

MESTRADO

ECONOMIA E GESTÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÃO

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA SOBRE A PROSPEÇÃO E
EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO ALGARVE

FILIPE DOMINGOS SANTOS SEQUEIRA

ORIENTAÇÃO: SOFIA ISABEL COELHO BENTO

OUTUBRO – 2019

ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA SOBRE A PROSPEÇÃO E EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO ALGARVE

Por Filipe Domingos Santos Sequeira

Abstract

The Paris Agreement came as turning point in the global political panorama, shifting mentalities towards sustainability and the decarbonization of economies. Nonetheless, the Portuguese Government has conceded licenses for oil exploration in Algarve. Peaking in 2015, these decisions created a controversy between the local population, Government and the oil drilling companies. This dissertation seeks to analyse the main reasons which led to the rising of the conflict and how the risk governance models considered public objection in order to promote a democratic process. Based on political ecology, our investigation uses the cartography of controversies methodology in order to observe and describe the actors involved and their arguments to establish a position in the conflict. Through online media articles collection and the interviews of 4 different actors, we conclude that the conflict has three main disagreement topics: communication and information to the public; the national energy strategy and the region's development; the contracts and legislation governing the oil industry in the country.

Keywords: political ecology; controversies; oil exploration; risk; governance

Resumo

O Acordo de Paris de 2015 foi um ponto de viragem no panorama político global, colocando ênfase nas questões de sustentabilidade e descarbonização das economias. Não obstante, o Governo Português concedeu licenças para a prospeção e produção de petróleo na região Algarvia. Estas decisões provocaram uma controvérsia mediática entre a população local, as empresas concessionárias e o Governo Português a partir do ano de 2015. Esta dissertação pretende dissecar os principais motivos que levaram ao surgimento da controvérsia e de que forma é que os modelos governança do risco tiveram em conta a contestação e promoveram um processo democrático. Com o campo da política ecológica como base do enquadramento conceptual, a nossa investigação utiliza a metodologia da Cartografia das Controvérsias para descrever e analisar os argumentos apresentados pelos diferentes atores na defesa da sua posição. Através da realização de 4 entrevistas a peritos e atores diretamente envolvidos na controvérsia e da recolha de

artigos e notícias de jornais concluímos que o conflito apresenta três pontos principais de desacordo: a comunicação e informação sobre riscos e alternativas; estratégia energética e o desenvolvimento regional; os contratos e regime jurídico.

Palavras-chave: política ecológica; controvérsias; exploração de petróleo; risco; governança

Agradecimentos

Este trabalho é uma homenagem a tudo o que a minha mãe, Otilia, o meu pai, Francisco e a minha irmã, Rita fizeram por mim nos últimos 26 anos.

Quero agradecer à professora Sofia Bento por toda a orientação dada e por nunca ter desistido de mim ou deste trabalho.

“A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.” Preâmbulo - Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005)

Glossário de Siglas

AHETA - Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental

AMAL - Associação de Municípios do Algarve

ANJE - Associação Nacional de Jovens Empresários

ANT - *Actor Network Theory*

APA - Agência Portuguesa do Ambiente

ASMAA - Associação Algarvia para o Surf e Atividades Marítimas

BE - Bloco de Esquerda

CCE - Comunidade Económica Europeia

CE - Comissão Europeia

CM - Câmara Municipal

CPP - Companhia Portuguesa de Petróleos

DGEG - Direção Geral de Energia e Geologia

DGRM - Direção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos

DICAD - Divisão de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e Dependências

DL - Decreto Lei

DN - Diário de Notícias

ENI - *Ente Nazionale Idrocarburi*

ENMC - Entidade Nacional para o Mercado dos Combustíveis

ENSE - Entidade Nacional para o Setor Energético

IESE - Instituto de Estudos Sociais e Económicos

INE - Instituto Nacional de Estatística

IRGC - Conselho Internacional para a Governança do Risco

NERA - Associação Empresarial da Região do Algarve

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PALP - Plataforma Algarve Livre de Petróleo

PAN - Partido Pessoas Animais e Natureza

PC - Providência Cautelar

PCP - Partido Comunista Português

PEPA - Prospeção e Exploração de Petróleo no Algarve

PIB - Produto Interno Bruto

PM - Primeiro Ministro

PNEC - Plano Nacional integrado Energia Clima

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

SI - Sul Informação

TUPEM - Título de Utilização Privativa do Espaço Marítimo Nacional

UE - União Europeia

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Índice

1. Introdução.....	8
1.1. Contextualização do problema de investigação.....	8
1.2. Motivação e Objetivos da Investigação.....	9
1.3. Estrutura da Tese.....	10
2. Enquadramento Conceptual.....	11
2.1. Os conflitos ambientais nas ciências sociais.....	11
2.1.1. <i>Political Ecology Framework</i>	12
2.2. A dimensão política - Democracia e <i>Risk Governance</i>	14
2.2.1. Democracia.....	14
2.2.2. Risk Governance.....	16
2.3. Controvérsias Tecnocientíficas e a Actor Network Theory.....	17
3. Objeto de Estudo: a controvérsia em torno da prospecção e exploração de hidrocarbonetos no Algarve.....	19
3.1. Prospecção e Exploração de Petróleo.....	19
3.1.1. Técnicas de Prospecção, Exploração e Produção de Petróleo.....	20
3.1.2. Impactos na sociedade.....	21
3.2. Contratos e Legislação.....	23
3.3. Estratégia energética do país.....	25
4. Estratégia metodológica e ferramentas de recolha de dados.....	26
4.1. Desenho metodológico.....	26
4.2. Trabalho de campo e recolha de informação.....	27
5. Estudo de caso e trabalho empírico.....	28
5.1. Atores da Controvérsia.....	29
5.2. Trajetória da Controvérsia.....	30
5.2.1. Pico da Controvérsia – Quando aqueceu.....	30
5.2.2. História da Controvérsia - Antes de Aquecer.....	37
6. Discussão de Resultados.....	40

6.1. Comunicação, Informação e Governança do Risco	41
6.2. Estratégia Energética e Desenvolvimento Regional.....	44
6.3. Contratos e Regime Jurídico.....	47
7. Conclusões.....	50
Referências Bibliográficas	53
Anexos.....	57

1. Introdução

1.1. Contextualização do problema de investigação

O acordo de Paris provocou uma mudança de paradigma nas políticas ambientais globais colocando o foco na transição energética assente na descarbonização das economias e sugerindo que toda a energia elétrica passe a ser produzida através de fontes renováveis. Este não é um desígnio político fácil de concretizar, havendo muitos interesses e atores em oposição tais como os produtores de energias não renováveis, os setores industriais tradicionais, entre outros agentes da sociedade. Deste modo, mesmo com os esforços realizados pelos governos nesta matéria, continuamos a observar o surgimento de novas controvérsias relacionadas com a exploração¹ de recursos naturais e a transição energética das economias.

Em 2015 viu-se o emergir de um conflito que vinha a dar sinais desde meados da década anterior. As notícias de que as atividades de prospecção, referentes aos contratos assinados entre o Estado e consórcios empresariais, já teriam um início previsto, apanhou a maior parte dos autarcas de surpresa. Na origem desta reação está a inexistência de qualquer consulta aos municípios nem divulgação de informação referente aos projetos previstos. Os movimentos ambientalistas uniram-se contra o projeto, formando a PALP, um movimento vincadamente contra as atividades relacionadas com combustíveis fósseis na região do Algarve. O Estado assumiu uma posição de cumprimento da lei e dos contratos assinados. Surgiram manifestações, debates, lutas judiciais e um longo processo de avanços e recuos. Em 2018, o único projeto em curso foi abandonado após a aprovação de uma providência cautelar (PC) para suspender o título de utilização particular do espaço marítimo detido pelo consórcio Galp/ENI.

Este conflito envolve um grupo heterogéneo de atores onde se incluem a população local, as empresas concessionárias, os movimentos civis e o próprio ecossistema das áreas em discussão. Num primeiro olhar, a origem desta controvérsia parece estar associada a questões ambientais. O nosso argumento será demonstrar a complexidade de fatores associados recorrendo a análises semelhantes como a de Escobar

¹ Apesar de os termos técnicos e jurídicos que se referem às atividades de *upstream* da indústria petrolífera não se referirem a “Exploração”, este é o termo mais utilizado pela população local, associações ambientalistas, *media* e até entidades políticas, na designação destas atividades. Neste sentido, ao utilizarmos esta expressão estaremos a mencionar as atividades em causa na sua globalidade. A utilização do termo pode ter origem nas expressões anglo-saxónicas *exploration* (prospecção e pesquisa) e *exploitation* (produção e desenvolvimento) (ENMC, 2018a)

(2006), usando a Cartografia das Controvérsias para observar a natureza multifacetada das controvérsias.

Para Escobar (2006), os conflitos em torno de recursos naturais, aqueles que vamos explorar nesta pesquisa, são maioritariamente compostos por três dimensões: a Económica, a Ecológica e a Cultural. Os conflitos revelam a existência de desigualdade entre os atores na distribuição de rendimentos e recursos materiais criando instabilidade inequidade; A apropriação da natureza e dos seus recursos depende da relação estabelecida entre as comunidades e o ambiente natural. Ora as atividades que colocam em risco esta relação tornam-se focos de contestação que podem escalar ao nível de controvérsia, sendo que as dimensões ecológicas e culturais partilham fronteiras fluídas com os interesses económicos. A relação com a natureza é moldada pelos valores culturais e normas sociais da comunidade, pelo que os conflitos surgem quando existe a ameaça de sobreposição de uma cultura sobre outra.

1.2. Motivação e Objetivos da Investigação

O presente trabalho procura entender a trajetória da discussão pública em torno da prospeção e exploração de hidrocarbonetos na região algarvia, cujo pico é atingido em 2015. Este será o nosso objeto focal de análise o que nos permite balizar os contornos temporais da controvérsia e a delimitar melhor o nosso objeto empírico. O propósito é analisar a controvérsia associada a uma discussão que envolve vários atores, usando a metodologia da Cartografia das Controvérsias, originalmente desenvolvida por Bruno Latour, e preconizada por Venturini (2010).

O tema desta dissertação foi escolhido com base em três razões principais:

- 1- A discussão em análise surge numa altura onde o desinvestimento em combustíveis fósseis é considerado essencial para mitigar os efeitos das alterações climáticas (Arbutnott and Dolter, 2013; Trinks and Scholtens, 2018). O Acordo de Paris firmou um compromisso mundial para o combate às alterações climáticas. Portugal é um dos países pioneiros na utilização de recursos renováveis, com especial incidência na energia eólica, e não possui nenhuma tradição em atividades de exploração de hidrocarbonetos. Consideramos pertinente o escrutínio das expectativas e opiniões de diferentes agentes no que toca à estratégia para a descarbonização.

- 2- Os conflitos sobre a exploração de recursos naturais não são recentes. Porém, têm vindo a ganhar maior relevância nas últimas décadas. Os novos modos de produção, difusão e uso do conhecimento deram azo a disrupções na relação entre a ciência e a sociedade civil (Gibbons *et al.*, 1994), culminando numa sociedade mais informada e participativa na discussão dos problemas sociais. O nosso trabalho tenta demonstrar como as ações de diferentes grupos sociais podem afetar decisões com implicações económicas, ambientais, culturais e políticas. Ao considerarmos a dimensão política, pretendemos contribuir para o quadro conceptual proposto por Escobar na medida em que a direção estratégica seguida pelos decisores políticos, condiciona o bem-estar social e económico (Escobar, 2006b).
- 3- Com as empresas concessionárias a anunciar a desistência do projeto, afigura-se um fim para a controvérsia neste local e no momento em causa. Este desfecho é considerado uma vitória por parte dos movimentos civis e restantes atores que se opuseram à Prospecção e Exploração de Petróleo no Algarve (PEPA) e contribuiu para a legitimação da causa ambientalista. É mais uma evidência das mudanças de mentalidade da população ao nível da consciência ambiental. Esta investigação pretende descortinar como é que a vontade de alguns atores levou à subjugação das intenções de organizações investidas de uma força política e económica incomensuravelmente superior.

Tendo as motivações supracitadas em mente, a nossa investigação tentará dar resposta às seguintes questões de investigação:

- 1- Quais foram os principais motivos que originaram a controvérsia?
- 2- Como se posicionaram os diferentes atores? Quais os argumentos apresentados pelos diferentes atores em defesa da sua posição no conflito?
- 3- Quais as dimensões do conflito envolvidas na controvérsia em análise?
- 4- Como se adequou o modelo de governança do risco à exploração de petróleo no Algarve?

1.3. Estrutura da Tese

A presente tese encontra-se dividida em sete pontos. No enquadramento conceptual abordaremos as principais ferramentas conceptuais que nos permitem problematizar o caso em estudo. Assim, será feita uma revisão de literatura sobre o estudo de conflitos

ambientais nas ciências sociais e, particularmente, na política ecológica. Em seguida apresentamos a teoria das controvérsias vista sob a perspectiva da *Actor Network Theory* (ANT). No capítulo seguinte apresentamos os objetos da controvérsia: as técnicas de prospecção e exploração de hidrocarbonetos; os contratos e regime jurídico em vigor; e a estratégia energética europeia e nacional. De seguida apresentamos o desenho metodológico da dissertação. No quinto capítulo apresentamos os atores envolvidos na controvérsia e descrevemos os acontecimentos cronologicamente, dando especial ênfase à fase em que a controvérsia “aqueceu”. No sexto capítulo procuramos organizar os principais argumentos e posições observadas dentro das diferentes dimensões de um conflito preconizadas por Escobar. Por fim, é feita uma análise crítica de acordo com os principais pontos de conflitos encontrados e serão propostas algumas recomendações em termos de ação política com base nas lições retiradas da nossa investigação.

2. Enquadramento Conceptual

2.1. Os conflitos ambientais nas ciências sociais

As ciências sociais reúnem um conjunto alargado de teorias que tentam explicar a origem e evolução de conflitos sobre recursos naturais (Ver tabela I em Anexos). De modo geral, estas teorias atribuem a causa dos conflitos sociais ao crescimento populacional, ao desenvolvimento económico e à escassez de recursos naturais.

Neste enquadramento conceptual pretendemos discutir em maior detalhe as abordagens que surgem do campo da Política Ecológica. Esta área das ciências sociais surgiu como consequência natural das questões centrais sobre as relações entre a sociedade e a natureza vistas pela sua complexidade biológica, cultural, política ou social (Greenberg e Park, 1994). Juan Martinez-Alier (2002) definiu a Política Ecológica como o estudo dos conflitos derivados da distribuição desigual de recursos ecológicos. Esta área de investigação surgiu nos anos 70 com os trabalhos inspirados em teorias neomarxistas (Castree, 2015), desenvolvidos por antropólogos e geógrafos como Blaikie, 1985; 1987), Watts (1985) e Brookfield (1987).

De acordo com os trabalhos de Karl Marx, a sociedade encontra-se num estado de permanente conflito, derivado da competição por recursos limitados. O conflito leva a mudanças no seio da estrutura social atual, mas não só. Permite também operar mudanças que levam a uma renovação de todo o sistema social (Coser, 1957). A oposição entre burguesia e proletariado pode ser vista como a distinção entre a classe detentora dos meios

de produção e os grupos sociais que, não tendo capacidade para deter recursos, se “oferecem” como função trabalhadora. A minoria que detém os recursos e meios de produção exploram a restante maioria através de trabalho, com o propósito de aumentar cada vez mais a sua riqueza, o seu lucro. Tal como o lucro só pode ser alcançado através da pressão que é realizada sobre os meios de produção, a escola neomarxista da política ecológica considera que a riqueza só é atingida através da exploração da natureza. Este equilíbrio é mantido até ao ponto em que as forças de produção (onde se encontram os grupos oprimidos) entram em conflito com as relações de produção.

