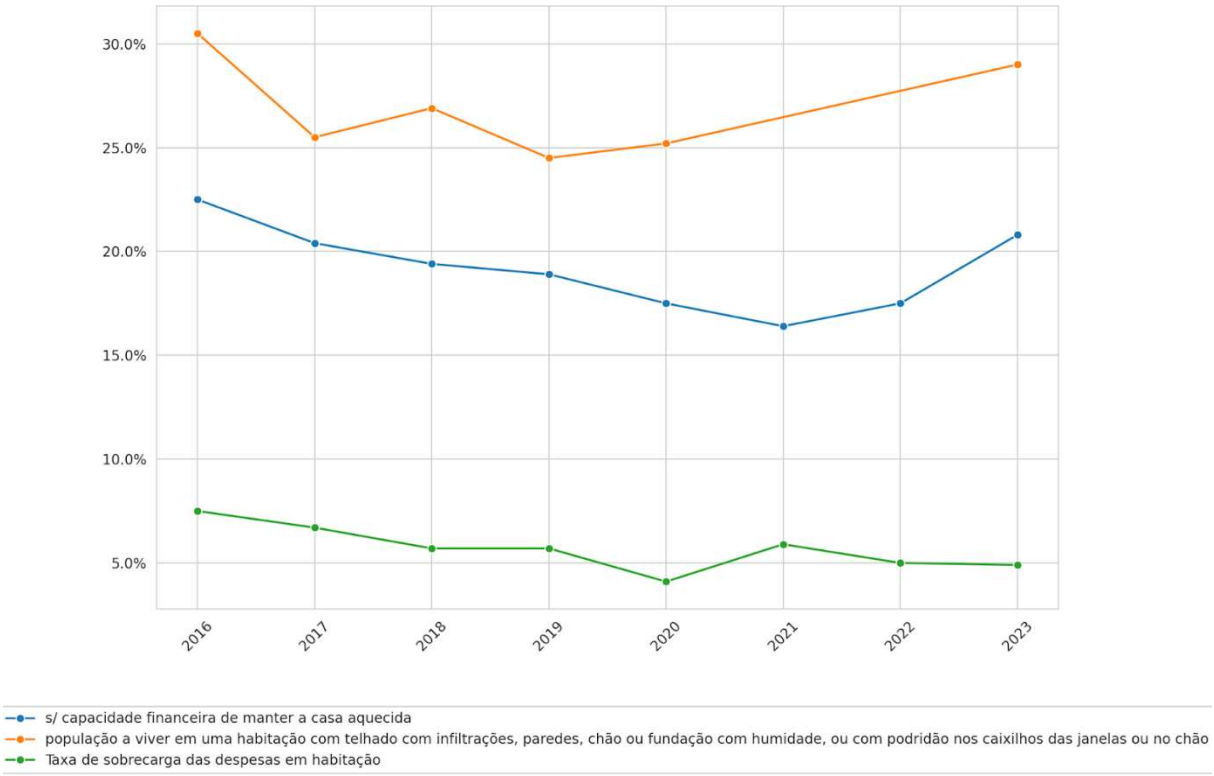


Figura 6 - Evolução de Indicadores de PE em Portugal nos anos 2016 a 2023

Fonte: Elaboração própria. Criado a partir do Anexo C

Porém, a incapacidade financeira de manter a casa aquecida, que estava a diminuir desde 2016, voltou a crescer em 2021. Este aumento reflete os efeitos da crise energética recente e a dependência de fontes de energia mais caras e ineficientes. Adicionalmente, podemos observar que a percentagem da população a viver em habitações com problemas graves de infraestrutura, como infiltrações e humidade, também tem vindo a aumentar.

Estes dados evidenciam que, embora existam esforços para mitigar a PE, nomeadamente na reabilitação de habitações, a melhoria das condições habitacionais ainda enfrenta desafios significativos.

Outro fator que agrava a situação é a falta de literacia energética. Muitas famílias não possuem o conhecimento necessário para gerir de forma eficiente o seu consumo de energia, nem para aceder aos programas de apoio disponíveis (Anexo B). Segundo a ERSE (2020), em 2020, consumidores particulares detinham um índice de literacia energética de 42,5 pontos. Por exemplo, apenas 24,4% dos consumidores particulares conhece a existência de simuladores de energia (ERSE, 2020).

Embora bem estruturados, programas como o PRR, muitas vezes mostram-se inacessíveis para algumas famílias devido à dificuldade de entendimento dos requisitos e à necessidade de cumprir processos administrativos complicados (Anexo B). Iniciativas como os Balcões de Energia, criados para fornecer apoio e literacia energética, têm sido úteis e complementam as medidas nacionais, mas ainda não conseguem alcançar todas as regiões.

5.3 Reflexão Sobre o Papel dos Municípios

A descentralização das políticas energéticas em Portugal permite uma resposta mais ágil e adaptada às necessidades locais, especialmente em regiões onde as condições socioeconómicas e climáticas podem ser muito distintas da média nacional. Ao descentralizar as políticas, os municípios têm maior autonomia para desenvolver intervenções específicas que atendam de forma direta as populações em situação de vulnerabilidade energética, como as famílias de baixo rendimento ou idosos em áreas com menos infraestrutura energética (Bouzarovski & Petrova, 2015).

Contudo, essa abordagem descentralizada também apresenta desafios. Por exemplo, enquanto algumas autarquias possuem programas de reabilitação habitacional, outras enfrentam dificuldades devido a orçamentos limitados ou à falta de recursos técnicos e humanos (Anexo B). Essa disparidade ressalta a necessidade de uma coordenação mais integrada entre o governo e as autoridades locais, para garantir que as práticas e as aprendizagens de iniciativas locais eficazes possam ser replicadas noutros contextos (Creutzfeldt et al., 2020).

Os municípios desempenham um papel fundamental na formação de parcerias estratégicas com organizações locais, como organizações não governamentais (ONGs), cooperativas de energia e outras entidades. Essas parcerias promovem uma conexão mais direta entre as políticas de mitigação de PE e as necessidades da comunidade, permitindo que os recursos sejam alocados de maneira mais eficaz e que soluções possam surgir a partir do envolvimento direto dos cidadãos (Fuinhas et al., 2023).