2.1.1. *Political Ecology Framework*

Para Escobar (2006a, 2006b) os conflitos relacionados com questões ambientais partilham, na sua generalidade, duas características: 1) dramatizam-se lutas entre ricos e pobres ou classes privilegiadas e classes oprimidas e; 2) Questiona-se a sobreposição de modelos capitalistas às culturas locais. Enquanto o primeiro ponto evidencia questões de política económica, tal como a distribuição de rendimentos ou bens materiais (Escobar, 2006a), o segundo remete-nos para uma área mais subjetiva, onde entram em jogo elementos que estão embebidos na cultura de uma comunidade, nomeadamente, na relação com a natureza e na sua apropriação. Escobar recuperou o conceito de *distribuição*² não só do ponto de vista económico (como nas obras de Smith, Ricardo ou Marx) mas também do ponto de vista ecológico, inspirado por Martinez-alier (1998; 2002) e Connor (1998) e do ponto de vista cultural, conceptualizando uma *framework* para o estudo de conflitos ambientais através da análise da *distribuição* na sua dimensão económica, ecológica e cultural. As discussões relacionadas com o acesso e controlo de recursos naturais são críticas para o futuro da sociedade. Contudo, têm tendência a ignorar a visão das comunidades, particularmente as suas conceções culturais e práticas ligadas à natureza (Escobar, 2006a). Vejamos um exemplo:

As plantações de óleo de palma na América do Sul afetam diretamente a economia das comunidades locais, na medida em que as forças de mercado e a globalização levaram à mercantilização daquilo que outrora atuava como simples meio de subsistência. A sustentabilidade do ecossistema das florestas tropicais é condicionada pela desflorestação. As comunidades locais sofrem

2 “No campo das políticas públicas, a distribuição refere-se à necessidade de resolver questões de competição entre diferentes pessoas/grupos, sobre bens materiais, serviços ou dinheiro que estão disponíveis ou, eventualmente, estarão” (Connor and Martinez-aller, 1998)

mudanças culturais face à invasão de uma cultura que dá primazia a valores individualistas e focados na mercantilização. (Escobar, 2006b).

A distribuição ecológica engloba os padrões de acesso aos benefícios obtidos a partir dos recursos naturais e do próprio ambiente como meio de subsistência, do ponto de vista social, espacial e temporal (Martinez-alier, 2002). Na ótica ecológica, os conflitos têm origem nas disputas pelo acesso e controlo sobre recursos naturais. Os custos derivados da destruição ambiental condicionam as fontes de subsistência das comunidades (Escobar, 2006b). Do ponto de vista cultural, olhamos para a *distribuição* como a capacidade para as diferentes culturas em criarem desigualdades no poder social, através da imposição de um conjunto de normas culturais que moldam a perceção do mundo natural (Zimmerer, 2006). Manifesta-se através da relação entre o ambiente e as tecnologias subsistentes, gerando comportamentos nas comunidades que afetam a sua dimensão cultural (Steward, 1956). Os “ecologistas culturais” insistem que a cultura desempenha um papel relevante na capacidade de adaptação do ser humano, tornando imperativa a sua inclusão na análise aos conflitos ambientais (Greenberg e Park, 1994)

Este enquadramento surge como crítica à incapacidade dos economistas em lidar com as dimensões ecológica e cultural dos conflitos. A economia ambiental clássica incorpora as dimensões ecológicas e culturais através da “internalização de externalidades” (Martinez-Alier, 2002). Os custos ecológicos e culturais não previstos pelo modelo económico são contemplados através da atribuição de preços de mercado e direitos de propriedade. Pressupõe-se assim que todos os aspetos ligados à natureza e vida social estão sujeitos a condições económicas e podem ser reduzidos a simples cifrões. Em oposição, Escobar enuncia a visão da “Economia Ecológica”: existem processos ecológicos e políticos que contribuem para a definição do valor dos recursos naturais que não pode ser refletido através de preços de mercado. Os modelos económicos não contemplam outras dimensões do valor da natureza, para além da sua vertente económica (Escobar, 2006a).

Apesar de permitir observar os conflitos ambientais através de diferentes prismas, a proposta de Escobar não retrata a dimensão política dos mesmos. Na próxima secção refletiremos sobre a influência que os fatores políticos exercem ao nível da democracia e da governança do risco, como dimensão complementar ao enquadramento apresentado.

2.2. A dimensão política - Democracia e *Risk Governance*

A política ecológica desenvolve conceitos ecológicos para permitir a inclusão das atividades culturais e políticas nas discussões em torno de ecossistemas que carregam uma forte componente social (Greenberg and Park, 1994). No nosso ponto de vista, as atividades políticas têm grandes implicações em todas as fases de uma controvérsia. Os conflitos podem surgir devido a novas políticas ambientais que, de alguma forma, criam desigualdades entre classes ou grupos opostos. É o caso do Fracking em Lancashire no Reino Unido, onde o Governo pretende lançar a indústria na região como parte da sua estratégia energética, tendo provocado uma onda de protestos da comunidade local (Clifford, 2015; Bradshaw and Waite, 2017). Por outro lado, eventos como os incêndios na Amazônia intensificam conflitos históricos sobre o acesso a recursos naturais, neste caso, o governo de Bolsonaro foi fortemente criticado pela população brasileira e principais governos mundiais, como a Alemanha ou a Noruega. Através destes breves exemplos, pretendemos demonstrar que o Estado desempenha um papel ativo (mas nem sempre positivo) na arena das controvérsias ambientais.

O nosso argumento é que as ações políticas, particularmente em matérias relacionadas com conflitos ambientais, podem ser visualizadas através do conceito de *distribuição política*. Apresentamos este conceito como a distribuição dos benefícios resultantes de decisões políticas relacionadas com o acesso e exploração de recursos naturais. Quando o Estado não garante equidade nos benefícios e efeitos das suas ações, pode desencadear situações de conflito, onde as comunidades sentem que os seus modos de vida estão a ser postos em causa. Na construção deste conceito ancoramo-nos em duas questões essenciais: a democracia e a governança³ do risco.

2.2.1. Democracia

A Democracia é um sistema de governação de conflitos em que os resultados (envolvidos em incerteza) dependem das ações dos participantes (Robert Dahl, 2019). A democracia leva a disputas de poder entre diferentes grupos, na persecução dos seus interesses (Przeworski, 1991). Os resultados dessas disputas traduzem-se num conjunto de procedimentos estabelecidos pelo(s) grupo(s) prevalecente(s). Porém, os interesses de uns não servem os interesses dos demais, o que torna a democracia num projeto

³ A comissão Europeia definiu “Governança” como as regras, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos a nível europeu, particularmente em termos de abertura, participação, responsabilização, eficiência e coerência (CE, 2001).

incompleto. Desta forma, torna-se necessário revisitar constantemente as normas e os procedimentos previamente institucionalizados (Callon, Lascoumes and Barthe, 2009).

A análise do impacto de novas inovações (como a PEPA) implementadas na sociedade permite-nos questionar os modelos democráticos institucionalizados. A inovação não é só feita de novas tecnologias. Envolve também mudanças culturais, organizacionais e comportamentais. No entanto, os modelos políticos convencionais têm tendência em assumir que qualquer avanço tecnológico é benéfico para a sociedade sem questionar a possibilidade de estratégias alternativas que poderão aproximar-se das necessidades sociais. E o que observamos? Fruto das incertezas técnicas, muitas vezes as inovações que surgem em detrimento de outras, acabam por trazer consequências negativas que destroem o propósito da inovação. Esta é uma das consequências da falta de transparência e clareza na tomada de decisão dos atores políticos (Stirling, 2014) e que põem em causa o processo democrático designadamente em áreas como o ambiente e a saúde.

De acordo com Stirling (2014), de forma a garantirmos a democracia na introdução de novas inovações, é necessário atender a três princípios: participação, responsabilização e precaução. Em primeiro lugar, a participação pública deve envolver o maior número de práticas, em momentos diferentes como a conceção até à implementação de novas políticas/inovações (CE, 2001; Stirling, 2014), havendo inclusão dos interesses dos grupos marginalizados. Estas práticas passam pela consulta e pelo envolvimento da população na tomada de decisão, em sessões de esclarecimento público, apresentações de resultados das atividades, entre outras (OECD, 2001; Inman, 2013). A sua participação não deve ser vista como uma simples ferramenta para aumentar a credibilidade e a confiança, mas sim como uma política que permite informar e educar a sociedade em relação aos diferentes caminhos que podemos percorrer.

Num contexto de elevada incerteza e risco, os atores envolvidos numa atividade (especialmente os com maior poder político e financeiro) devem ser responsabilizados pelas consequências das suas atividades. Neste caso, a responsabilização implica um grande esforço por parte dos atores na antecipação, na análise e na gestão dos impactos que podem surgir. Um dos principais objetivos é remover as palas que inibem a observação de diferentes alternativas estratégicas a alguns atores.

O último princípio proposto por Stirling tem origem na legislação alemã sobre poluição do ar nos anos 70. A UNESCO (2005) definiu o conceito da seguinte forma: “Quando as atividades humanas podem levar a resultados incertos e potencialmente

inaceitáveis do ponto de vista moral, devem ser tomadas ações com o intuito de evitar ou diminuir estes resultados”. No fundo, os efeitos das atividades humanas devem ser analisados não só pelos riscos quantificáveis, mas também pelas incertezas associadas à atividade (Bourguignon, 2015) que produzem impactos nas dimensões económica, ecológica e cultural.

2.2.2. Risk Governance

O escrutínio dos potenciais efeitos da introdução de uma inovação são, tipicamente, limitados à avaliação quantitativa dos riscos, reduzindo a amplitude da análise aos riscos observados e ignorando a maioria dos efeitos sociais e culturais indiretos (Stirling, 2014). Outro dos problemas associados à gestão do risco é a perspetiva do próprio risco. Os diferentes tipos de relações que as comunidades estabelecem com a natureza originam perceção do risco de uma atividade divergentes. A justificação para aceitar uma perspetiva mais ou menos arriscada prende-se na dicotomia entre cientistas/peritos e pessoas leigas (Marchi, 2003), com a balança a pender para os cientistas/peritos na maior parte das ocorrências.

A introdução de novas formas de apropriação dos recursos naturais numa região é uma das situações onde as preocupações das comunidades locais são, recorrentemente, colocadas de parte (Marchi, 2003; Stirling, 2014). Para combater esta situação, é necessário repensar os modelos de governança do risco e garantir uma avaliação mais abrangente e inclusiva. Consequentemente, as instituições políticas devem procurar expandir, estender e melhorar os processos de gestão de risco, de forma a garantir que o processo democrático seja capaz de absorver e atuar sobre os debates e controvérsias em torno da ciência e tecnologia (Callon, Lascoumes and Barthe, 2009).

A governança do risco pode ser vista como o aglomerado de atores, regras, convenções, processos e mecanismos utilizados para a recolha e o tratamento de informação sobre os riscos e incertezas em relação às consequências de uma atividade relaciona-se com a forma como a mesma é utilizada ao nível da tomada de decisões acerca desses riscos e das incertezas. (Aven and Renn, 2012; Bourguignon, 2015). De modo geral, os modelos de governança apresentam três fases:

- 1) **Risk Assessment (Avaliação do risco)** – Esta é a fase inicial onde são identificados e caracterizados os perigos associados a uma atividade. Aqui são avaliados os níveis de risco a que as populações e ecossistemas estão sujeitos

e qual a probabilidade deste risco se materializar (Marchi, 2003; Bourguignon, 2015).

- 2) **Risk Management (Gestão do risco)** – O IRGC⁴ define esta fase atividade como o desenho e implementação de ações e remédios necessários para evitar, reduzir, transferir ou reter os riscos. Os resultados obtidos na avaliação anterior são utilizados ao longo desta fase (Marchi, 2003).
- 3) **Risk Communication (Comunicação do risco)** – A comunicação apresenta quatro funções principais: 1) Educar e Informar; 2) Preparar para os riscos e mudanças comportamentais; 3) Reforçar a confiança nas instituições responsáveis; 4) Aumentar o envolvimento da população nas resoluções de conflitos (Marchi, 2003). A comunicação atribui ao Estado a capacidade de explicar o processo de tomada de decisão num contexto de risco, incluindo os juízos de valor utilizados na distinção de objetivos divergentes (Bourguignon, 2015).

Em suma, para que a distribuição dos efeitos das ações políticas seja justa e inclusiva, estas devem ter por base os princípios democráticos enunciados na secção anterior. A participação pública permite ampliar o campo de discussão acerca dos riscos potenciais da atividade humana. A atribuição de responsabilidades ajuda a clarificar o papel de cada ator na discussão. O princípio da precaução impede a realização de atividades moralmente inaceitáveis. Ao combinarmos estes três princípios no modelo de governança é possível antecipar consequências negativas, mas acima de tudo, antecipar conflitos sociais entre diferentes grupos de atores. Com a atempada identificação de potenciais conflitos, os decisores políticos estão melhor preparados para implementar medidas que possibilitem um compromisso entre os grupos envolvidos em determinadas controvérsias.

2.3. Controvérsias Tecnocientíficas e a Actor Network Theory

A nossa estratégia metodológica tem por base a análise de controvérsias tecnocientíficas do ponto de vista da ANT, desenvolvida por autores como Bruno Latour e Michel Callon. Nesta secção faremos uma breve revisão da literatura sobre controvérsias.

⁴ Conselho Internacional para a Governança do Risco

Uma controvérsia pode ser definida como uma situação onde os atores envolvidos discordam com pontos de vista opostos. Estas começam quando os atores descobrem que não se podem ignorar e, por outro lado, terminam quando os atores conseguem elaborar um compromisso sólido para viver juntos (Venturini, 2010). As controvérsias envolvem todo o tipo de atores (humanos e não-humanos) e são um resultado direto do aumento das incertezas tecnocientíficas. Estas incertezas são mais evidentes nas áreas da saúde e do ambiente, tornando-as férteis em controvérsias (Callon, Lascoumes and Barthe, 2009). A ANT permite estudar a formação, a organização, a dinâmica de uma controvérsia, assim como o seu possível encerramento.

Na análise de controvérsias, Latour desvia o foco da *sociedade* para os *coletivos*. Para o autor, a ideia de coletivo está assente nas inter-relações que se estabelecem entre elementos heterogéneos que compõem a nossa sociedade e organizações. A interpretação com base em pressupostos teóricos sobre os comportamentos humanos, é substituída pela análise das interações que os diferentes atores estabelecem nas redes onde se encontram (Elaluf-calderwood, 2015). Uma análise “latouriana” não se guia por um enquadramento teórico pré-estabelecido nas ciências sociais. A análise foca-se nas incertezas e nas controvérsias que se levantam em relação: à identidade dos grupos; ao número de atores envolvidos num conflito; à capacidade de agência que os atores exercem; às ligações entre a ciência e o resto da sociedade. A inexistência de uma estrutura teórica fixa oferece-nos a possibilidade de observar os fenómenos sociais sob uma nova luz, desprovendo a análise de compromissos teóricos rígidos (Holifield, 2009).

Outra das características da ANT é a observação dos atores de forma simétrica, isto é, ao observarem uma rede, não se tomam assunções *a priori* sobre a eficácia causal⁵ entre, por exemplo, humanos, animais e tecnologia. A simetria permite atribuir a capacidade de *agência*⁶ aos atores não humanos de uma controvérsia. Paul Robbins (2007), no seu livro *Lawn People*, descreve como a relva do jardim influencia toda uma comunidade:

“Os ritmos e comportamentos destes bairros, apesar de impostos pelas comunidades humanas, são ditados pelos padrões, ritmos e necessidades ecológicas específicas de outras espécies. Os relvados têm ao seu dispor não só o

⁵ A eficácia causal é a capacidade de um agente em influenciar um sistema, de causar algo.

⁶ Agência é a capacidade de um ator em agir intencionalmente, consoante a sua liberdade de escolha (Barker, 2003).

trabalho de proprietários individuais, mas também toda uma máquina social, organizada para impor e tornar regular a utilização das melhores práticas para o tratamento de relvados.”

Apesar das inovações que traz às ciências sociais, a ANT não deixa de ser bastante criticada, principalmente devido ao seu carácter descritivo. Os críticos consideram que a ANT falha na articulação das diversas posições, hierarquias e relações de poder que se estabelecem nos fenómenos sociais. Desta forma, para a nossa análise, olhamos para a ANT como um complemento à política ecológica. Enquanto as teorias marxistas de política ecológica se focam nas estruturas sociais e nas injustiças que ocorrem, a ANT reúne os conteúdos e informação que tornam possível a construção da sociedade, do contexto e das relações de desigualdade e dominação. As duas teorias não se refutam e utilizam diferentes pontos de vista para a análise das relações entre a ciência e a sociedade.

3. Objeto de Estudo: a controvérsia em torno da prospecção e exploração de hidrocarbonetos no Algarve

Neste capítulo faremos uma breve abordagem a temáticas que permitem ao leitor tomar conhecimento da controvérsia. A controvérsia em análise gira em torno de um conflito acerca da prospecção e exploração de petróleo e gás natural na região algarvia⁷ (), implicando populações locais, associações ambientalistas, governo e consórcios de empresas. De seguida introduzimos a região onde se situa a controvérsia, a organização da atividade de prospecção e a política energética atual. Estes pontos refletem, respetivamente, a dimensão físico-geográfica, económica e política (nacional e internacional) da controvérsia.

3.1. Prospecção e Exploração de Petróleo

O DL 109/94 define petróleo como “toda a concentração ou mistura natural de hidrocarbonetos líquidos ou gasosos, incluindo todas as substâncias de qualquer outra natureza que, com eles, se encontrem em combinação, suspensão ou mistura, com exclusão dos hidrocarbonetos sólidos naturais e todas as concentrações cuja exploração só possa ser feita através da extração das próprias rochas”. De entre as dezenas de aplicações que possui, podemos destacar a utilização do petróleo como combustível e componentes plásticos e medicamentos, estando presente na maior parte dos objetos que

⁷ ver Ficha de Caracterização da região em Anexos

hoje utilizamos. Nos próximos pontos iremos apresentar quais os métodos utilizados para a exploração do petróleo, com foco nas fases prospecção e produção, assim como os principais impactos associados a estas atividades. O nosso objetivo é apresentar as atividades que foram mais contestadas e observar de que forma estas influenciam as sociedade/comunidades do ponto de vista económico, ambiental e cultural.

3.1.1. Técnicas de Prospecção, Exploração e Produção de Petróleo

A cadeia produtiva do Petróleo e Gás Natural é composta por 3 fases: *upstream*, *midstream* e *downstream* (ENMC, 2018a). Os contratos assinados entre o Governo Português e os consórcios apenas previam a fase *upstream* – Prospecção, Exploração e Produção. O propósito desta fase é desenvolver os poços de petróleo. Esta fase é caracterizada pelo alto risco envolvido não só do ponto de vista ambiental, mas também do ponto de vista financeiro face ao elevado investimento em capital e tecnologia.

O processo começa com a prospecção. Esta atividade consiste, em primeiro lugar, na identificação de áreas – bacias sedimentares – que reúnam as condições necessárias para a formação e a acumulação de reservas de petróleo; em segundo lugar dá-se a determinação da sua extensão e profundidade assim como a análise da viabilidade económica das áreas identificadas (Sainson, 2017). Na fase inicial, a recolha de dados é feita através de métodos indiretos, como a gravimetria ou a magnetometria, onde se procura fazer um reconhecimento inicial das características da bacia sedimentar. Posteriormente, são utilizadas técnicas de aquisição de dados sísmicos. No meio marinho, este levantamento é realizado através da captação de ondas sonoras, geradas pela libertação de ar comprimido a alta pressão. Concluído o reconhecimento inicial, são levados a cabo os métodos diretos, nomeadamente, a sondagem de pesquisa. Este processo consiste na perfuração do solo – que pode variar entre pequenas e grandes profundidades - para a recolha de amostras das rochas do subsolo, com o objetivo de determinar a viabilidade económica do local (ENMC, 2018a). No que toca à produção esta só acontece no caso do campo se revelar economicamente viável, ou seja, se a partir dos estudos constituintes da exploração e da abertura do furo se constatar a existência de potencial comercial para a produção de petróleo num determinado poço (Martins *et al.*, 2015).

A ocorrência de acidentes graves é um risco inerente às atividades de exploração. Os principais riscos operacionais são a ocorrência de *blowouts* (libertação descontrolada de petróleo ou gás para o meio circundante), explosões a bordo das plataformas

petrolíferas ou colisões com embarcações de terceiros. As consequências destes acidentes podem ser devastadoras não só para o ambiente, como também para os trabalhadores, para a população e a economia das regiões afetadas. Como tal, a indústria estabeleceu diversos protocolos de segurança com o objetivo de minimizar os níveis de risco e aumentar a capacidade de resposta em caso de acidente (Kilaparathi, 2014).

3.1.2. Impactos na sociedade

As consequências e impactos provocados pelo desenvolvimento de atividades de *upstream* devem ser analisadas do ponto de vista socioeconómico e sociocultural e ambiental (Entrevista 3). As comunidades estão sujeitas à aceleração do processo de industrialização inerente ao desenvolvimento da indústria. Devem ser tidos em conta os riscos que, dependendo das reações, perceções e expectativas de cada comunidade, podem ditar uma adaptação bem-sucedida ou fracassada à exploração de petróleo. Do ponto de vista económico e cultural, sublinham-se os seguintes riscos:

- **Rápida Industrialização** – Com a exploração de petróleo, espera-se que estas comunidades venham a registar, no curto prazo, taxas de desemprego baixas e taxas de crescimento económico bastante elevadas com o estabelecimento das petrolíferas nas suas regiões. No entanto, devido à possível dependência económica e social dos recursos energéticos nestas comunidades, no longo prazo as comunidades dependentes de recursos naturais experimentam taxas relativamente altas de desemprego e pobreza, instabilidade, desigualdade e criminalidade – “*resource curse*” (Jacquet, 2014).
- **Distribuição Económica Desequilibrada** – Os aumentos nos preços da energia levam, invariavelmente, a quedas no preço da energia (Marchand, 2012) As grandes companhias petrolíferas não estão interessadas em contribuir para os esforços de desenvolvimento económico a nível local, podendo mesmo ignorar a geração de valor para as economias locais (Terminski, 2011). A falta de controlo por parte dos municípios locais resulta em práticas inadequadas e receitas insuficientes para as comunidades locais tomarem medidas em relação ao problemas associados ao *boom* económico (Jacquet, 2009).
- **Conflitos no seio das comunidades** – Em algumas comunidades, a perceção dos riscos de contaminação do ambiente pode ser mais prejudicial do que a própria contaminação (Freudenburg W. R., 1997). Aqui está subjacente a importância da informação e da confiança nas instituições responsáveis. Assim quanto menor for

a confiança nas instituições públicas e na informação disponível, maior será a probabilidade de conflito. Em comunidades onde as atividades como o turismo e pescas representam a maioria das receitas da região, a reação tende a ser mais avessa e oposta à extração de petróleo devido à incompatibilidade entre estas atividades e os possíveis riscos ambientais que podem surgir com a exploração petrolífera, comprometendo a sustentabilidade da região (Stoddart and Graham, 2017).

- **Saúde Mental e Stress** – As rápidas mudanças associadas ao desenvolvimento de da indústria petrolífera produzem impactos que perturbam os valores e as identidades culturais das comunidades afetadas. As comunidades constroem uma narrativa partilhada sobre o seu modo de vida e a forma como se relacionam com o meio natural. As disrupções destes atributos culturais podem resultar em formas de stress crónico e agudo, causar traumas psicológicos, entre outros problemas da saúde mental.

Sendo o petróleo um recurso energético potenciador do desenvolvimento económico de vários países, as fontes de riscos e impactos negativos para o meio ambiente são facilmente subavaliadas. Os impactos ambientais podem ser divididos entre o meio físico – Litologia, solos, relevo, ar e águas – e o meio biológico – fauna, flora e ecossistemas. Os principais impactos negativos associados ao meio físico estão associados às fases do processo de prospecção e produção de petróleo que passam por geração de cascalho em redor dos poços; pelo depósito de resíduos líquidos no mar; despejo de resíduos oleosos no solo e/ou mar; emissão de gases para a atmosfera; pela emissão de ruídos e vibrações, causados explosões; escoamento de substâncias a partir de *pipelines* e/ou de tanques de armazenamento no solo e/ou mar; pelas colisões entre navios e pelos despejos em alto mar; pelo derramamento de resíduos de lavagem dos tanques de navios petroleiros e; pela libertação de resíduos durante o processo industrial. Os impactos enunciados alteram a qualidade do meio físico com maior ênfase na qualidade da água, do solo e do ar. Ao falarmos sobre o meio biológico, é importante frisar que a produção de petróleo causa impacto no ecossistema, seja marinho ou terrestre, potencializando a perda de organismos. Quando existe um derramamento *offshore*⁸, por exemplo, ocorre a redução de intensidade de luz, provocada pelo aumento da turbidez,

⁸ Abaixo da batimétrica dos 200m de profundidade.

influenciando a capacidade fotossintética dos organismos e pondo em causa a biodiversidade do local.

Para mitigar estes efeitos, as atividades realizadas pelo ser humano devem ter em consideração a sustentabilidade, tomando medidas que visem suprir as necessidades humanas e sejam socialmente justas, ambientalmente corretas, e economicamente viáveis, resguardando as gerações futuras (Gurgel *et al.*, 2013). Uma das medidas recorrentes é a realização da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). A AIA consiste num processo de recolha de informação acerca dos impactos ambientais de um projeto, levado a cabo pelos responsáveis e por outras fontes, sendo posteriormente integrado no processo de tomada de decisão com o objetivo de formar julgamentos que possam ditar a continuidade (ou não) do projeto. A AIA começa com a definição e descrição do projeto e do meio ambiente onde se insere. Posteriormente são empregadas técnicas de previsão dos impactos e da sua significância, acompanhadas pela identificação de medidas de mitigação. Os resultados obtidos são apresentados às autoridades competentes que, no caso de um projeto avançar, têm a responsabilidade de monitorizar e avaliar os impactos e assegurar que estão a ser levadas a cabo as medidas de mitigação propostas. Ao longo de todo o processo é recomendado o envolvimento da população através de medidas de consulta e participação pública (Glasson, Therivel and Chadwick, 2012).

3.2. Contratos e Legislação

O governo português concedeu licenças para atividades de prospecção, pesquisa, exploração e produção de petróleo na plataforma continental portuguesa, designadamente ao largo da costa algarvia. Estas licenças foram atribuídas segundo a legislação nacional que estabelece o regime jurídico das atividades de prospecção, pesquisa e produção de petróleo. Os projetos têm impactos diretos na estratégica de desenvolvimento da região algarvia.

No total, foram outorgadas 11 áreas de concessão na região: A Portfuel detinha duas concessões *onshore*⁹, nas zonas designadas por Aljezur e Tavira; O consórcio Repsol/Partex detinha quatro concessões na bacia do algarve; O consórcio Galp/ENI detinha 3 concessões no *deep off shore* ao largo da costa vicentina. Os contratos assinados previam um período de 8 anos para a fase de prospecção onde seria avaliado o potencial das áreas concessionadas. Durante esta fase, as empresas concessionárias produziam

⁹ Exploração de petróleo em terra.

relatórios periódicos sumariando a atividade desenvolvida e quais as condições para a produção (artigo 5º contratos). Para a fase de produção foi estabelecido um período de 30 anos, que poderia chegar aos 45, mediante de prorrogações dos contratos. O estado negociou um esquema de *royalties* a ser entregues após a amortização dos custos de pesquisa e desenvolvimento dos campos petrolíferos, calculado com base no volume de barris produzidos: os primeiros 5 milhões de barris seriam remunerados a 2% do seu valor; entre os 5 e os 10 milhões de barris a remuneração ascenderia a 5%; a restante produção seria remunerada a 7% do valor do barril. As concessionárias comprometiam-se também a entregar ao estado 50 000 euros destinados a programas de transferência de tecnologia, e outras atividades de carácter técnico. A celebração do contrato envolvia uma taxa de 45 000 euros paga à DGEG. As concessionárias tinham ainda a obrigação de pagar rendas de superfície, entre os 15€/Km² e os 30 €/Km² durante a fase de prospecção e 240€/Km² durante a fase de produção. As medidas de precaução integradas nos contratos consagravam a responsabilidade das concessionárias pela culpa ou risco proveniente das suas atividades e a adoção das medidas de precaução previstas no artigo 71º do DL 109/94.

Os primeiros trabalhos de pesquisa e prospecção de petróleo em Portugal começaram em 1939 através da antiga Companhia Portuguesa de Petróleos (CPP) mantendo-se ativa até 1968. Na transição dos anos 70 para os 80 observou-se uma diminuição no investimento na indústria petrolífera provocado pelo quadro jurídico desfavorável, pela incapacidade de resposta dos meios tecnológicos e pela baixa viabilidade económica das descobertas feitas.

Em 1994, o Estado Português promulgou o Decreto-Lei n.º 109/94, que regulamenta a indústria e as atividades de prospecção, exploração e produção de hidrocarbonetos em Portugal. O Governo português pretendia dar um novo impulso à indústria através da “criação de condições de acesso mais favoráveis, simplificando procedimentos administrativos e estabelecendo regras claras ao seu exercício de modo ajustado à realidade e à prática da indústria” (DL 109/94). Face à legislação anterior, podemos destacar a introdução da negociação direta como via de acesso às atividades e a unificação de todas as fases de produção ao abrigo de um único título de concessão (contrato). O DL não sofreu grandes alterações até ao ano de 2017, mas é nessa altura que face à polémica gerada em torno dos contratos no Algarve, é alterado o artigo 5º do DL através da lei 82/2017, estipulando a obrigatoriedade em consultar os municípios afetados

por qualquer tipo de decisão administrativa a ser tomada em matéria de pesquisa e exploração de petróleo (Gomes e Batista, 2018).

Em termos de medidas de precaução e mitigação de riscos ambientais, existe uma breve abordagem ao tema no artigo 71º do DL 109/94 indicando que as concessionárias deverão adotar as providências adequadas à minimização do impacto ambiental, assegurando a proteção do ecossistema, do património cultural e do cumprimento da Lei. O DL é suportado nesta matéria pelo DL 147/2008 referente à reparação de danos ecológicos. Os danos ecológicos podem ser considerados pessoais ou ambientais. Quando ocorre um dano, é necessário apurar o responsável pela sua reparação sendo que à cabeça figura o concessionário, enquanto titular dos direitos de concessão. A realização de Estudos de Impacto Ambiental está prevista apenas para as atividades de produção, sendo dispensada durante as atividades de pesquisa e prospecção.