A *nodal governance* favorece a inclusão da comunidade no desenvolvimento e na implementação das políticas energéticas, fortalecendo o senso de comunidade e responsabilidade coletiva sobre as iniciativas locais (Creutzfeldt et al., 2020). Em várias cidades e freguesias, conselhos locais de energia – compostos por representantes das comunidades, das autoridades municipais e de organizações parceiras – têm se mostrado eficazes em adaptar as políticas públicas às necessidades e prioridades locais. Um exemplo disso é a CER Telheiras/Lumiar, que atua em parceria com a Coopérnico e outras entidades para promover a produção e partilha de energia solar entre os moradores, criando um modelo de autossuficiência energética (Sequeira et al., 2024).

Além disso, ao envolver ONGs e empresas de energia, os municípios conseguem ampliar a literacia energética e fortalecer a rede de apoio à população vulnerável, que muitas vezes têm pouca informação sobre direitos e programas de apoio energético (Anexo B). Esse tipo de colaboração também promove uma distribuição mais equitativa dos recursos e permite que as políticas públicas alcancem segmentos da população que poderiam estar excluídos numa abordagem mais centralizada. Essa rede de parcerias é fundamental para que as políticas nacionais tenham impacto prático e imediato, especialmente em regiões onde a PE é mais prevalente (Comissão Europeia, 2023).

Segundo Palma & Gouveia (2024), o envolvimento dos *stakeholders* fortalece a transparência e a relevância das políticas públicas, garantindo que as intervenções vão de encontro às necessidades das populações. A inclusão do conceito de justiça social, reconhece a energia como um direito fundamental e procura assegurar que as comunidades mais afetadas não sejam deixadas de lado.

5.4 Recomendações e Melhorias para o Futuro

Nesta secção apresento recomendações para fortalecer a eficácia das políticas e intervenções existentes. As propostas aqui reunidas são orientadas para superar os desafios identificados durante a pesquisa, tanto a nível nacional quanto local.

5.4.1 Simplificação dos processos e Autonomia Municipal

Um dos principais desafios identificados nas iniciativas como o BragaHabit e a CER de Telheiras/Lumiar é a complexidade burocrática associada aos programas de financiamento, como o PRR. Para que esses programas sejam mais eficazes, é fundamental simplificar os processos de candidatura e aprovação, especialmente para intervenções de reabilitação habitacional e implementação de infraestruturas energéticas (Comissão Europeia, 2023).

Ao mesmo tempo, a atribuição de maior autonomia aos municípios seria um passo importante para que as soluções sejam adaptadas rapidamente às necessidades locais. Com mais independência, os municípios poderiam desenvolver e gerir diretamente programas de eficiência energética e reabilitação habitacional, sem a dependência exclusiva de fundos nacionais. Isso exigiria investimentos na capacitação das equipas municipais, para que os técnicos locais especializados pudessem implementar e gerir esses programas com competência. A formação contínua em áreas como políticas energéticas, reabilitação sustentável e gestão de projetos é essencial para assegurar que os municípios liderem essas iniciativas com autonomia (Bouzarovski & Petrova 2015).

A criação de redes de colaboração e partilha de boas práticas entre os municípios também poderia acelerar a disseminação de soluções inovadoras e eficazes, alinhando as intervenções com objetivos mais amplos de sustentabilidade e inclusão social. Assim como o EPAH disponibilizou um fórum de boas práticas pela Europa, Portugal poderia criar um a nível nacional. Através do Observatório Nacional de Pobreza Energética, Portugal poderia criar uma plataforma entre municípios para a partilha de estratégias de sucesso implementadas localmente.

5.4.2 Sustentabilidade Financeira e Parcerias de Longo Prazo

Projetos como o Ponto de Transição destacaram dificuldades em assegurar financiamento contínuo, uma vez que dependem de apoios temporários de fundações ou de programas de curto prazo. Para superar essa limitação e permitir uma expansão sustentável, recomenda-se a criação de parcerias público-privadas que garantam um fluxo financeiro estável a longo prazo. Essas parcerias poderiam incluir acordos duradouros com empresas do setor energético e da construção, bem como incentivos fiscais para aquelas que apoiem iniciativas de transição energética em comunidades vulneráveis (EPAH, 2021).

Adicionalmente, o governo poderia criar um fundo de impacto social que funcione como uma infraestrutura de suporte, oferecendo uma base financeira estável para as iniciativas municipais, mas permitindo que cada município mantenha a autonomia na execução das suas estratégias. Esse fundo não ditaria como os municípios devem aplicar o dinheiro; em vez disso, daria a liberdade para que as autarquias pudessem desenvolver projetos de acordo com as suas necessidades e prioridades, promovendo uma transição energética inclusiva e duradoura. Com esse tipo de infraestrutura, Portugal poderia garantir aos municípios os recursos necessários para atuar com flexibilidade e independência.

5.4.3 Literacia Energética

A literacia energética permanece um desafio significativo, especialmente em áreas rurais e entre populações mais idosas, que frequentemente não têm acesso às informações adequadas para gerir o seu consumo energético de forma eficiente (EPAH, 2023). Apesar da existência de iniciativas como os Balcões de Energia, a sua cobertura é limitada e pode ser ampliada para alcançar esses públicos mais vulneráveis com maior eficácia.

A criação de programas de literacia energética para jovens nas escolas e para idosos nos centros comunitários, associados a campanhas públicas de sensibilização, pode desempenhar um papel importante na capacitação das famílias para adotarem práticas de consumo mais eficientes e estabelecer uma base sólida para práticas de consumo sustentável.

5.4.5 Comunidades de Energia

Seguindo o modelo da CER Telheiras/Lumiar, recomenda-se que o governo incentive a criação de mais comunidades de energia renovável através de políticas que facilitem a implementação de projetos de produção de energia tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Uma proposta adicional é o desenvolvimento de "aldeias de energia" – comunidades em que a produção e o consumo de energia são geridos de forma coletiva e local. Em áreas rurais, essas aldeias poderiam aproveitar recursos renováveis, como a energia solar e eólica, para estabelecer redes energéticas autossustentáveis, reduzindo a dependência das redes convencionais e os custos para os moradores.

Estas recomendações são orientadas para melhorar a eficiência dos programas existentes e ampliar o alcance das políticas de combate à PE em Portugal. A simplificação dos processos burocráticos, o fortalecimento da autonomia municipal, a promoção de parcerias público-privadas e o investimento em literacia energética formam uma base sólida para uma transição energética justa e sustentável. Com um compromisso conjunto entre os vários níveis de governo e os cidadãos, estas intervenções podem garantir que a população em situação de vulnerabilidade seja adequadamente atendida e que Portugal avance de maneira alinhada com os objetivos climáticos e de inclusão social estabelecidos (Sequeira et al., 2024; Bouzarovski, 2015; Creutzfeldt et al., 2020).