Em termos de contrapartidas financeiras, o Estado definiu um imposto de produção progressivo de acordo com o volume de petróleo produzido, estando este imposto isento para explorações abaixo da batimétrica dos 200 metros, isto é, o *deep offshore*. Para além deste imposto, o 2º ponto do artigo 15º considera as contrapartidas oferecidas ao Estado como critério de avaliação na adjudicação do contrato e o artigo 52º menciona rendas de superfície a pagar pela concessionária, remetendo a discussão do seu montante para a fase contratual.

3.3. Estratégia energética do país

O Acordo de Paris levou a uma mudança de paradigma na forma de abordar o desafio global que são as alterações climáticas. A Comissão Europeia (CE) lançou diversos pacotes de medidas de forma a atingir as metas estabelecidas e estabeleceu 7 áreas-chave de atuação¹⁰. A política nacional alinou-se com as diretrizes lançadas pela UE assumindo que no contexto global, é necessário implementar políticas que permitam “uma transição energética assente na descarbonização completa do sector electroprodutor, com a totalidade da produção de eletricidade a ser efetuada com recurso a fontes de energia endógenas renováveis”. Portugal comprometeu-se também com o princípio da “Prioridade à Eficiência Energética” a aplicar nas decisões sobre projetos de

¹⁰ Eficiência energética; Desenvolvimento das Renováveis; Mobilidade limpa e segura; Competitividade e Economia Circular; Infraestruturas; Bioeconomia; Captura de carbono.

investimento no setor energético, seguindo uma lógica de sustentabilidade e custo-eficácia (PNEC, 2018).

No Algarve, a estratégia assumida pelo poder local prende-se com a promoção de uma economia regional de baixo carbono, enquadrada pelos princípios orientadores da CE. Para tal, o foco está na potenciação dos recursos endógenos (Biomassa, energia eólica e solar) através da criação de sinergias com o setor agrícola e a microprodução habitacional e da instalação de parques eco industriais (IESE, 2015). É de salientar que nenhuma das linhas orientadoras do Plano Nacional Integrado Energia e Clima (PNEC) ou do Plano de Desenvolvimento Regional para o Algarve (IESE, 2015), identifica a exploração de hidrocarbonetos, apesar de considerar na sua estratégia associada ao mar, a aposta na criação de um cluster tecnológico nas áreas dos campos petrolíferos, minerais e da engenharia naval *offshore* e submarina, visando o surgimento de *startups* (ENMC, 2018a)

4. Estratégia metodológica e ferramentas de recolha de dados

4.1. Desenho metodológico

O desenho metodológico adotado nesta pesquisa recorre à cartografia das controvérsias (Venturini, 2010, 2012; Latour, 2011) que consiste num exercício rigoroso de observação e de descrição de debates sobre temáticas tecnocientíficas. A metodologia deriva da teoria dos atores em rede e pretende ser uma abordagem de trabalho acessível a estudantes e investigadores. A premissa central reside na realização de trabalho de campo, focando-se na observação e descrição da dinâmica da controvérsia. Estas duas ações traduzem-se na apresentação dos atores envolvidos e no relato cronológico dos acontecimentos relevantes. A observação é feita através de contacto direto com os intervenientes e da recolha de artigos e notícias. Ao cingirmo-nos apenas às atividades previstas para o Sul de Portugal, não pretendemos desvalorizar outras controvérsias que estão associadas à exploração de recursos naturais em Portugal (por exemplo, os casos da Batalha e Pombal, desde 2017), mas sim delimitar com maior rigor o objeto empírico.

Seguiremos um conjunto de critérios, apresentados por Venturini (2010), para a escolha da controvérsia:

- 1) Evitar controvérsias “frias” – o momento em que a controvérsia atinge o seu pico de discussão é o melhor período para ser observada. A controvérsia está fria quando não existe. O período de observação, iniciado em 2018, coincidiu com uma das fases mais

intensas do conflito (apesar de já existir algum conhecimento do conflito desde 2015) e estendeu-se ao encerramento da controvérsia com a desistência do projeto por parte de um dos consórcios;

2) Evitar controvérsias passadas – os conflitos devem ser estudados enquanto se desenrolam. Quando uma controvérsia ainda está aberta é mais fácil observar as suas origens e evolução. O estudo de controvérsias passadas depende da capacidade de mover a fase de observação para o seu período de ação. Apesar da procura de petróleo no Algarve já estar prevista, contratualmente, desde 2007, só no final de 2015 é que se começa a formar o pico da controvérsia, desenrolando-se até 2019.

3) Evitar controvérsias sem fronteiras – considerando a complexidade de análise de certas temáticas, é recomendado a seleção de um caso que se adequa ao tempo e recursos que os investigadores têm disponíveis. A PEPA apresenta fronteiras temporais e espaciais bem definidas, o que permite delimitar melhor o objeto empírico.

4) Evitar controvérsias inacessíveis – a observação das controvérsias depende da sua abertura ao debate público. Desde sessões de esclarecimento a programas de debate mediáticos, passando pelas redes sociais, a PEPA foi um assunto debatido exaustivamente na esfera pública.

4.2. Trabalho de campo e recolha de informação

O primeiro passo na cartografia das controvérsias é o mapeamento dos acontecimentos e argumentos levantados, revelando o quão os discursos estão dispersos, e também o quão estão entrelaçados com a literatura. Assim, procede-se à apresentação de atores e as redes de atores que individualmente constituem. No entanto, a observação não se pode limitar a afirmações, ações e relações, mas deve estender-se ao significado que os atores atribuem a elas alargando-se a cartografia ao universo da controvérsia.

A investigação empírica deste trabalho baseou-se na recolha e análise de informação através de documentos, artigos de opinião, notícias e entrevistas. Foi efetuado o levantamento de vários documentos relevantes, nomeadamente os contratos e decretos de lei, através dos websites governamentais e dos websites da ASMAA e da PALP, os dois últimos contendo uma vasta compilação de dados, facilitando o acesso à informação. Foi feita uma pesquisa através do motor de busca Google com termos relacionados com a prospecção e exploração de petróleo no Algarve, incluindo questões legais e contratuais, desde o período de 2007 até agosto de 2019, de onde foram recolhidas algumas das

notícias e artigos utilizados na análise. Optou-se também por recolher dados, para o mesmo período, a partir de um jornal local – Sul Informação (SI). Esta fonte de informação transmite-nos uma perspetiva regional, abrindo-nos portas a múltiplos pontos de observação onde se incluem a população local, as autarquias, as associações empresariais, ou os movimentos ambientalistas.

O melhor método de observação é o contacto direto com os atores pois permite-nos seguir a voz dos atores e delegar para segundo plano os nossos pressupostos. Ao nos permitirmos influenciar por diferentes pontos de vista, construímos uma análise mais objetiva e mais imparcial (Venturini, 2010). Neste sentido, fizemos a gravação de 4 entrevistas a indivíduos com diferentes papéis e visões na discussão (Ver tabela III em Anexos).

Apesar de várias tentativas através de correio eletrónico ou por via telefónica, não foi possível contactar qualquer representante das empresas membro dos consórcios que detinham os contratos. Também não obtivemos qualquer resposta da ENMC às tentativas de contacto realizadas. Por outro lado, conseguimos entrar em contacto com Jorge Moreira da Silva, ex-Ministro do Ambiente, que na impossibilidade de nos conceder uma entrevista, remeteu-nos para o seu artigo de opinião no DN, no dia 23 de maio de 2016. Acreditamos que a possibilidade de entrevistas com estas entidades contribuiria significativamente para a investigação na medida em que nos permitiria um maior número de pontos de observação de uma posição contrastante à população local e ao relato nos media.

Quanto ao tratamento da informação, esta foi organizada no sentido de responder os 9 pontos propostos por Venturini (2012) no seu quadro conceptual para a construção de um website para uma controvérsia (Ver tabela II em Anexos). Na secção seguinte, iremos explorar a controvérsia apresentando os principais atores e mapeando cronologicamente a rede de interações. Ao tornarmos visíveis os contornos da controvérsia, ser-nos-á possível identificar quais os principais pontos de desacordo e como estes influenciaram o desfecho do conflito.

5. Estudo de caso e trabalho empírico

Neste capítulo apresentamos o caso de estudo e os atores envolvidos através de um relato cronológico dos elementos mais relevantes para a controvérsia. Este relato foi

construído com base na informação recolhida a partir dos documentos e notícias consultados, assim como das entrevistas realizadas.

5.1. Atores da Controvérsia

Do ponto de vista científico, a relação entre a tecnologia, ciência e sociedade pode ser observada através das redes tecnocientíficas composta por seres humanos, objetos, organismos naturais, etc. (Escobar, 1998; Venturini, 2010; Latour, 2011). A identidade de cada ator é influenciada, e influencia a rede. As intervenções de cada ator podem ser analisadas sob o conceito de *traduções*¹¹. Cada ator constrói o seu próprio universo através das associações que estabelece entre os elementos que o rodeiam. A sobreposição dos diferentes universos, originada por um processo contínuo de *tradução e contra-tradução*, leva ao reajustamento da identidade e estratégias dos atores na rede; à definição dos problemas da rede; à transferência de conhecimento na rede e; ao estabelecimento de hierarquias entre organizações, grupos e indivíduos (Callon *et al.*, 1983).

Na análise de controvérsias tecnocientíficas, Venturini (2010) descreve os atores como “alguém/algo a fazer alguma coisa”. Com base na leitura de artigos e notícias da imprensa e nas entrevistas realizadas, identificamos um conjunto de atores que podem ser distinguidos entre *Humanos* e *Não-Humanos*. A utilização desta terminologia vai de encontro à análise simétrica utilizada pelos defensores da ANT (Lave, 2015). Desta forma pretendemos dar destaque não só aos atores humanos, mas também a outros elementos que, de alguma forma, exercem influência sobre a rede.

Começando pelos *não-humanos*, identificamos atores de carácter tecnológico, os métodos utilizados no processo de prospecção e exploração de hidrocarbonetos, alvos de contestação devido aos seus impactos operacionais, e as técnicas de exploração de energias renováveis existentes, frequentemente mencionadas (pelos atores que se opõem ao furo) como uma alternativa sustentável aos hidrocarbonetos. Em termos de elementos jurídicos, identificamos os contratos outorgados, o DL 109/94 e o TUPEM (incluindo o processo de consulta público associado). Estes elementos estabeleceram as bases legais para as atividades previstas, legitimando o avanço do projeto. Por fim, consideraram-se também elementos de carácter natural como a fauna e a flora das áreas concessionadas e da região assim como incidentes passados que condicionam a perceção dos riscos

¹¹ Os mecanismos e estratégias que um ator utiliza para identificar e organizar as associações entre outros atores, locais e elementos (Callon *et al.*, 1983)

associados à prospeção e produção de petróleo, nomeadamente desastres ambientais como o derramamento de petróleo provocado por um acidente na plataforma *Deepwater Horizon* em 2010, no Golfo do México.

Quanto aos atores *humanos*, optamos por organizá-los de acordo com as associações que estabelecem na controvérsia:

- **Concessionárias:** as empresas que detém a concessão de exploração de Petróleo no Algarve: consórcio ENI/GALP, Repsol/Partex e Portfuel.
- **Associações ambientalistas:** representantes de associações que se têm manifestado contra a prospeção e produção de hidrocarbonetos. Destacamos a ASMAA, PALP, ZERO, Climáximo e Quercus.
- **Entidades Governamentais:** Primeiro Ministro (PM), ENMC/ENSE, Ministério do Ambiente, IPMA, Direção Geral de Energia e Geologia, a Autoridade Marítima, entre outras.
- **População:** cidadãos das regiões afetadas, incluindo Associação de Municípios do Algarve (AMAL) e algumas personalidades que se manifestaram acerca do furo.
- **Empresas da Região:** representantes das empresas da região, incluindo a Associação de Hotelaria de Portugal, a AHETA, a NERA, a ANJE, etc.
- **Peritos:** conjunto de indivíduos com elevado grau de expertise nas diferentes áreas relacionadas com as atividades de prospeção e exploração de hidrocarbonetos.

Na discussão de resultados demonstramos como cada grupo de atores (e atores individuais) se encontram associados a diferentes argumentos técnicos, científicos, jurídicos, territoriais, éticos e sociais e de que modo estes conduzem a controvérsia a um desfecho.

5.2. Trajetória da Controvérsia

5.2.1. Pico da Controvérsia – Quando aqueceu

Em setembro de 2015 são assinados os contratos com a *Portfuel* para a exploração de petróleo e gás natural na zona de Aljezur e Tavira, recorrendo a técnicas tradicionais. Pela terceira vez consecutiva, o Governo negocia contratos para a PEPA, à revelia da

população e das autarquias locais. Nas redes sociais circulam fotos (Ver figura 1 em Anexos) que geram alarme na população local como é o caso de um furo de rega agrícola. José Amarelinho, o presidente da CM de Aljezur, questionou as intenções do furo na medida em que a profundidade da perfuração e a presença no local de geólogos afiliados à Portfuel possa sugerir que estejam a ser efetuados trabalhos relacionadas com a PEPA (SI, 3/12/2015).

É face a estas notícias, que as autarquias sentiram a necessidade de tomar uma posição e pedir esclarecimentos ao Governo. A assinatura de novos contratos foi vista como a última gota de água por parte dos autarcas. No dia 9 de dezembro de 2015, a AMAL emitiu uma nota à comunicação social onde começa por condenar a constante falta de informação e de consulta pública por parte dos sucessivos Governos na matéria da PEPA considerando este como “um dos pecados capitais de todo este processo” (AMAL, 9/12/2015). Questionam a pertinência e a compatibilidade destes projetos com o desenvolvimento sustentável da região, especialmente considerando a proximidade com territórios protegidos como o parque natural da Costa Vicentina e a Ria Formosa. Por outro lado, alertam para os eventuais riscos e danos ambientais que possam afetar a vida dos algarvios e terminam com a exigência de uma audiência urgente com as entidades responsáveis pela indústria. A resposta não se fez tardar e, no dia seguinte, a ENMC reagiu à posição da AMAL através de um comunicado (SI, 10/12/2015).

Neste comunicado, a ENMC afirma-se surpreendida pelas acusações de falta de transparência, referindo que no dia seguinte à assinatura dos recentes contratos, disponibilizou no seu site toda a informação referente aos mesmos. O presidente da ENMC deslocou-se à cidade de Faro para uma sessão de esclarecimento sobre os novos contratos, onde estiveram presentes 12 dos 16 edis da região. Nessa reunião foram discutidas particularidades técnicas sobre os contratos e foi ainda dada a garantia de que nenhum furo recorreria a técnicas não-convencionais tais como o *fracking*, uma das preocupações levantadas pela AMAL. Na sequência deste encontro, foi agendada uma nova sessão de esclarecimento, agora aberta ao público, que contou com um painel composto por responsáveis da ENMC e pelas empresas detentoras das concessões. No dia anterior a esta sessão, as principais associações empresariais e turísticas do Algarve e a AMAL reforçaram a sua posição contra qualquer atividade através de um comunicado conjunto onde sublinhavam os riscos iminentes para a economia da região (SI, 12/1/2016). Já na sessão, as explicações dadas ao público foram insuficientes para mudar

uma opinião maioritariamente negativa em relação às atividades. Nem a promessa de progresso para o país pareceu mudar a opinião do público que encheu o auditório da Universidade do Algarve.