5.5 Limitações da Pesquisa

Este estudo enfrentou algumas dificuldades e limitações que influenciam a interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, observou-se uma falta de dados regionais sobre PE, o que restringiu a análise comparativa entre diferentes zonas do país. A ausência de informações específicas por município sobre indicadores como a proporção de domicílios sem capacidade de manter uma temperatura confortável dentro de casa, dificultou a avaliação precisa das disparidades regionais, limitando a possibilidade de conclusões mais profundas sobre quais as regiões que requerem intervenções mais urgentes ou específicas.

Além disso, as iniciativas locais analisadas representam exemplos de sucesso, mas podem não refletir o panorama geral de todas as autarquias em Portugal. Algumas localidades não dispõem dos mesmos recursos ou estrutura para implementar projetos semelhantes.

Conclusão

A pobreza energética (PE) em Portugal representa um desafio complexo, com raízes em fatores económicos, sociais e infraestruturais que afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis.

Esta pesquisa procurou desdobrar essa realidade, analisando o impacto de políticas públicas nacionais e iniciativas locais na procura por soluções equilibradas e acessíveis.

Este trabalho realiza uma avaliação crítica das políticas vigentes, como o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética (ELPPE). Paralelamente, ao analisar estudos de caso de intervenções locais, como a BragaHabit e a Comunidade de Energia (CER) Telheiras/Lumiar, o trabalho revela como estratégias integradas podem criar avanços no combate à pobreza energética.

Embora as políticas nacionais estabeleçam uma base de apoio financeiro e estrutural, as iniciativas locais mostram uma maior eficácia ao adaptarem-se às necessidades específicas das comunidades. Esta complementaridade entre abordagens é o que confere maior capacidade de gerar impactos positivos a curto e longo prazo. Os estudos de caso mostraram como a participação da comunidade, a autonomia municipal e o suporte à literacia energética têm que estar presentes na mitigação da PE.

As recomendações derivadas desta pesquisa apontam para um caminho mais eficiente para reduzir a PE, com estratégias voltadas tanto para a descentralização e flexibilidade das políticas públicas quanto para o fortalecimento de parcerias entre os setores público e privado. Ao permitir que os municípios adaptem soluções de acordo com as suas características regionais e simplifiquem o acesso aos fundos, é possível reduzir as barreiras burocráticas que hoje limitam o alcance das políticas públicas.

Em última análise, o combate à PE não é apenas uma questão de política pública, mas de inclusão e justiça social. A criação de CERs e a promoção de redes de apoio local oferecem modelos de transição energética que vão além da simples redução de custos: promovem a dignidade, o bem-estar e a participação ativa da sociedade. Com o alinhamento entre as esferas nacional e local, Portugal tem o potencial de avançar de forma inclusiva, assegurando que a transição energética seja acessível para todos.

Referências Bibliográficas

ADENE. (2021). *Relatório Anual de Eficiência Energética*. Agência para a Energia.

Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: From cold homes to affordable warmth*. Belhaven Press.

Bowen, A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27-40.

Boyce, C., & Neale, P. (2006). *Conducting in-depth interviews: A guide for designing and conducting in-depth interviews for evaluation input*. Watertown, MA: Pathfinder International.

Bouzarovski, S., & Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science, 10*, 31–40.

BragaHabit. (2023). *Relatório de contas 2023*. Braga: BragaHabit.

Carvalho, B., Fonseca, M., & Peralta, S. (2023). *PE em Portugal: Uma Análise Municipal 2023*. Fundação "la Caixa", BPI, NOVA SBE.

Comissão Europeia. (2020a). *Impulsionar uma Vaga de Renovação na Europa para tornar os edifícios mais ecológicos, criar emprego e melhorar as condições de vida*. COM(2020) 662 final. Bruxelas, 14 de outubro de 2020.

Comissão Europeia. (2020b). Recomendação (UE) 2020/1563 da Comissão, de 14 de outubro de 2020, sobre a pobreza energética. *Jornal Oficial da União Europeia, L 357*, 27 de outubro de 2020, pp. 35–41.

Comissão Europeia. (2023). Recomendação (UE) 2023/2407 da Comissão, de 20 de outubro de 2023, sobre a pobreza energética. *Jornal Oficial da União Europeia*.

Costa, C. S. P. (2024). *Drivers regionais de PE em Portugal*. Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão do Ambiente, Faculdade de Economia, Universidade do Porto.

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and conducting mixed methods research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Creutzfeldt, N., Gill, C., Mcpherson, R., & Cornelis, M. (2020). The social and local dimensions of governance of energy poverty: Adaptive responses to state remoteness. *Journal of Consumer Policy*, 1-24.

Direção-Geral de Energia e Geologia. (n.d.). *Tarifa social de energia - estatísticas*. Disponível em: https://www.dgeg.gov.pt/pt/areas-transversais/politicas-de-protecao-ao-consumidor-de-energia/tarifa-social-de-energia/estatisticas/

Energy Poverty Advisory Hub (EPAH). (2021). *Combater a pobreza energética através de ações locais: Casos inspiradores de toda a Europa*. Plataforma de Aconselhamento sobre Pobreza Energética.

Energy Poverty Advisory Hub (EPAH). (2023). *Energy Poverty from a Political Perspective*. DG Energy. European Commission.

Energy Poverty Advisory Hub. (2024). *National Indicators Dashboard*. Energy Poverty Advisory Hub. Disponível em: https://energy-poverty.ec.europa.eu/epah-indicators

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. (2020). *Estudo de literacia dos consumidores na área da energia*. Setembro 2020.

Eurostat. (2020a). *Share of population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor*.

Eurostat. (2020b). *Electricity prices for household consumers – components of price*.

Eurostat. (2024). *Preços de eletricidade e gás de Portugal em comparação com a média da União Europeia entre 2010 e 2023*.

Eurostat. (2024). Population unable to keep home adequately warm by poverty status. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database

Fuinhas, J., Koengkan, M., Auza, A., & Ursavaş, U. (2023). The impact of energy efficiency regulations on energy poverty in residential dwellings in the Lisbon metropolitan area: An empirical investigation. *Sustainability, 15*.

Fundação Calouste Gulbenkian. (2024). *Ponto de Transição: Relatório de Impacto 2023*. Fundação Calouste Gulbenkian.

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2024). *População sem capacidade para manter a casa adequadamente aquecida (%)*. Pordata. Disponível em: Taxa de privação severa das condições da habitação (%) | PORDATA

Horta, A., & Schmidt, L. (2021). *PE em Portugal*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Policy Brief.

Horta, A., Antunes, A. R., Malafaia, C., Aires, C. M., Gouveia, C., Roque, E., Gouveia, J. P., Schmidt, L., Varvesi, M., Lage, N., Santos, C., Palma, P., Pimenta, R., & Ponce de Leão, T. (2021). Pobreza energética: Do diagnóstico à mudança necessária. *Revista de Política Social* (53). EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza.

Instituto Nacional de Estatística (INE). (2024). *Estatísticas para a Caracterização da Pobreza Energética em Portugal*. Apresentação realizada em 12 de janeiro de 2024, Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Indicadores de Condições de Vida e Rendimento (ICOR) – Taxa de sobrecarga das despesas em habitação*. INE.

Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA). (2024). *Gráfico de ondas de calor em Portugal*. IPMA. Disponível em: https://www.ipma.pt/pt/oclima/ondascalor/

Magdalinski, E., Delair, M., & Pellerin-Carlin, T. (2021). *Europe Needs a Political Strategy to End Energy Poverty*. European Energy Policy, Jacques Delors Energy Centre. Policy Paper 259.

Marktest. (2023). *Maioria dos portugueses reside em lares com gás canalizado*. TGI.

Middlemiss, L., & Gillard, R. (2015). Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor. *Energy Research & Social Science, 6*, 146–154.

Ministério do Ambiente e da Ação Climática. (2019). *Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030)*. MAAC.

Palma, P., & Gouveia, J. (2024). *Análise da Estratégia Nacional de Longo Prazo de Combate à PE 2023-2050: Desafios e Recomendações para Portugal*. ZERO.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2009). *Diretiva 2009/72/CE de 13 de julho de 2009 que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 2003/54/CE*. *Jornal Oficial da União Europeia, L 211*, 14.8.2009, pp. 55–93.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2009). *Diretiva 2009/73/CE de 13 de julho de 2009 que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE*. *Jornal Oficial da União Europeia, L 211*, 14.8.2009, pp. 94–136.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2023a). *Diretiva (UE) 2023/1791 de 13 de setembro de 2023 relativa à eficiência energética*. *Jornal Oficial da União Europeia, L 231*, 20.9.2023, pp. 1–111. Disponível em: https://www.dgeg.gov.pt/media/0rmc02e5/dee-celex_32023l1791_pt_txt.pdf

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2023b). *Regulamento (UE) 2023/955 de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social Climático*. *Jornal Oficial da União Europeia, L 130*, 16.5.2023, pp. 1–51. Disponível em: EUR-Lex

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Portugal. Conselho de Ministros. (2010). Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 26 de março. Aprova

Portugal. Conselho de Ministros. (2013). Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 6 de março. Aprova o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética 2013-2016. *Diário da República, Série I, n.º 46*.

República Portuguesa. (2010). Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro, que cria a Tarifa Social de Eletricidade no âmbito da Estratégia Nacional para a Energia 2020. *Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, n.º 250*. Disponível em https://diariodareda-republica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/138-a-2010-666880.

República Portuguesa. (2011). Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, que cria a Tarifa Social de Gás Natural para consumidores economicamente vulneráveis. *Diário da República, Série I, n.º 189*.

Sequeira, M. M., Ferreira, E., Pereira, L. K., Cachinho, L., Martins, H., Gouveia, J. P., Antunes, A. R., Bernardes, B., & Boucinha, A. (2024). *Guia prático: Desenvolvimento de comunidades de energia renovável por cidadãos, associações e autarquias - O exemplo da Comunidade de Energia Renovável de Telheiras/Lumiar*.

Sistema de Certificação Energética dos Edifícios (SCE). *Estatísticas*. Disponível em: https://www.sce.pt/estatisticas/

Thema, J., & Vondung, F. (2021). Expenditure-based indicators of energy poverty—An analysis of income and expenditure elasticities. *Energies, 14*(1), 8.

Van Maanen, J. (2011). *Tales of the field: On writing ethnography* (2nd ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Anexos

Anexo A – Entrevista BragaHabit

BH: (...) Portanto, aquilo que fazemos é trabalhar, quer na aplicação de novas coberturas, quer na aplicação de compostos, para conseguirmos atingir melhores índices de eficiência energética. Isso é relativamente fácil, quando nós estamos a falar de prédios habitacionais que são exclusivos à propriedade da Braga Habitais para ter reuniões de condomínio e articular com os condomínios esta necessidade. Hoje em dia o primeiro índice de proprietários privados, mediante determinadas condições que não sejam iludíveis para esse financiamento, na condição do Ministério dos Direitos e, portanto, também ajudamos as pessoas nessas candidaturas, tem sobretudo a ver com as intervenções ao nível do exterior, nomeadamente das coberturas e da aplicação de isolamento nas fachadas. Depois, temos a intervenção ao nível do parque privado e, portanto, o que nós fizemos? Nós criamos um programa municipal de combate à PE, que funciona de uma forma relativamente semelhante àquilo que é o programa fundamental dos valores de eficiência. Nós entendemos que esse programa tinha uma série de unicidades que faziam com que a dotação orçamental dos anos de casa portuguesa ia ao contrário desse programa. O nosso programa tem disputado a dotação orçamental e tem, inclusive, uma lista de espera significativa, ou seja, nós investimos cerca de 500 mil euros neste programa em que, basicamente, as pessoas começam por fazer uma manifestação de interesse em que, nesta fase, enviam única e exclusivamente a certidão predial para comprovar que são proprietárias do imóvel em causa e a tarifa social de eletricidade.

Depois, o que é que acontece? É que o nosso departamento de manutenção de obras e projetos faz uma visita à casa dessa pessoa, porque nós estamos a falar de pessoas que têm um baixo nível de literacia, que têm, se calhar, muitas vezes, já que são pessoas mais idosas, e não conseguem identificar, do ponto de vista mais técnico, qual é a solução na sua casa para a maior diferença do ponto de vista energético. Então, o que nós fazemos é colocar uma equipa de engenheiros e arquitetos que visita a casa, faz um conjunto de definições e diz à pessoa: “no seu caso, o prioritário é intervir nas janelas” ou “no seu caso, o prioritário é intervir nas caixilharias” ou “vai intervir nas portas, nos pavimentos, etc” ou ainda “a sua casa, do ponto de vista energético, está bastante bem, tem níveis bastante razoáveis, portanto, vamos introduzir aqui uma bomba de calor ou um outro sistema qualquer que permita resolver o fator energético”.