O PAN abordou o PM no debate quinzenal, na Assembleia da República, de 15 de janeiro de 2016, mostrando as suas preocupações em relação às atividades de exploração de petróleo no Algarve. A resposta de António Costa frisou os benefícios de conhecer e explorar recursos naturais do país e a pertinência de prosseguir com os trabalhos de prospecção, cumprindo assim os planos de trabalhos estabelecidos nos contratos (SI, 15/1/2016). No sentido inverso, uma fonte oficial do Governo afirmou ao jornal Económico que os concursos públicos que estavam previstos para a bacia do Porto e do Algarve já não iriam avançar, como fora reportado em setembro de 2015 (SI, 26/1/2016). As interações observadas durante os meses de dezembro e janeiro figuram como o momento em que os atores não podem mais evitar a discussão (Venturini, 2010).

Durante os meses seguintes, a contestação local acentuou-se de tal modo, que os autarcas consideraram que o “diálogo está esgotado”, levando a AMAL para o campo jurídico (José Amarelinho, SI, 16/1/2016). Um pouco por todo o Algarve foram organizadas sessões de esclarecimento e ações de sensibilização contra a exploração de petróleo na região (Ver figuras 2, 3, 4 e 5 em Anexos). Ao mesmo tempo, o Ex-Ministro do Ambiente, Jorge Moreira da Silva, que autorizou os contratos com a Portfuel, veio condenar a campanha levada a cabo contra os contratos de prospecção, alegando a necessidade do país em “conhecer” os seus recursos (DN, 23/5/2016).

Em maio de 2016, sem o apoio da população local, o consórcio Galp/ENI submete um requerimento para a atribuição de um TUPEM, autorização necessária para desenvolver atividades no território marítimo nacional. Esta licença visava apenas as atividades de sondagem e pesquisa e a sua atribuição é feita após deliberação das entidades estipuladas no artigo 60º do DL 38/2015 e ainda após uma fase de consulta pública com a duração mínima de 15 dias, prevista decorrer entre 31 de maio e 22 de junho. Este período é alargado até ao dia 4 de agosto face ao pedido realizado pela PALP, justificando-se com as cerca de 26 mil assinaturas já assinadas à data e com a identificação de dificuldades no acesso à informação:

«a grande dispersão geográfica do interior e litoral algarvios tornam difícil quer a difusão da Consulta Pública, quer a recolha da

opinião dos moradores, que não têm ou não dominam a internet e portanto deveriam ter acesso à consulta por via da leitura do enunciado e da escrita da resposta em suporte de papel. Há ainda muitas pessoas, especialmente os idosos, que não conseguem interpretar o que está escrito no Edital, ou não têm facilidade em ler» - PALP (SI, 23/6/2016)

A decisão de prolongamento do período de consulta pública provocou o adiamento dos trabalhos previstos pelo consórcio Galp/ENI. De acordo com o CEO da Galp, com todo o equipamento pronto para iniciar as atividades de prospecção, a decisão tomada pela DGRM veio tapar a janela de oportunidade (Carlos Gomes da Silva, na apresentação de resultados da Galp, de acordo com a TSF, 29/7/2016.). A 1 de Julho de 2017, o Parlamento aprovou uma proposta de resolução que recomenda a suspensão das atividades de pesquisa e exploração de petróleo no Algarve. Em agosto de 2016 também o consórcio Repsol/Partex decidiu adiar os trabalhos, que teriam início previsto para outubro, não apontando a nova data.

Até ao final do ano de 2016 multiplicaram-se as demonstrações públicas de contestação ao petróleo na região, das quais se pode destacar a presença do Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa na entrega da medalha de Honra do Município de Loulé a Lúcia Jorge, onde foi recebido por um mar de manifestantes anti petróleo. Durante a cerimónia, o Presidente foi questionado sobre o tema tanto pelo líder da autarquia local como pela própria homenageada, recebendo também um dossier sobre a exploração de petróleo por parte da PALP (SI, 22/7/2016). As ações promovidas contribuíram ainda para a recolha de mais de 42 mil assinaturas com parecer desfavorável à atribuição do TUPEM à Galp/ENI.

Tal como o final de 2015, o termo de 2016 trouxe consigo eventos que redefiniram a direção da discussão. Em dezembro de 2016 uma fonte do Executivo confirmou ao DN, que iria proceder à rescisão dos contratos assinados com a Portfuel e com a Repsol/Partex.

“Há de facto incumprimento inequívoco (...) na medida em que a empresa não apresentou prova de constituição e manutenção do seguro de responsabilidade civil a que estava obrigada” – Procuradoria geral da República (DN, 14/12/2016)

“A ENMC concluiu existir uma situação de incumprimento não justificado do Plano de Trabalhos para 2016, que justifica a execução

de cauções prestadas pelos membros do consórcio” – ENMC (DN, 14/12/2016)

Esta notícia foi recebida com grande entusiasmo e devolveu, à população, a esperança de um futuro limpo de petróleo na região. A Galp/ENI passava a ser a única entidade com contrato válido, nomeadamente, a área designada por “Santola”¹².

No sentido oposto, surgiu a decisão da DGRM em relação à atribuição do TUPEM. A 11 de Janeiro de 2017, a DGRM emitiu o título que permitia à Galp/ENI iniciar os trabalhos de pesquisa a 45 km da costa de Aljezur. O CEO da Galp admitiu que os trabalhos poderiam começar em 2017, entre os meses de maio e junho. A reação das autarquias e movimentos ambientalistas foi, novamente, de surpresa. As mais de 42 mil assinaturas apresentadas na consulta pública aliadas à rescisão dos contratos com as restantes concessionárias levavam a crer que o Governo deferisse o pedido do consórcio. As críticas não se fizeram tardar, e foram veiculadas através de comunicados, manifestações e até moções anti petróleo. No rescaldo da decisão, António Costa foi confrontado com estes factos pela líder do BE, Catarina Martins. O PM retorquiu alegando a inexistência de qualquer incumprimento da lei e dos contratos por parte do consórcio, pelo que no caso de atraso no início dos trabalhos, o Governo seria financeiramente responsável (Rádio Renascença, 27/1/2017).

Os movimentos civis continuaram os esforços para efetivar o cancelamento dos restantes contratos de prospecção e produção de hidrocarbonetos no Algarve. No início de maio de 2017, a PALP e o Município de Odemira interpuseram duas providências cautelares junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé (SI, 4/5/2017; 6/5/2017). A autarquia manifestou-se diretamente “contra a prospecção e exploração de petróleo na costa sudoeste do Alentejo e Algarve” ao passo que a PALP se focou em irregularidades no processo de emissão do TUPEM. As PC foram aceites pelo tribunal levando à suspensão imediata de qualquer atividade prevista pelo consórcio Galp/ENI. Em agosto de 2017, o Presidente da República promulgou um diploma que tornou obrigatória a consulta prévia aos municípios nos procedimentos administrativos relativos à prospecção e pesquisa, exploração experimental e exploração de hidrocarbonetos (Lei n.º 82/2017/DN, Diário da República 19/07/2017). O CEO da Galp criticou, em conferência

¹² O Consórcio Galp/ENI desistiu das restantes áreas de concessão na zona do sudoeste algarvio e alentejano face ao baixo potencial identificado durante as sondagens previamente realizadas.

de imprensa, a suspensão dos trabalhos que levaram uma nova janela de oportunidade a esfumar-se. Carlos Gomes da Silva não compreende a contestação ao projeto, lembrando a experiência da empresa na indústria petrolífera e comentando que este aparato é exclusivo a Portugal (Jornal Económico, 31/7/2017). Apesar dos efeitos suspensivos da PC, no final de 2017 o consórcio apresentou o seu plano de trabalhos para 2018, prevendo a realização de um furo de prospecção para o segundo trimestre desse ano.

A 20 de Dezembro de 2017, foram discutidos projeto de resolução propostos pelo PCP, BE e o Partido Verdes (SI, 21/12/2017). A proposta do PCP, onde não houve rejeição da exploração de petróleo, previa a discussão e divulgação das avaliações de impacto ambiental, foi aprovada pelo Parlamento. No caso dos restantes partidos, os pontos levantados exigiam diretamente o fim de todas atividades relacionadas com a exploração. Apesar da recomendação de não prorrogação dos contratos com o consórcio, a 8 de janeiro de 2018, o secretário de Estado da Energia, Jorge Seguro Sanches, deferiu "a prorrogação requerida até à verificação da condição de conclusão dos procedimentos aplicáveis previstos no regime jurídico da avaliação de impacte ambiental" estipulando o prazo de janeiro de 2019 como o limite para o início dos trabalhos. O BE exigiu um conjunto de documentos a fim de averiguar a legitimidade para a renovação do contrato, aludindo à PC interposta pela PALP, que se mantinha em curso (SI, 30/1/2018). As autarquias, os movimentos ambientalistas e as entidades da área do turismo do comércio, fortaleceram a posição de oposição ao furo numa reunião realizada no dia 22 de fevereiro.

O mês seguinte foi marcado pela aproximação de todas as partes, fruto de uma proposta da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) que contou com o apoio das associações locais e do consórcio. A APA passava a deter a responsabilidade de instituir ou rejeitar a realização de uma AIA, com base na consulta pública e a entidades competentes, de acordo com o predisposto na Lei n.º 82/2017. (Lusa em expresso, 8 de janeiro,) a "apreciação prévia de sujeição a procedimento de AIA dos projetos de sondagem de pesquisa e ou prospecção de hidrocarbonetos" entrou num processo de Consulta Pública no período de 5 de março a 16 de abril de 2018. Precisamente no último dia do prazo, a licença de prospecção atribuída à Galp/ENI foi considerada o pior incentivo

a combustíveis fósseis, num galardão atribuído pela Rede Europeia para a Ação Climática¹³ (DN, 16/4/2018).

No final do período de consulta pública a APA anunciou a dispensa da realização de uma AIA, um elemento que foi exigido pela região desde o início da discussão. Na base da decisão está a não identificação de impactos negativos significativos, corroborada pelas entidades consultadas¹⁴. A APA considerou a necessidade de realizar uma AIA apenas em caso de produção. Novamente, a população e associações locais viram os seus interesses postos em causa por uma decisão por parte de uma entidade governamental.

A resposta revelou-se imediata. Foi marcada uma manifestação, em frente ao Ministério do Ambiente, com o propósito de exigir a demissão do ministro do Ambiente e do presidente da APA, pedido formalizado através de uma carta subscrita pelas entidades anti petróleo e outras personalidades que se juntaram à causa. Por sua vez, a PALP recorreu novamente ao Tribunal de Loulé através da contestação da resolução interposta pelo Governo, que levou à suspensão dos efeitos da PC. No dia 3 de julho de 2018 a contestação da Plataforma foi aceite. A decisão final do tribunal saiu a 13 de agosto, o que levou à restituição dos efeitos suspensivos da PC, intimando o consórcio a não realizar quaisquer atividades, seja ela preparatória ou de prossecução da exploração.

O consórcio Galp/ENI reagiu no dia seguinte através de um comunicado reafirmando o escrupuloso cumprimento de todos os requisitos legais ao longo de todo o processo (Sábado, 14/8/2018). Por sua vez, o Ministério do Mar e a DGRM apressaram-se a recorrer da decisão. Com os interesses questionados pelo PAN, estas entidades voltaram a frisar que a fase dos contratos que está a ser executada não está ligada a qualquer exploração ou produção de hidrocarbonetos e que a PC coloca em causa a legitimidade da DGRM ao nível da atribuição do TUPEM (Público, 21/8/2018).

¹³ “A Rede Europeia para a Ação Climática é uma coligação formada por mais de 160 ONG provenientes de 35 países membros, que se dedica à luta pelos direitos ambientais, contribuindo para o desenvolvimento de políticas sustentáveis na Europa.

¹⁴ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve); Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo); Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM); Direção-Geral do Património Cultural (DGPC); Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM); Direção Geral de Saúde (DGS); Entidade Nacional do Mercado de Combustíveis (ENMC); Instituto da Conservação da Natureza (ICNF); Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA)

Apesar de ainda contar com o apoio das entidades governamentais, a 13 de outubro de 2018, o consórcio Galp/ENI enviou uma carta à ENMC, com conhecimento do ministro do Mar e da DGRM, onde assume não reunir condições para avançar com o furo de prospecção em Aljezur. A decisão foi assumida publicamente numa nota enviada ao Expresso onde se pode ler:

“A Galp e a Eni tomaram a decisão de abandonar o projeto de exploração de fronteira na bacia do Alentejo. Apesar de lamentarmos a impossibilidade de avaliar o potencial de recursos offshore do país, as condições existentes tornaram objetivamente impossível prosseguir as atividades de exploração” (Expresso, 29/10/2018)

A notícia da desistência da Galp/ENI foi recebida no Algarve com entusiasmo, mas também com alguma apreensão face à inexistência de qualquer documento oficial sobre a renúncia dos contratos. Ora, mesmo após a desistência do consórcio e da expiração dos prazos estipulados nos contratos, em fevereiro de 2019 o tribunal Administrativo do Sul, onde tinham sido interpostos os recursos da PC, veio dar razão ao Ministério do Mar e à DGRM (SI, 26/2/2019). No entanto, o consórcio garantiu que este processo em nada mudaria a sua decisão de renunciar aos contratos. Apesar de tudo, o Ministério Público fez um recurso desta decisão para o supremo tribunal de justiça, alegando, entre outros factos, a não consideração do princípio da precaução. A decisão final surgiu em junho de 2019 com o Tribunal a recusar o recurso, não por dar razão às entidades governamentais, mas sim devido à revogação dos contratos (SI, 28/6/2019).

5.2.2. História da Controvérsia - Antes de Aquecer

Em 2002, foi aberto um concurso internacional para obtenção de licenças que não despoletou a procura desejada. Face a esta situação, o Estado Português iniciou esforços na tentativa de atrair investidores culminando em 2007 com a assinatura de 3 novos contratos de concessão no *deep off shore* da Bacia Alentejana. As concessões na Bacia Alentejana – designadas por Santola, Gamba e Lavagante – foram atribuídas ao consórcio constituído pela Galp e ENI. Os primeiros sinais de desagrado em relação às atividades previstas fizeram-se sentir em 2006 e 2007, através do deputado do PSD, José Mendes Bota. Este enviou um documento ao Ministro da Economia e Inovação que incidia sobre os pré-acordos existentes com algumas empresas, que não se chegaram a concretizar. Nesse documento estavam incluídos um conjunto de questões relacionadas com a

natureza dos contratos, os riscos ambientais e os ganhos económicos para o Estado e região.

No dia 21 de outubro de 2011, o Estado Português assinou 2 contratos com a espanhola *Repsol* e a alemã *RWE*, afetos às áreas designadas por Lagosta e Lagostim, ao largo de Tavira, com contornos semelhantes aos assinados em 2007. Os contratos sofreram uma adenda provocada pela substituição da *RWE* pela *Partex Oil and Gas*. As estimativas apontavam para a existência de reservas equivalentes a 10 a 15 anos do consumo nacional. Estas ações sofreram a contestação por Mendes Bota e pelo líder do PS Algarve, Miguel Freitas.