Do ponto de vista das intervenções, não há essa necessidade. E, portanto, aquilo que fazemos é, do seguimento da visita técnica, enviamos à pessoa a proposta de intervenção que nós achamos que é potenciadora de um maior conforto e enviamos uma lista de fornecedores - que é uma lista de fornecedores dinamizada pela secção empresarial Braga - que é a lista de fornecedores, onde a pessoa deve receber um orçamento para a intervenção e, depois, a pessoa envia o orçamento, recebe um voucher, esse voucher é de 2.500 euros e a empresa recebendo o voucher vai à casa da pessoa, aplica a solução, para além de aplicar a solução, faz um consultório, a mesma remete para um município e é um município que paga diretamente a esse mesmo fornecedor. E, portanto, neste momento estamos a fazer revisão desse programa, porque, para além das questões relacionadas com a tarifa social de eletricidade, vamos também acrescentar, provavelmente, uma questão relacionada com a troca de esquentadores para quem tem tarifa social de gás, vamos também, muito provavelmente, alargar este programa não só aos voluntários, mas também aos arrendatários e vamos permitir que pessoas que, eventualmente, se tenham candidatado também ao programa do vale eficiência, possam também ser financiadas por esta via. Provavelmente, muitas vezes a intervenção tem um apoio de 2.500 euros, mas a intervenção necessária custa 4.000 e nós propomos cobrir o resto da intervenção necessária.

Portanto, trabalhamos nestas duas lógicas, para além de toda a questão que fazemos ao nível da sensibilização, ou seja, nós, durante a semana do clima, fazemos algumas questões de esclarecimento junto das populações, desde as questões mais simples, como explicar como pedir uma tarifa social no caso de não a ter, a questão da forma como os equipamentos têm uma classificação energética e isso pode significar diferentes níveis de consumo e de exigência, explicar a questão da utilização dos equipamentos, ou desligar as coisas na tomada ou não, essas questões mais simples do dia-a-dia até questões mais complexas relativamente a intervenções que possam ajudar a baixar a fatura energética e a potenciar maior conforto.

eu: Então, a Bragabit tem várias parcerias, não só com a Câmara, mas também com essas empresas que ajudam depois na eficiência energética, certo?

BH: Sim, tem, sobretudo, com as produtoras para essas intervenções.

Eu: E, dentro destas abordagens, tanto nas habitações que são de Bragabit ou nas habitações privadas, quais são os maiores desafios que vocês encontram?

BH: A iliteracia energética é uma das principais dificuldades, porque efetivamente há pessoas que não percebem de onde é que vem o desconforto e não percebem o que é que pode, de alguma forma, ajudar a potenciar situações de maior conforto. Isto relativamente ao programa municipal, por exemplo, de combate à fatura energética, como estamos a falar, de intervenções

no interior das habitações, é uma coisa relativamente simples ultrapassar, mas quando estamos a falar de intervenções que já vão para além daquilo que são os interiores, que já dizem respeito àquilo que são as partes comuns, e porque algumas vezes também envolvem um investimento mais avultado, há muitas vezes uma dificuldade em fazer com que os condomínios, digamos assim, acabem por aprovar este tipo de intervenções e também que é necessário um trabalho perante sensibilização e que haja também instrumentos financeiros para ajudar as pessoas a suportar estes custos que, no que diz respeito ao exterior, são custos bastante mais significativos.

Eu: Existem algumas barreiras financeiras, sociais ou mesmo da regulação que dificultem estas implementações?

BH: Do ponto de vista das partes exteriores, existe sempre a necessidade de haver um lado aqui que é uma reunião de condomínio e tem que haver sempre uma maioria de condóminos que aceitam fazer a intervenção e depois concretizá-la, porque mesmo os que votam contra têm que contribuir com a sua parte. Ao dia de hoje, "O Primeiro Direito" é um programa que ajuda a que estas intervenções possam ser financiadas, mas o programa acabou por ter muitas candidaturas, tinha um financiamento para 26 mil focos e neste momento tem 53 mil focos candidatados e, portanto, a orientação destes processos tem sido muito lenta e também tem condicionando-se com mais intervenções ao nível das partes comuns e exteriores.

Depois, para além dessa tendência, muitas vezes mais para além da necessidade da própria família, da própria pessoa, porque requer-se aqui de uma intervenção ou de uma aprovação, mas existem um conjunto também de programas do Estado, dependendo do valor e eficiência, que do ponto de vista operacional também não foram muito bem sucedidos até hoje, e por isso também houve algumas mudanças em serviço e por isso nós próprios também como município decidimos avançar com um programa de alguma forma inspirado nos mesmos objetivos, mas que a nossa capacidade de estar no terreno, de fazer visitas técnicas, de contatar com as pessoas, de dinamizar uma rede de produtores, garante as condições de sucesso que o programa a nível nacional é mais pesado, é mais burocrático, é mais afastado. As pessoas não conseguem ter. E depois, naturalmente, há as questões de literacia, mas já falámos.

Eu: Isto leva à minha próxima pergunta. Se considera que existe alguma política nacional que é particularmente útil ou que não está tão adequada à realidade do município, neste caso de Braga?

BH: A política nacional existe, existe uma estratégia nacional, essa estratégia nacional tem sido revista inclusive e portanto, naturalmente, esta tem sido uma preocupação pela criação desses instrumentos, sejam os instrumentos que existem ao nível dos projetos comunitários, sejam os

instrumentos que existem ao nível governamental. Eu julgo que a grande dificuldade até hoje tem sido efetivamente a operação, eu julgo que também tenha havido, do ponto de vista do setor público, uma fraca articulação entre autarquias, que têm uma maior capacidade de intervir, e o Estado central, que tem uma maior capacidade de financiar e de criar os programas e, no fundo andamos, às vezes, aqui a correr em duas linhas paralelas, quando seria se calhar mais interessante se houvesse uma linha direta de financiamento aos municípios, para que os municípios ao longo do tempo pudessem fazer esta intervenção junto das famílias.

Portanto, quanto a mais, apesar de tudo, acaba por ser um tema para o qual muitas pessoas também não estão muito sensibilizadas. A BragaHabit fez 25 anos e fez uma conferência, e uma das pessoas que esteve nesse painel foi o professor Vasco Freitas, que é um perito em ciência energética e que tem colaborado muito connosco nestes processos de realização. E, de facto, ele dizia-nos que temos esta situação paradoxal, que é: um dos principais fatores que leva à PE, é o clima, e em Portugal não se verifica, ou seja, o clima em Portugal é considerado ameno, mas isso também fez com que, ao longo dos anos, facilitasse bastante a construção do edificado. Por exemplo, noutros países, nomeadamente nos nórdicos, ou as casas tinham eficiência energética ou as pessoas morriam lá dentro. Aqui, facilitou-se sempre a estar nesse pressuposto e, hoje em dia as casas são muito desconfortáveis e isso leva a que nós estivéssemos, de facto, naquela “lua de Europa", no que diz respeito aos números de PE. Hoje em dia já há uma regulação bastante mais efetiva na nova construção, ainda não existe na reabilitação, porque, efetivamente, o nosso Parque Habitacional também é muito degradado, muito envelhecido e grande parte dos proprietários do nosso Parque Habitacional são pessoas que também não têm condições desta natureza, seja porque, por um lado, não têm condições financeiras, seja porque, por outro lado, também não têm um incentivo para essas pessoas, são pessoas envelhecidas, são pessoas mais velhas, que lhes custa muito colocar nas suas poupanças para uma intervenção da qual têm a sensação de que o sofrerão muito pouco, seja porque depois há muita propriedade horizontal, destas intervenções carecem de aprovação maioritárias dos condomínios.

Eu: Quais são os critérios que a BragaHabit utiliza para identificar as famílias nesta situação?

BH: Se estivermos a falar daquilo que é a situação das famílias que vivem em habitação municipal, a faixa que nós temos do Parque Habitacional, que são os agregados familiares, aí diria mesmo que é quase por defeito. No que diz respeito às restantes famílias, nós tentamos que o processo fosse inspirado muito naquilo que nós entendíamos que tinha um propósito muito importante, mas que depois não funcionavam ou não eram operacionalizados. Nós tentámos simplificar. E, portanto, a nossa simplificação parte logo de uma base que é a existência de uma tarifa social. Nós sabemos que, efetivamente, esse critério pode ser auto

executor, porque às vezes há famílias que até têm uma tarifa social, mas não são famílias, digamos assim, que estão numa situação de carência à conta financeira, há famílias que nós conseguimos, efetivamente, perceber que as condições do edificado são boas, as propostas que nós temos são sobretudo no sentido de reduzir o fator energética, mas precisávamos de um critério simples para, efetivamente, disputar os processos. E esse critério é o da tarifa social de eletricidade. E é a partir daí que nós, depois de visitarmos as habitações e conseguirmos identificar quais é que são as patologias que existem e que é necessário intervir.

Ainda relativamente à educação, efetivamente, poderia haver, se nós tivéssemos essa capacidade tão limitada, de fazer uma caracterização do edificado, da sua construção, da informação sobre as necessárias obras de reabilitação e tentar fazer uma análise. Não há esses instrumentos. Temos de ir, inicialmente, pela família e o critério mais rápido e mais fácil de conferir é a tarifa social. Ainda que tenha as suas limitações, naturalmente.

Anexo B – Entrevista Ponto de Transição

PT: Foi um projeto piloto iniciado pela agência de energia da Arrábida que surgiu com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian e que percorreu vários municípios: Barreiro, Montijo e Moita. É um contentor marítimo adaptado, que oferece então o serviço à população, no que toca ao esclarecimento sobre a eficiência energética, sobre os financiamentos a que se podem candidatar. Nós fazemos um acompanhamento com as pessoas com visitas às casas das pessoas, também uma análise às faturas, sobre a possibilidade de passarem para outros operadores. Qualquer tipo de dúvida que tenham no que toca à própria poupança ou então para a mudança para uma transição mais eficiente e mais vantajosa economicamente. Esta primeira ideia de transformar um contentor marítimo em ponto de aconselhamento, foi direcionado para as famílias principalmente mais vulneráveis. De qualquer forma, não é exclusivo. Ou seja, nós recebemos no ponto de transição qualquer pessoa que queira mais informação sobre isto. Simplesmente se faz um esforço de divulgação junto das comunidades mais vulneráveis.
Já saiu o relatório de impacto sobre essa primeira fase do projeto piloto que percorreu então Sesimbra, Setúbal e Palmela. Comprovamos que a metodologia tinha sucesso e que era útil.
Assim que acabou realmente o piloto, surgiu a oportunidade da RENAE, com outra agência de energia, que é a Sinergia, do Barreiro, Moita, Montijo e Alcochete, de candidatar mais uma replicação. Ou seja, candidatou a replicação do ponto de transição piloto no âmbito do projeto EPAH, que é o Energy Poverty Advisory Hub. E, nesse âmbito, surgiu a possibilidade de, durante nove meses, haver aqui mais um apoio financeiro, porque todas estas coisas acabam por ter custos de transporte, de recursos humanos, etc. Portanto, é preciso garantir que haja aquela sustentabilidade e, portanto, é um serviço gratuito para a população. Não é por aí, mas alguém tem que garantir todas estas funcionalidades. E nesse sentido, nesses nove meses posteriores, realmente com o EPAH, foi possível fazer então a primeira replicação, que passou então a haver a possibilidade de construir um novo contentor, um segundo, e portanto este segundo fez este percurso de replicação que nós até chamámos ponto de transição mais próximo, que foi este período de nove meses em que existiu a primeira replicação para fora do território de Sesimbra, Setúbal e Palmela. E essa replicação está agora a acontecer e a terminar, vai terminar dia 12 de julho em Alcochete, portanto já começou em janeiro (começou em outubro na realidade) mas houve uma preparação inicial, portanto o projeto no terreno percorreu desde 15 de janeiro, Barreiro, Moita, Montijo e Alcochete. Depois deste financiamento, está aqui um bocadinho o desafio na RENAE de continuar a encontrar outras formas de poder

continuar a replicar por todo o país e esse é o grande desafio, é como é que vamos continuar a desenvolver este projeto por outros municípios.