“Se há matéria a merecer uma discussão séria e qualificada é esta. E que haja um consenso regional. Nós estamos disponíveis para participar nessa discussão. Não temos nenhum preconceito. Apenas defenderemos o interesse público, da região e do país, tanto no presente como no futuro.” - Miguel Freitas, líder do PS Algarve (SI, 21/10/2011)

Em abril de 2012, Laurinda Seabra, uma luso-descendente da África do Sul, tomou a iniciativa de criar a ASMAA, uma associação com foco na proteção ambiental e cujas primeiras iniciativas se centravam na luta contra a prospeção e exploração de petróleo no Algarve. A associação foi oficialmente registada em dezembro de 2012. Foram feitas campanhas sísmicas na Bacia Alentejana não revelando resultados conclusivos.

Ao longo de 2013 foram realizadas algumas ações de protesto contra a exploração de petróleo no Algarve por parte de associações ambientalistas. A ASMAA realizou a campanha “*Oilgarve*” que consistiu na distribuição, por várias cidades algarvias, de 10 mil posters e 50 mil flyers e na recolha de assinaturas para uma petição pública com o objetivo de impedir os trabalhos na região.

Durante o ano de 2014, a *Repsol/Partex* anunciou que o início dos trabalhos de prospeção ao largo de Tavira estaria previsto para o ano seguinte. O Presidente da *Repsol*, António Brufau salientou o potencial dos reservatórios de gás de Portugal, estabelecendo paralelismos com alguns campos de exploração já ativos em Espanha (SI, 9/7/2014). À data, a *Quercus* veio a público mostrar a sua preocupação face à inexistência de qualquer estudo de impacto ambiental, principalmente tendo em conta a incapacidade para a região em lidar com um acidente, lembrando ainda os eventuais impactos no turismo, que é a principal atividade da região.

No mês de março de 2015 foi criada a PALP, uma iniciativa conjunta entre cidadãos e entidades da região, nas quais se incluíam a Quercus, a ASMAA (que viria a sair em outubro), a Almargem, entre outras. A PALP definiu a seguinte missão:

“Esta plataforma pretende romper o silêncio e o secretismo político à escala governamental, regional e local sobre este assunto, alertar a população para os riscos inerentes à exploração de hidrocarbonetos na costa algarvia, pretende incentivar um debate público sobre as consequências para a região de uma tomada de decisão desta natureza, exigir um estudo de impacto social, económico e ambiental, e, ainda, pressionar o estado para publicar o contrato entre este e as empresas de exploração petrolífera.” – Missão da PALP (2015)

Em suma, a controvérsia experienciou uma série de batalhas jurídicas que provocaram avanços e recuos no início dos trabalhos do furo de Aljezur e, em última instância, levaram à desistência por parte do consórcio que detinha o último contrato em vigor. Com base nos acontecimentos descritos, é possível identificar três pontos de vista principais em relação à PEPA. Em primeiro lugar, surge a visão da região, representada pelas autarquias, associações empresariais e movimentos ambientalistas, que é manifestamente contra o início de qualquer tipo de atividade relacionada com hidrocarbonetos. Os principais argumentos que invocam são: a falta de transparência e informação ao longo de todos os processos em torno dos contratos; os riscos ambientais associados à indústria; a incompatibilização entre a exploração de petróleo e a estratégia de desenvolvimento da região; os impactos negativos na principal atividade económica. Em seguida surge a posição das empresas concessionárias que apresentaram uma postura discreta ao longo do processo. A comunicação foi principalmente institucional ou feita em momentos pontuais como a reafirmação do potencial geológico do país e da capacidade da empresa em operações na indústria petrolífera. Considerando apenas o consórcio Galp/ENI, estes reiteraram o cumprimento das obrigações contratuais e legais a que o projeto estava sujeito. Por fim, o Governo e as entidades governamentais mostraram oscilações na sua abordagem à situação. Se por um lado existiram várias recomendações parlamentares para a suspensão das atividades e ainda alterações na lei que protegem os municípios e a população, por outro lado verificou-se grande insistência por parte da DGRM, ENMC e Ministério do Mar em prosseguir com as atividades, extravasando a importância do projeto para o conhecimento dos recursos geológicos do país. Ao mesmo tempo, estas entidades colocaram sempre de lado uma eventual produção

ao referirem que todos os processos contestados se debruçavam somente sobre atividades sem impactos negativos significativos, nomeadamente, durante a pesquisa e prospecção. No próximo capítulo entraremos em detalhe sobre os argumentos utilizados ao longo da controvérsia, tentando organizá-los seguindo o enquadramento proposto por Escobar (2006b).

6. Discussão de Resultados

A controvérsia em análise apresenta um conjunto de temáticas nas quais existe um conflito de posições entre os atores. Estas temáticas foram identificadas através da análise de artigos e notícias de imprensa, de elementos jurídicos e das entrevistas realizadas. A organização dos pontos de conflito em temáticas possibilita a delimitação das fronteiras da análise e permite uma visualização mais fácil dos impactos nas dimensões económica, ecológica, culturais e políticas. Desta forma, ao longo da próxima secção serão listados os argumentos dos atores, a fim de esclarecer o seu posicionamento na controvérsia. As temáticas a abordar serão: 1) a comunicação, informação e governança do risco; 2) a estratégia energética e desenvolvimento regional; 3) os contratos e o regime jurídico da indústria.

Antes de avançarmos nesta discussão, não queremos deixar de refletir sobre os riscos ambientais associados às atividades de exploração de petróleo e o modo como são percecionados pelos diferentes atores. Observámos a existência de dois tipos de discurso contrastantes, que nos introduzem a dimensão ecológica da controvérsia. Em primeiro lugar o argumento de que “os impactos e riscos são mínimos”, utilizado por entidades governamentais e concessionárias e outros atores a favor do furo:

“Não há atividades humanas com ausência de risco. Todavia, esse risco é considerado mínimo (...) principalmente quando comparado com o risco de maré negra causada por acidente de navegação (...) sem qualquer possibilidade de controlo” – Gabinete do Ministro da Economia e Inovação

“É um propulsor de uma onda. São pequenas explosões, logo os impactos são insignificantes pois são técnicas muito apuradas. São controladas, medindo os impactos à volta” – Entrevista 3

Em segundo lugar, temos a posição partilhada pela população e organizações locais: por mínimos que sejam os riscos, a própria natureza das atividades apenas trará novas ameaças à sustentabilidade da região. A PALP considera ainda que “as empresas

estão a arriscar mais. Continuam a tentar ir para sítios onde é impossível controlar as operações na procura dos recursos. Os riscos estão a aumentar e não a diminuir” (Entrevista PALP). De igual modo, a AMAL manifesta a sua preocupação:

“A AMAL questiona De igual forma, não entendemos e colocamos as mais sérias e fundamentadas dúvidas quanto à compatibilização das atividades autorizadas/licenciadas, com os valores ambientais e a biodiversidade em presença, nomeadamente em territórios de Reserva Agrícola Nacional, Reserva Ecológica Nacional, Rede Natura 2000 e Parques Naturais.” AMAL, 09/12/2015

Ficam evidentes os contornos da dimensão ecológica da controvérsia. A perceção dos riscos e a natureza das atividades não reúnem consenso entre os atores despontando problemas ao nível da distribuição ecológica. Sem este contraste de opiniões, as atividades dificilmente seriam contestadas. Podemos então concluir que na origem da oposição às atividades de exploração, a distribuição ecológica dos benefícios da atividade não correspondeu às expectativas de todos os atores afetados.

6.1. Comunicação, Informação e Governança do Risco

As medidas de governança do risco, com especial destaque para a *risk communication*, foram um dos primeiros focos de contestação por parte do grupo de atores que se opunha à exploração. Na nota à comunicação social apresentada pela AMAL a 9 de dezembro de 2015 podemos ler:

“A ausência constante de informação quer aos municípios quer à Comunidade Intermunicipal do Algarve bem como aos cidadãos algarvios, por parte dos sucessivos Governos é injustificável e um dos pecados capitais de todo este processo. Todo este processo tem passado “ao lado” dos Municípios e da população Algarvia! Não entende a AMAL porque é que os Municípios Algarvios nunca foram informados ou consultados atempadamente sobre a matéria!”

“A mais recente assinatura de contatos (...) ultrapassa em todos os limites o admissível no que respeita ao direito de acesso à informação, esclarecimento, discussão pública e acima de tudo ao respeito que merecemos, sendo certo que a questão está na opinião pública associada a um alarmismo que não queremos por a nossa região.”

No que toca à informação partilhada pelas entidades responsáveis – como a ENMC e o Ministério do Mar – observamos que as medidas de informação à população foram realizadas sobretudo num estilo reativo. Podemos afirmar que as sessões de esclarecimento aos municípios e ao público geral surgiram como resposta à contestação e não como um mecanismo de governança previamente planeado. Na sequência do projeto de resolução da AR nº120/2017, o Governo recomendou à ENMC que disponibilizasse um Livro Verde¹⁵ e um Relatório da situação dos contratos assinados. Estes documentos tinham por objetivo avaliar e informar sobre as atividades de exploração. No entanto, o Governo não implementou mais medidas para a divulgação de informação ao público. É de salientar que a maioria das sessões de esclarecimento foram promovidas pelos municípios e pelas associações ambientais.

O perito na indústria petrolífera que entrevistámos sublinha ~~enaltece~~ a falta de informação e de estudos em relação às atividades de prospecção e exploração de petróleo:

“Em Portugal, não existe nada em relação ao que as pessoas possam ganhar, não há partilha de informação porque também não há estudos, logo como é que as pessoas podem estar a favor?”

As questões políticas tornam-se mais evidentes através do testemunho da PALP, que afirma que em encontros realizados com a ENMC para obtenção dos contratos, foram concedidas apenas duas horas para analisar uma quantidade significativa de documentos e contratos empilhados uns sobre os outros, “sem poder tirar fotos e cada página fotocopiada custaria por volta dos 20 cêntimos”. A PALP afirma que a ENMC “não é muito transparente e defende as empresas. (...) era suposto a ENMC informar as pessoas, fazer apresentações públicas e negociar os contratos”. Complementarmente, a PALP contactou a Ministra do Mar, Ana Paula Vitorino, para agendar uma reunião, no entanto a Ministra alegou que o tema não seria da sua responsabilidade remetendo a reunião para o Secretário de Estado da Energia que, por sua vez, afirmou não poder atender à reunião. Nas palavras da PALP “dá a sensação de que Lisboa quer uma coisa que a região não quer”. As questões políticas e a falta de transparência evidenciam-se também na incoerência dos discursos: “(...) O facto de a Ministra dizer à América que havia petróleo

¹⁵ O Projeto de Resolução da AR nº120/2017 recomendou à apresentação de um Livro Verde sobre a prospecção, pesquisa, desenvolvimento e produção de Hidrocarbonetos em Território Nacional, que avalie e informe sobre a situação dos contratos de concessão para estas atividades.

e para irem lá investir, mas em Portugal não se diz isso... Em Portugal o discurso é: Ahh... deixa ver” (...) No caso de Portugal, as coisas sempre foram feitas na calada entre os dois partidos PSD e PS.” (Entrevista 3)

Nesta secção, é onde se verifica alguma concordância entre os entrevistados no que toca à importância da comunicação e da informação no desenrolar do conflito, insistindo nos valores de sinceridade, transparência e abertura. Os entrevistados referiram a necessidade de as empresas disponibilizarem toda a informação relevante (negativa e positiva) sobre as suas operações, assim como o Governo disponibilizar toda a informação para consulta pública através de diferentes canais de comunicação. O principal objetivo é evitar a desinformação que geram ideias falaciosas, tentando capacitar qualquer cidadão e entidade responsável para uma tomada de posição racional e rigorosa, independentemente dos seus valores pessoais.

“Não vale a pena guardar a informação. Deve-se incentivar o diálogo. O risco nunca é zero, (...) existe sempre, deve-se minorar o risco e adotar medidas de mitigação do risco” – Entrevista 4

Considerando o modelo de governança apresentado na secção 2.2.2., a incerteza dos riscos e a oposição que se levantou contra a exploração desde meados 2014, impunha-se a criação de um plano de governança que incluísse medidas de *risk assessment* e *risk management* com participação direta da sociedade civil (Marchi, 2003). No entanto, observamos que estas medidas não foram promovidas. Os dois momentos de consulta pública (previstos pela lei) não tiveram em conta a opinião pública maioritariamente desfavorável e culminaram na atribuição do TUPEM e na rejeição da AIA para a sondagem no bloco Santola, defendendo a posição com base na legislação e compromissos assumidos contratualmente.

A inexistência de um AIA foi outro dos temas quentes na controvérsia. O consultor na indústria argumenta que todos os projetos relacionados com exploração de hidrocarbonetos devem ser sujeitos a estudos de impacto ambiental, socioeconómico e sociocultural, antes de ser tomada qualquer decisão sobre o avanço dos trabalhos. Acrescenta que em todos os projetos na área onde ~~nos quais~~ esteve envolvido existiu uma AIA prévia a qualquer perfuração. No entanto, de acordo com o decreto de lei 109/94, que regulamenta a indústria em Portugal, as AIA apenas estão previstos numa fase de exploração, não sendo necessários para a fase de prospecção. Na verdade, esse é um dos

argumentos do Estado para justificar o procedimento dos trabalhos sem a existência de uma AIA:

"Recordar que a decisão da APA distingue duas situações, a da pesquisa, relativamente à qual dispensou a avaliação de impacto ambiental, de uma eventual situação de exploração para o qual será necessária a avaliação de impacto ambiental". – António Costa, Primeiro Ministro

O ministro do Ambiente, João Matos Fernandes, justifica que a decisão é técnica e não política e que o Ministério cumpre a lei. Inversamente, a maioria dos partidos criticou a decisão da APA com o argumento de que “os cidadãos, autarquias e associações devem ser tranquilizados acerca da inexistência de riscos, de segurança e ambientais.” As associações ambientalistas também manifestaram o seu desagrado:

“Ora, se de facto não existisse impactos negativos significativos não haveria a necessidade de impor essas condições (que na nossa opinião não são suficientes). O que torna esta decisão realmente num episódio de comédia grega e denota uma total falta de respeito para quem se deu ao trabalho de participar na consulta pública, uma falta de respeito pelo ambiente e por todos os residentes em Portugal.” – ASMAA

A recusa da AIA foi mais um sinal de como a ação do Governo foi insuficiente na governança do risco e na promoção de um processo democrático. Por outro lado, o Governo optou por promover alterações jurídicas somente no seguimento da contestação popular, primeiro com a obrigatoriedade da AIA em sondagens não convencionais e, posteriormente, através da obrigatoriedade de efetuar consulta aos municípios nas diversas fases associadas ao projeto de exploração. Através do discurso dos atores, podemos verificar que a missão de educar, informar, tranquilizar e preparar as populações para o risco não foi assegurada pelo estado. Os impactos podem ser observados também do ponto de vista cultural na medida em que a falta de informação não permite que as populações e organizações locais efetuem mudanças comportamentais para uma melhor adaptação aos impactes causados pelas atividades em causa.