No entanto, já temos realmente pedidos de outros municípios fora deste contexto - que é Lisboa, Almada e Cascais - que são municípios que já nos contactaram, no sentido que até estão disponíveis para suportar alguns destes custos, para poderem levar o contentor e todas as metodologias que estão associadas ao mesmo, porque o contentor, além da pessoa que está a tempo inteiro, supõe pelo menos mais duas pessoas, fazem as visitas domiciliárias às pessoas que assim o desejam, no sentido de dar um apoio mais personalizado e mais específico e de até identificar quais são as medidas de melhoria que aquela pessoa, até se tiver condições para ser elegível num programa de apoio que exista no momento, como por exemplo nós também agência, estamos muito envolvidos com o fundamental, que é a entidade fundamental no programa Vale Eficiência, na segunda fase da implementação do programa Vale Eficiência, portanto facilmente conseguimos facilitar com este projeto essa candidatura, depois ajudar as pessoas a já identificá-las sem condições para poderem ser elegíveis e depois ajudá-las elas próprias a terem noção do que é que podem melhorar com esse apoio dos Vales Eficiência.

EU: E os critérios que utilizam para identificar essas pessoas, quais são?

PT: Para o ponto de transição nós não fazemos grande escolha, ou seja, não usamos critérios de identificação. O que fazemos é, há sempre um trabalho prévio antes do contentor chegar a um determinado local, com a autarquia e com os seus serviços de ação social, onde se pede também o envolvimento de toda a rede social que exista no local, porque há municípios que têm a rede social mais organizada, outros menos, mas fazendo essa ligação próxima. As agências têm essa facilidade, porque já trabalham há muitos anos com os seus municípios, conseguem fazer facilmente essa ponte com a ação social, e a ação social tem chamado as entidades dos territórios que têm também essas incumbências mais locais, ou seja, às vezes está delegado em determinadas IPSS, por exemplo, o trabalho com as pessoas que têm RSI, e portanto é com essas entidades que fazemos o trabalho prévio de divulgação de que vai chegar o contentor com esta informação e quais são os contactos e que não é preciso propriamente visitar o contentor para ter este apoio, nesse caso até facilitamos um diálogo mais próximo, se for necessário, os próprios assistentes sociais podem logo fazer as marcações para os agentes de transição do tal ponto de transição, irem visitar logo o domicílio dessa pessoa.

Eu: Vocês estão muito próximos das pessoas e da população, nesses municípios onde interviram as pessoas relatam a gravidade do problema nesses municípios?

PT: Nós fazemos as tais visitas e aí vemos e nós comprovamos com fotos a gravidade da situação. É uma recolha de dados que nós fazemos para ficar com esses dados. Outras coisas

que também temos notado é que as pessoas falam muito das suas situações em particular, não é? Acabamos de conhecer muitos casos específicos que é difícil esclarecer, mas de qualquer forma as pessoas falam dos seus problemas, e normalmente também vamos ficando com uma maior impressão da dificuldade que há depois na implementação até dos programas nacionais para apoio a estas pessoas.

Muitas vezes há situações que não são normais, digamos assim. Só para lhe dar um exemplo, temos pessoas que às vezes estão a viver numa casa, mas que o senhorio não quer fazer um contrato de arrendamento, então as pessoas vivem em más condições, que também não podem ser reduzidas porque não têm contrato de arrendamento, ou então também já nos apareceram situações, do género, são duas filhas que estão a viver na casa que era dos pais que faleceram e aquilo é tipo uma herança indivisa, e portanto às vezes existe a burocracia depois que não se aplica e algumas pessoas, que até precisariam do apoio. Há essa dificuldade entre aquilo que foi definido no papel e depois a sua implementação prática. E as pessoas depois também acabam por desconfiar, as pessoas já são desconfiadas que lhes vão dar alguma coisa de forma gratuita e então… E com uma contrapartida… há sempre uma contrapartida e às vezes não é fácil falar sobre esses assuntos, especialmente se as pessoas também não têm tanta literacia até informático, porque estas candidaturas também a nível informático e há muita gente que nem computador tem. Ade-se ver todo um processo complicado para muitas pessoas, pelo menos as mais vulneráveis. Tanto que aí tem que ser com o envolvimento das juntas de freguesia, que também têm sido envolvidas. Realmente é muito importante que essas entidades estejam também neste processo. Tem que haver mesmo aqui um trabalho em rede, acho que nada resulta aqui de forma individualizada ou então vai ser pouco eficaz, vai-nos exigir um esforço demasiado grande e que depois não vamos conseguir dar resposta se não trabalharmos aqui em rede com outras entidades. Pronto, mas a contradição também é um facilitador.

A ideia é ser simplesmente um ponto informativo onde se consegue facilitar e fazer chegar às pessoas que se calhar não conseguem ter tanto acesso a informação, que estas coisas existem e que é possível e que podemos dar algumas ajudas para orientar a pessoa.

Eu: As pessoas que vocês aconselham e acompanham, vocês depois mantêm um seguimento com essas pessoas?

PT: Sim, caso elas sejam elegíveis, nós acompanhamos todo o processo em que informamos quais são os documentos e aí encaminhamos as pessoas para os facilitadores que estão nas juntas de freguesia, nós ficamos com os e-mails, os telemóveis, qualquer dúvida que elas tenham nós também damos o nosso e qualquer dúvida que tenham com obras, com orçamentos, os podemos sempre informar, temos sempre técnicos nas agências que podem dar esse tipo de

apoio, quando as pessoas já estão numa fase mais avançada e que vão comprar algum tipo de equipamento, também podem recorrer a nós. Ou então, coisas mais simples, como as faturas.
Eu: Existem políticas nacionais que o consideram particularmente úteis ou pelo contrário inútil à realidade que presenciaram?
PT: Nós sabemos que foi há pouco tempo publicada a Estratégia Nacional de longo prazo de combate à PE, não é? E nessas estratégias supostamente estão definidas uma série de ações onde coisas deste género como ponto de transição são incentivadas, ou seja, todos os balcões possam dar apoio, ou sejam balcões ou espaços, porque, entretanto, têm surgido projetos com vários nomes, não é? Mas na prática são pontos informativos onde a pessoa pode se dirigir, uns mais móveis, outros, pronto, mais fixos. Mas acho que é uma das ações dessa estratégia, está lá escrito exatamente este modelo, pronto, é apenas um modelo que pode cada vez mais ser incentivado.
Portanto, nós sabemos que a ADENE, que é a Agência Nacional de Energia, está a tentar desenvolver algo muito parecido com este ponto de transição, ou com um balcão de apoio, para tentar que surjam vários pontos desses, vários balcões de apoio, pronto, para dar este apoio à população. Ao nível do Governo o que nós achamos é que tem que continuar a haver uma estratégia coerente de apoio financeiro, porque não pode ser só porque o Governo agora muda que agora para tudo o que já foi feito, tem que haver assim alguma tendência e estratégia de mais longo prazo, que é também o que é a estratégia é de longo prazo de combate a PE. A classe média também tem sofrido bastante com a situação que existe no país e, portanto, muitas vezes também há PE em casas mais de se calhar, de classe média que nós julgamos que não é bem assim. E também não são elegíveis para o Vale Eficiência. E não são elegíveis para o Vale Eficiência porque não cumprem depois os parâmetros sociais. Não têm as questões certas.
Há coisas que estão a falhar, como estávamos a dizer, mas pelo menos sentimos que há uma certa tentativa de implementar algo estratégico que dê efetivamente este apoio. Claro, com coisas a melhorar, como é óbvio, mas eu vejo de um ponto positivo estes sinais do governo, do fundo ambiental, em criarem estas linhas de apoio específicas nesta área. Agora, há coisas que não funcionam bem e que, ao longo do tempo, tem que haver esta perspectiva de uma melhoria, de perceber o que é que falha, o que é que não funciona e de se tentar. Mas acho, sinceramente, que é uma linha que devia ser seguida mais a longo prazo, porque nós não vamos resolver a PE assim em tão pouco de espaço de tempo, não vamos resolver a PE de há alguns anos. Do nosso ponto de vista, nós achamos que este trabalho é muito útil, mas a nossa dificuldade é, realmente, termos recursos humanos alocados durante este trabalho de uma forma, pronto, intensa, não é? Porque nós somos estruturas, nós, agências, estou sempre a falar um bocadinho, pela RENAE

que representa todas as agências, são estruturas bastante pequenas, normalmente entre 5 a 10 pessoas, em média, é isso, e fazem uma multiplicidade de atividades para os seus municípios, que esta é uma mais-valia, mas que elas também têm que ser munidas de recursos, quer financeiros, quer recursos humanos, para poderem garantir um bocadinho este apoio.

A esse nível, achamos que o Governo devia tentar fazer o tal trabalho em rede, e se calhar apostar em parcerias com estas entidades para garantir que elas no local, como a Raquel disse, estamos mais próximas das pessoas, não pode ser a Agência Nacional, que é algum organismo fundamental que vai estar depois município a município a fazer este trabalho. Portanto, realmente teria que haver algo estruturado, de forma em rede, e eu acho que o Governo devia realmente apostar. Precisamos de apoio de recursos para manter, digamos assim, para continuar este trabalho. Se não, acaba a aparecer só nestas oportunidades, pequenos projetos financiados, 9 meses ou 1 ano, que se consegue fazer, não se consegue depois dar uma continuidade que nós gostaríamos realmente de poder dar.

Nós achamos que as autarquias, as juntas sozinhas, também não conseguem fazer esse trabalho. Precisam de algumas entidades, neste caso são as agências de energia, porque têm alguma competência técnica que falta ao nível de capacitação, quer nos municípios, quer nas juntas de freguesia. E daí o comentário a dizer que é mesmo importante este trabalho em rede. Não querer que uma única entidade resolva tudo, mas que se calhar em conjunto, porque assim, vai ser impossível se calhar uma única entidade, ou mesmo o próprio governo, ter toda a capacitação de fazer tudo. E, portanto, são todos importantes, cada um no seu nível, mas estas estruturas que são também mais pequenas, como são mais técnicas e depois estão ao nível local, pronto, junto com a parte depois administrativa, que é preciso das juntas de freguesia, que nós depois também não estamos formatados para dar esse apoio administrativo, porque somos depois poucas pessoas, ao nível mais técnico, não conseguimos também ajudar ambos os lados.

Mas se realmente as câmaras, as freguesias, as agências de energia ou outros balcões deste género que surjam, que consigam dar, trabalhar em sintonia, acho que será sempre uma solução e não, portanto, um trabalho isolado pode ser um bom contributo do seu trabalho. É essa a conclusão onde eu estou a chegar. E mesmo dentro da câmara, haver uma coordenação entre os vários departamentos, várias entidades envolvidas, porque tem muitas camadas este programa, não é? Não é só a parte financeira, não é só social, não é só económico, não é só ao nível da energia.

Somos coisas da parte mais técnica, isso que a junta de freguesia também não tem, temos que estar aqui a trabalhar em sintonia e acho que é a grande aposta, é conseguir estruturar algo que

envolva várias partes, é mais difícil, mas, se calhar, ali temos retorno, depois de estar implementado, é capaz de ser mais eficaz.

ANEXO C - Percentagem de beneficiários das Tarifas Sociais de Eletricidade e de Gás por Distrito

A tabela foi construída a partir da análise dos dados sobre o número de beneficiários das Tarifas Sociais de Eletricidade e Gás, fornecidos pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), juntamente com dados populacionais por distrito, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). A percentagem de beneficiários em relação ao total de habitantes por distrito foi calculada dividindo o número de beneficiários pelo número total de habitantes em cada distrito e multiplicando o resultado por 100 para obter a percentagem.

Distrito	Percentagem de beneficiários da Tarifa Social de Eletricidade (%)	Percentagem de beneficiários da Tarifa Social de Gás (%)
Aveiro	6.6	0.5
Beja	6.0	0.1
Braga	7.4	0.5
Bragança	11.1	0.4
Castelo Branco	8.1	0.3
Coimbra	6.6	0.4
Évora	5.4	0.1
Faro	6.3	0.1
Guarda	9.5	0.2
Leiria	7.3	0.4
Lisboa	6.4	0.6
Portalegre	6.6	0.3
Porto	7.5	0.6
Santarém	6.9	0.4
Setúbal	7.0	0.7
Viana do Castelo	8.7	0.3
Vila Real	12.7	0.6
Viseu	9.2	0.3

ANEXO D – Evolução dos Indicadores de Condições Habitacionais e Capacidade Financeira em Portugal (2016-2023)

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	fonte
s/ capacidade financeira de manter a casa aquecida	22.5%	20,40%	19,40%	18,90%	17,50%	16,40%	17,50%	20,80%	PORDATA, 2024
população a viver em uma habitação com telhado com infiltrações, paredes, chão ou fundação com humidade, ou com podridão nos caixilhos das janelas ou no chão	30,50%	25,50%	26,90%	24,50%	25,20%	no data	no data	29%	EUROSTAT, 2024
Taxa de sobrecarga das despesas em habitação	7,50%	6,70%	5,70%	5,70%	4,10%	5,90%	5%	4,90%	INE, ICOR 2024

Anexo E – Evolução dos preços de energia (Eletricidade e Gás) de Portugal em relação à média europeia (2010 – 2023)

Fonte dos dados: Eurostat, 2024