6.2. Estratégia Energética e Desenvolvimento Regional

O desalinhamento da estratégia de desenvolvimento regional (assente no setor do turismo e atividades tradicionais ligadas ao mar) com a exploração de petróleo foi

fortemente evidenciado. Este argumento foi enfatizado pelas sucessivas tomadas de posição por parte das principais associações empresariais e turísticas da região:

“No mesmo território não podem coabitar turismo sustentável e exploração petrolífera. É preciso definir prioridades para o país: a aposta no turismo sustentável, que vive da excelência dos nossos recursos naturais e que justifica medidas especiais de proteção como a criação de Parques Naturais, como é o caso do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, não é compatível com a prospecção e exploração de petróleo e gás” – Associação de Hotelaria de Portugal (Dinheiro Vivo, 29/6/2016)

"Estamos totalmente contra a mínima possibilidade de haver prospecção e exploração de petróleo no Algarve, porque isso não bate certo com a dinâmica económica da região e também não bate certo com aquilo que são as estratégias do Governo, até no próprio programa de Governo, de utilização de energias limpas e renováveis", presidente da AMAL, Jorge Botelho (DN, 10/2/2018).

Em causa estão os impactos negativos que um acidente operacional traria para a região, tendo em conta que uma das componentes do turismo algarvio assenta nos oceanos e na natureza. O risco de contaminação coloca em causa a sustentabilidade de toda a economia. Contrapondo os argumentos contra a exploração devido ao conflito com as principais atividades da região, os atores a favor do furo invocam o exemplo da Bacia de Cádiz, uma das zonas mais fortes do turismo europeu, onde é feita a exploração de petróleo desde os anos 80, sem a existência de impactos significativos na região (Entrevista 4).

Quanto à política energética portuguesa, é de referir que esta encontra-se alinhada com a política europeia. O planeamento estipulado no DGEG não faz referência à exploração de petróleo. Pode ler-se no PNEC: “Portugal é caracterizado por não ter reservas de crude (petróleo bruto) nem jazigos de gás natural explorados, ou seja, não existe produção de crude nem de gás natural em território nacional”. O que está em causa e gera conflito, é a contradição na definição estratégica por parte do governo (DGEG e ENMC) ao permitir o avanço das atividades. A PALP denunciou a existência desta contradição:

“Abandonar o atual plano energético, e apostar no alternativo. (...)
Há falta de investimento e compromisso científico em mudar viabilizando

as energias renováveis como principal fonte energética. (...) Portugal devia estar na vanguarda das alternativas, para ser autónomo energeticamente e não tanto apostando no petróleo porque este não é o futuro”. (Concluindo que) “Incentivos fiscais deviam de beneficiar a sociedade de um modo geral para depois serem aplicados às energias renováveis e investigação, preparando para o futuro e independência energética” - PALP

A principal preocupação da PALP é o alinhamento com o programa energético europeu focando-se numa sociedade mais eficiente energeticamente e defendendo uma alocação maior de recursos para as renováveis. Os cidadãos e os municípios partilham o ponto de vista da PALP, com a presidente da CM de Lagos a ir mais longe, afirmando que "se o governo insistir sinto isso como uma declaração de guerra à região" (SI, 22/02/2018). Portanto, é notória a contestação aguerrida dos cidadãos e associações que, por sua vez, reclamam que a solução é claramente a aposta nas energias renováveis, até mesmo por uma questão de coerência (suposta liderança de Portugal neste mercado) para a obtenção da independência energética.

Por sua vez, o perito entrevistado relembra que Portugal foi pioneiro nas renováveis, na hídrica e no lançamento da eólica. O próprio participou em comités onde se criaram mecanismos legais e financeiros para as renováveis. No entanto apresenta uma opinião oposta à dos atores que se opõem ao furo, defendendo que:

“Não há conflito entre exploração e renováveis (...) O peso das energias renováveis no mix da energia primária, é menos de 10% (...) mesmo com Portugal sendo um pioneiro no investimento, este processo vai custar imenso dinheiro e tempo. Porquê ser contra a exploração de petróleo, quando podemos substituir o carvão pelo petróleo e gás? Do ponto de vista ecológico são muito melhores, seria muito bom para o país” (O governo deve) “Eleger como prioridade a descarbonização (Acorde de Paris), usando as renováveis, a nuclear, os hidrocarbonetos menos poluentes (gás natural); apostando nas economias de energia e novas tecnologias que permitam reduzir o uso dos combustíveis por exemplo nos transportes.” – Entrevista 4

Facilmente se percebe o contraste de discursos, e neste discurso em específico o principal “inimigo” é o carvão e, por isso, todas as alternativas devem coexistir para facilitar a redução dos níveis de poluição e atingir a independência energética. Apesar

disso, a redução do peso nas importações da energia é um facto onde não existe desacordo. A diferença é que a PALP defende um foco absoluto nas renováveis enquanto que por outro lado se defende o alargamento de alternativas ao carvão, até mesmo hidrocarbonetos menos poluentes. Com tudo isto, o Ministro do Ambiente afirma o seguinte que sumariza muito bem a problemática relativamente ao futuro energético do país¹⁶:

"O que é verdadeiramente importante num país que se comprometeu em 2050 em ser neutro do ponto de vista carbónico é o uso que fazemos do petróleo, essa é que é a verdadeira discussão. E não consigo concordar que alguém intencionalmente queira confundir a eventual exploração de petróleo, que não fazemos a mais pequena ideia sequer se existe, com o compromisso de que o país tem". – João Pedro Matos Fernandes, Ministro do Ambiente (TSF, 24/5/2018)

As questões ligadas à estratégia seguida pelo Governo e a estratégia de desenvolvimento regional preconizada pela população local têm um claro impacto nas 4 dimensões do nosso enquadramento conceptual. A dimensão económica surge na necessidade do governo em reduzir os níveis de importações de energia e na ameaça à sustentabilidade das atividades económicas da região. Esta ameaça surge das diferentes perceções e julgamentos em relação aos impactos ambientais, afetando a relação entre o meio natural e a comunidade e, conseqüentemente, a distribuição ecológica. As perceções em relação às atividades são construídas com base em valores e artefactos culturais. A exploração de petróleo é claramente um elemento alienígena para a região, o que veio pôr em causa a distribuição cultural. Por fim, as contradições exibidas pelas entidades governamentais no que toca à estratégia a seguir põem em causa a democracia do processo de atribuição das concessões. De facto, a exploração de petróleo nunca esteve prevista em qualquer plano eleitoral, o que ainda torna mais questionável a assinatura de contratos de exploração à revelia da população.

6.3. Contratos e Regime Jurídico

Os contratos com as concessionárias são outro dos pontos de conflito na controvérsia. Foi posto em causa o nível de remuneração para o país, a (in)adequação do regime jurídico em vigor e o processo de atribuição dos contratos.

¹⁶ <https://www.tsf.pt/lusa/interior/petroleo-ministro-do-ambiente-diz-que-carta-a-pedir-a-sua-demissao-foi-mal-dirigida-9376022.html>

O valor das remunerações para o Estado encontra-se abaixo da média dos países da UE (ENMC, 2018a). O entrevistado 4 remete este ponto para o facto de Portugal não ser ainda produtor de petróleo. Por outro lado, a ENMC argumenta que “as receitas consignadas no país, se encontram na média dos restantes países europeus não produtores, e com o mesmo regime de atribuição de direitos (...)” (ENMC, 2018b). No entanto, constatámos que existe uma incoerência na afirmação da ENMC considerando o facto de Portugal não receber qualquer percentagem das receitas provenientes de gás natural nem dos *profits* das empresas (Ver figura 6 em anexos), contrapondo a afirmação de que Portugal se encontra na média dos países a si semelhantes. Por outro lado, o entrevistado 4 acredita que um contrato menos vantajoso numa fase de arranque da indústria de exploração possa incentivar novos investidores a operar em Portugal, prevendo uma melhoria nos contratos.

Um grupo de atores considera que os contratos são ruinosos para o país. Rodrigo Mendes de Augusto fez um conjunto de vídeos a alertar para os problemas nos contratos, fazendo a comparação com o regime da Noruega em que cerca de 70% dos lucros do barril revertem a favor do Estado e, complementarmente, 55% a 65% do lucro do Estado é reinvestido em energias renováveis.

“O Governo está a jogar areia nos olhos (da população), e mesmo com a exploração no máximo o Estado só recebe 7%. Os contratos tentam esconder os pormenores relevantes e tentam enganar com benchmarking não especificando as diferenças e todos os pontos relevantes.” – Entrevista 3

A PALP invoca as cláusulas que não garantiam qualquer controlo sobre o petróleo produzido (artigo 78º, DL 109/94), sendo que Portugal continuaria a estar sujeito aos preços dos mercados internacionais, não beneficiando do facto de produzir petróleo em território nacional. Preocupa-se também pelo facto de o consórcio apenas ser obrigado a pagar dividendos da obtenção de um nível de lucros positivo. O economista Ricardo Pais Mamede, membro do movimento Futuro Limpo, realizou uma série de estimativas considerando cenários moderados e otimistas (na linha dos valores de produção em Espanha) e chegou à conclusão de que ao longo de três décadas, o impacto seria reduzido a cerca de 1% do PIB atual: 1.923,7 milhões de euros. (Jornal Económico, 26/5/2017) Complementarmente, a análise comparativa que efetuámos aos contratos mostra que não existia qualquer cláusula a contemplar a população local, seja no estabelecimento de

quotas mínimas para trabalhadores locais, ou em programas de formação ou quaisquer subsídios à economia local. Estas costumam ser medidas ~~essas que são~~ comuns à maioria dos países produtores de petróleo.

Em termos de legislação, o decreto de lei que regulamenta a indústria é acusado de ser antiquado e de não refletir o contexto da sociedade atual. A não obrigatoriedade da realização de uma AIA, na fase de prospeção, evidencia o desajustamento do regime jurídico, contrariando, de certa forma, o princípio da precaução. De facto, o DL 109/94 faz apenas 2 menções à palavra “ambiente”, evidenciando o desalinhamento entre a legislação e a estratégia de sustentabilidade e eficiência energética. O entrevistado 3 alerta para a inexistência de qualquer imposto sobre a produção no caso de furos a mais de 200 metros de profundidade. Esta é uma cláusula presente no decreto de lei que acaba por afetar as receitas do furo Santola, situado no *deep offshore*.

Em relação à atribuição dos contratos, a posição dos atores anti exploração foi claramente de indignação face à falta de consulta pública. Esta contestação surgiu em 2007 (assinatura dos contratos de Aljezur) e 2011 (assinatura dos contratos de Tavira) através do ex-deputado do PSD, Mendes da Bota e mais tarde em 2015 (Portfuel de Sousa Cintra), por parte do poder local e das associações ambientalistas. O processo de atribuição dos contratos de 2015 acabou por ser fortemente contestado não só pela falta de consulta pública, mas também pela questão de timing da sua assinatura e a falhas em aspetos técnicos.

Os contratos assinados com a Portfuel, por Jorge Moreira da Silva, ex-ministro do ambiente, têm a data de 25 de setembro de 2015, sendo que existiram eleições legislativas no dia 4 de outubro. O ex-ministro, num artigo de opinião com o título “Uma campanha poluída de mentiras sobre prospeção de petróleo no Algarve”, justificou este timing com os atrasos que ocorreram no processo e considerou a atribuição das concessões ~~era~~ uma inevitabilidade face à “legislatura consensual desde 1994” (DN, 23/05/2016) e aos mapas estabelecidos desde 2002. Entre o requerimento da Portfuel e a decisão final passaram mais de 300 dias num processo que devia estar terminado em noventa dias. O social democrata indica ainda que foi a complexidade e exigência dos contratos que permitiu ao Estado fazer a rescisão. A natureza das atividades foi também abordada pelo ex-ministro ao mencionar que os contratos são para prospeção e não exploração e que o país deve querer conhecer os seus recursos.

Para os partidos de oposição na altura - PS e BE – a decisão tomada “foi uma opção política” e não uma inevitabilidade. “Há que referir (..) a data contratual efetiva e que até ao dia anterior não existiu qualquer ato público de consulta ou informação sobre a concessão que nesse dia se concretizou”. Numa fase de transição política em Portugal, o novo secretário de Estado da Energia aproveitou para reformular o discurso em relação à atribuição dos contratos: “cumpre ao Governo, ouvindo todos (nomeadamente os autarcas) e ponderando todos os interesses envolvidos (económicos, ambientais e neste caso até os do turismo) optar por fazê-lo” (Jorge Seguro Sanches, Dinheiro Vivo – 23/05/2016).

Podemos observar que os contratos têm um impacto direto na distribuição económica dos benefícios provenientes da exploração de petróleo. Se, por um lado, as previsões de lucros para o Estado são consideravelmente baixas no caso português, a atribuição destas concessões pode estimular o mercado e atrair mais investimento na indústria (não obstante o facto de o petróleo não fazer parte da estratégia energética nacional). Ao nível da legislação, a mesma remete a defesa do ambiente a outros diplomas com base em diretivas europeias. Os processos de atribuição dos contratos não tiveram em conta a dimensão cultural nem social das populações afetadas assim como não contemplaram qualquer medida de salvaguarda da economia local (altamente dependente do turismo).

7. Conclusões

O principal objetivo desta tese foi a análise da controvérsia que surgiu em torno da exploração de petróleo no Algarve. Este caso está inserido numa larga rede de conflitos ambientais onde são colocados em causa os modos de vida da população local face às ameaças de rápida industrialização. Na base do nosso trabalho esteve a análise das interações que se estabeleceram entre os diferentes atores e da maneira como estes se posicionaram no conflito. Para tal, foi adotada a cartografia das controvérsias, assente na ANT, com o propósito de facilitar a ligação entre diferentes teorias das ciências sociais na análise do conflito. A realização de entrevistas e a recolha de diferentes artigos e notícias de imprensa, sob a premissa de uma análise simétrica, permitiram-nos compreender o espectro de expectativas e preocupações dos atores envolvidos.

Respondendo às questões de investigação, debruçamo-nos em primeiro lugar sobre as origens da controvérsia. Nos dias de hoje, a exploração de petróleo tornou-se

numa atividade controversa devido aos seus impactos diretos na poluição do ambiente, seja através de acidentes operacionais, seja pela associação a emissões de gases poluentes para a atmosfera. Neste sentido, e com base na estrutura económica do Algarve, a exploração de petróleo sempre foi vista como uma ameaça à sustentabilidade da região, originando desagrado entre o poder e associações (ambientalistas e empresariais) locais. Para além dos fatores ambientais, na origem da controvérsia esteve a inexistência de uma linha de comunicação entre o governo e as autarquias locais na tomada de decisão em relação à atribuição de novos contratos de exploração. A atuação do governo foi também contestada face à inexistência de uma AIA e às incoerências com o plano nacional de energia. Finalmente, a viabilidade económica dos contratos foi também um dos pontos largamente debatidos face à inexistência de qualquer estudo sobre o potencial de exploração.

A análise às redes de atores que se estabeleceram permitiu-nos observar como grupos com diferentes objetivos e visões se organizam na defesa dos seus argumentos. Observamos três posicionamentos principais em relação à PEPA:

- 1) A visão da região, suportada pelo poder e associações locais, que se apresenta afincadamente contra qualquer atividade relacionada com a exploração de petróleo na região, manifestando o seu desagrado em relação à maneira como todos os processos foram conduzidos, nomeadamente, a falta de transparência informação e consulta aos municípios e população local. Foi também condenada a pertinência destas atividades para o desenvolvimento da região. A luta travou-se através de diferentes manifestações, sessões de esclarecimento e um conjunto de providências cautelares que, em última análise, levaram ao término dos prazos dos contratos e ao fim de qualquer atividade.
- 2) A posição das concessionárias, que se mantiveram na sombra de todo o conflito, manifestando a sua opinião em situações pontuais. As concessionárias tiveram um impacto pouco significativo no conflito, visto que as suas intervenções foram meramente formais e pouco esclarecedoras em relação aos planos para a região.
- 3) A posição do Governo que poderia ser vista como um metrónomo, tendo em conta as oscilações que se observaram. Por um lado, com a mudança de governos, foram sendo promovidas algumas medidas e alterações legislativas que iam de encontro às preocupações das autarquias locais. Por outro lado, os governos nunca rejeitaram a

realização das atividades, mesmo contra o desejo da população, manifestando a importância para o país em se conhecer os seus recursos naturais.

Através da *framework* proposta por Escobar (2006b) debruçamo-nos sobre as dimensões que compõem este conflito. Os benefícios económicos que podem surgir da exploração de petróleo não são percebidos da mesma forma pelos diferentes atores. A **dimensão económica** surge-nos principalmente na forma das ameaças à economia local, sendo que a perspectiva local é a de que as atividades de exploração e o turismo (maioritariamente de praia) são incompatíveis. Por outro lado, o valor dos lucros para o Estado é questionável em termos da sua capacidade para influenciar a balança de importações energéticas. A **dimensão ecológica** está patente ao longo de todo o conflito. A formulação dos contratos focou-se no investimento financeiro, deixando de parte informações relevantes acerca da proteção ambiental. As concessionárias e o Governo conceptualizaram as atividades como um investimento com riscos ambientais mínimos, ao passo que a região sentiu que independentemente do nível dos riscos, a natureza das atividades comprometia os seus principais modos de subsistência.

A **dimensão cultural** está particularmente vinculada no ponto **6.2.**, apesar de incidir sobre os outros pontos levantados. A exploração de petróleo é uma atividade sem qualquer tradição na região. A (positiva) mudança de mentalidades em relação às preocupações ambientais, aliadas à tipologia das atividades tradicionais da região, como o turismo e a pesca, deu origem a uma percepção negativa das atividades ligadas aos combustíveis fósseis. A população local está focada num futuro assente em energias renováveis, pelo que a exploração de petróleo põe em causa a distribuição cultural na região. O que queremos dizer é que a exploração de petróleo é vista como uma imposição à população, por estar subjacente uma cultura e um modo de vida que não se alinham com os seus valores humanos, morais e éticos locais.

Por fim, refira-se a **dimensão política** e a **governança**. O Estado falhou na aplicação de um modelo de governança do risco e dos conflitos ambientais que permitisse uma rápida resolução da controvérsia. Consideramos que as entidades governamentais desempenham um papel fundamental na mediação de conflitos entre a sociedade civil e as empresas. A inclusão da região *a priori* no processo de atribuição dos contratos poderia ter permitido um debate entre as expectativas da região e as expectativas do governo e empresas por forma a obter um entendimento que servisse todas as partes. Por sua vez, poderiam ter sido antecipadas as reações negativas e assim preparar sessões regulares de

esclarecimento público, atribuindo transparência às entidades responsáveis. A recusa de uma AIA foi mais um dos pontos incompreensíveis tendo em conta todas as manifestações públicas de desagrado e as 42 mil assinaturas contra a emissão do TUPEM.

É evidente que o governo tomou opções políticas, escondendo-se numa legislação desajustada à realidade atual. As alterações na legislação foram mínimas e não tiveram qualquer efeito sobre as atividades previstas para o Algarve. Complementarmente, os recursos apresentados contra as PC interpostas pela população local não têm qualquer justificação do ponto de vista político. A questão aqui fica: Qual o real interesse do governo em prosseguir com os contratos assinados com a Galp/ENI? Não conseguimos dar uma resposta assertiva à questão, mas foi possível observar que o processo não seguiu os princípios e valores democráticos. A análise desta controvérsia permitiu-nos observar a impreparação do Governo Português para as atividades de exploração de petróleo.

O nosso trabalho pretende contribuir para o debate em política ecológica e para o estudo da relação entre a sociedade, o ambiente, a ciência e a tecnologia. Para estudos futuros seria importante estabelecer contacto com um maior número de atores na medida em que a multiplicação dos pontos de análise torna a investigação cada vez mais imparcial e completa. Existiram algumas dificuldades ao longo de todo o processo, principalmente devido ao pouco contacto que possuíamos na área das ciências sociais. No entanto, e tendo por base a filosofia de Bruno Latour (Venturini, 2010), tentamos desenvolver uma abordagem “que evita complicações conceptuais e se foca na observação e descrição de um conflito.

Referências Bibliográficas

- Arbuthnott, K. D. e Dolter, B. (2013) ‘Escalation of commitment to fossil fuels’, *Ecological Economics*. Elsevier B.V., 89, pp. 7–13.
- Aven, T. e Renn, O. (2012) ‘On the Risk Management and Risk Governance of Petroleum Operations no Barents Sea Area’, Department of Industrial Economics, Risk Management e Planning. University of Stavanger.
- Barker, C. (2003) *Cultural Studies: Theory and Practice*. 2nd edn. London: Sage Publications.
- Blaikie, P. (1985) *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. London: Routledge.
- Blaikie, P. e Brookfield, H. (1987) *Le Degradation and Society*. London: Methuen.

- Bourguignon, D. (2015) The precautionary principle. Bradshaw, M. e Waite, C. (2017) 'Learning from Lancashire: Exploring the contours of the shale gas conflict in England', *Global Environment Change*, 47(August), pp. 28–36.
- Callon, M., Courtial, J., Turner, W. A. e Bauin, S. (1983) 'From translations to problematic networks: An introduction to co-word analysis'. London: Social Science Information.
- Callon, M., Lascoumes, P. e Barthe, Y. (2009) 'Acting in an Uncertain World', *Inside Technology Series*, (April), p. 287.
- Castree, N. (2015) 'Capitalism and the Marxist critique of political ecology', no *Routledge Handbook of Political Ecology*. Abingdon, UK, pp. 279–292.
- CIRIUS, Augusto Mateus e Associados, Geoideia e CEPREDE. (2015) Competitividade nas regiões portuguesas: em busca da eficiência e eficácia, *Competitividade Territorial E A Coesão Económica E Social*.
- Clifford, J. (2015) *Frontiers of Fracking: Underground Political Ecology and Unconventional Energy no Contested Lescapes of North West Engle*. Stockholm University.
- Connor, M. O. e Martinez-aller, J. (1998) 'Ecological Distribution and Distributed Sustainability', in Faucheux, S., Connor, M. O., e Van der Straaten, J. (eds) *Sustainable Development: Concepts, Rationalities e Strategies*. Dordrecht: Springer, pp. 33–56.
- Coser, L. (1957) 'Social Conflict and the Theory of Social Change', *The British Journal of Sociology*, 8(3), pp. 197–207.
- Dahl, R. A. (2019) Democracy, *Encyclopaedia Britannica*. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/democracy> (Accessed: 30 August 2019).
- DGEG (2018) Plano Nacional Integrado Energia E Clima 2021-2030.
- DICAD (2017) Diagnóstico de Território - Cidade de Faro.
- Durkheim, E. (1893) *The Division of Labor In Society*. 1st edn. Paris: Alcan.
- Elaluf-calderwood, S. (2015) 'Who is afraid of Google Glass? Mapping the controversy about wearable and ubiquitous computing', in *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*. Vancouver.
- ENMC (2018a) Livro Verde Sobre A Prospecção, Pesquisa, Desenvolvimento e Produção De Hidrocarbonetos Em Território Nacional.
- ENMC (2018b) Relatório Situação pormenorizada dos contratos de concessão em vigor para prospecção, pesquisa, desenvolvimento e produção de petróleo: Resumo e caracterização das atividades de prospecção e pesquisa desenvolvidas em Portugal.
- Escobar, A. (1998) 'Whose Knowledge, Whose nature? Biodiversity, Conservation, and the Political Ecology of Social Movements', *Journal of Political Ecology*, 5, pp. 53–82.
- Escobar, A. (2006a) 'An ecology of difference: Equality and conflict in a glocalised world', *European Journal of Anthropology*, 47, pp. 120–137.
- Escobar, A. (2006b) 'Difference and Conflict no Struggle Over Natural Resources: A political ecology framework', *Development*, 49(3), pp. 6–13.

- European Commission (EC) (2001) *European Governance - A White Paper*. Brussels.
- Gibbons, Michael, Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. e Trow, M. (1994) *The New Production of Knowledge*, SAGE Publications. London: Sage Publications.
- Glasson, J., Therivel, R. e Chadwick, A. (2012) *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 4th edn. New York: Routledge.
- Gomes, C. A. e Batista, L. (2018) 'Aspetos jurídico-ambientais do regime da prospecção e exploração de petróleo offshore em Portugal', EPública, maio.
- Gould, K. e Schnaiberg, A. (1994) 'Environment and Society :The Enduring Conflict', *Contemporary Sociology*, (July), pp. 119–140.
- Governo de Portugal (2005) *Constituição da República Portuguesa*.
- Green, B. E. (2005) 'A General Model of Natural Resource Conflicts: The Case of International Freshwater Disputes', *Sociologia*. New Hampshire, 37(3), pp. 227–248.
- Greenberg, J. B. e Park, T. K. (1994) 'Political Ecology', *Journal of Political Ecology*, 1, pp. 1–12.
- Gurgel, C. A., Queiroz, G., de Santos, E. e Galvão, M. (2013) 'Impactos De Extração Do Petróleo (Óleo E Gás) No Rio Grande Do Norte, Na Região Do Alto Do Rodrigues', *Holos*, 3(29), pp. 130–147.
- Holifield, R. (2009) 'Actor-Network Theory as a Critical Approach to Environmental Justice: A Case against Synthesis with Urban Political Ecology', *Antipode*, 41(4), pp. 637–658.
- Homer-dixon, T. F. (1999) *The Environment, Scarcity, and Violence*, Environmental Change & Security Project Report. 5. Princeton.
- IESE (2015) 'Algarve 2014 - 2020 - Diagnóstico e estratégia - territórios de Baixa Densidade', CCDR.
- INE (2019) *Estatísticas do Turismo 2018*. Editado por Instituto Nacional de Estatística. Lisboa.
- Inman, S. C. (2013) *Fractured Consent: Public Participation in Environmental Complexity*. Georgetown University.
- Jacquet, J. B. (2009) *Energy Boomtowns & Natural Gas: Implications for Marcellus Shale Local Governments & Rural Communities*. 43. Pennsylvania.
- Jacquet, J. B. (2014) 'Review of Risks to Communities from Shale Energy Development', *Environmental Science e Technology*, 48, p. 8321–8333.
- Kilaparathi, J. (2014) 'Assessment of Safety Culture in Global Offshore Environments', *Journal of Environmental Protection*, 5(August), pp. 1003–1021.
- Latour, B. (2005) *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press.
- Latour, B. (2011) 'Networks, Societies, Spheres: Reflections of an Actor-Network Theorist', *International Journal of Communication*, 5, pp. 796–810.

- Lave, R. (2015) 'Reassembling the Political ecology and Actor-Network Theory', no Routledge Handbook of Political Ecology. London: Edward Elgar, pp. 213–224.
- Marche, J. (2012) 'Local labor market impacts of energy boom-bust-boom in Western Canada', *Journal of Urban Economics*. Elsevier Inc., 71(1), pp. 165–174.
- Marchi, B. De (2003) 'Public participation and risk governance', *Science e Public Policy*, 30(3), pp. 171–176.
- Martinez-alier, J. (2002) 'The Environmentalism of the Poor', no *Political Economy of Sustainable Development: Environmental Conflict, Participation and Movements*. Johannesburg.
- Martins, S. Silva, M., Azevedo, M. e Silva, V. (2015) 'Produção De Petróleo E Impactos Ambientais: Algumas Considerações', *Holos*, 6, pp. 54–76.
- OECD (2001) *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. OECD Publications.
- PORDATA (2019a) População portuguesa por região. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Municipios/População+residente++estimativas+a+31+de+Dezembro-120> (Accessed: 14 August 2019).
- PORDATA (2019b) Produto Interno Bruto Por Região. Disponível em: <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.
- Przeworski, A. (1991) 'Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe e Latin America', *Slavic Review*, (January), pp. 91–152.
- Robbins, P. (2007) 'Do Lawn People Choose Lawns?', in *Lawn People*. Philadelphia: Temple University Press, pp. 96–116.
- Sainson, S. (2017) *Electromagnetic Seabed Logging*. Orléans: Springer.
- Steward, J. H. (1956) 'Theory of Culture Change: The Methodology of Multilinear Evolution', *University of Illinois Press*, 22(2), pp. 195–196.
- Stirling, A. (2014) *Towards Innovation Democracy? Participation, Responsibility e Precaution in Innovation Governance*. 24. Brighton.
- Stoddart, M. C. J. e Graham, P. (2017) 'Offshore Oil, Environmental Movements, and the Oil- Tourism Interface: The Old Harry Conflict on Canada's East Coast', *Sociological Inquiry*, 20(10), pp. 1–23.
- Terminski, B. (2011) *Oil-induced displacement and resettlement. Social problem e human rights issue*. Vancouver.
- Trinks, A. e Scholtens, B. (2018) 'Fossil Fuel Divestment and Portfolio Performance', *Ecological Economics*. Elsevier, 146, pp. 740–748.
- Venturini, T. (2010) 'Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory', *Public Understanding of Science*, 19(3), pp. 258–273.
- Venturini, T. (2012) 'Building on faults: How to represent controversies with digital methods', *Public Understanding of Science*, 21(7), pp. 796–812.
- Venturini, T., Donato, R., Michele, M., Lucy, K., Axel, M. (2015) 'Designing Controversies and Their Publics', *Design Issues*, 31(3), pp. 74–87.

Watts, M. (1985) 'Silent Violence: Food, Famine, and Peasantry in Northern Nigeria', *The American Historical Review*, 90(2), pp. 470–472.

World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, A. (2005) *The Precautionary Principle*. Paris: UNESCO.

Zimmerer, K. S. (2006) 'At the interface with political ecology - the new geographies of environmental conservation and globalization', *Progress in Human Geography*, 30(1), pp. 63–78.

Anexos



Figura 1 – Furo de Rega que Gerou Alarme na População

Fonte: SI



Figura 4 – Protestos em Vila do Bispo

Fonte: SI

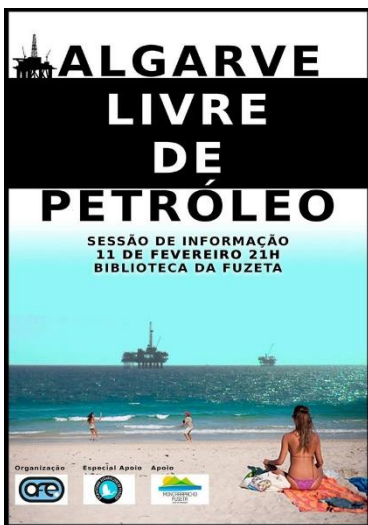


Figura 2 – Sessão de Esclarecimento na Associação Foz do Êta

Fonte: PALP



Figura 3 – Manifestação anti petróleo em Tavira

Fonte: SI



Figura 5 – Sessão de Debate – “A resistência de Uma Comunidade

Fonte: SI

Name	Nominal fiscal terms
Iceland	5% revenues and 0-45% profits
Cyprus	Profit share according to Profit Share Agreement
Montenegro	oil 5-12% on revenues; gas 2% on revenues; 45% on profits
Portugal	oil 0-10% revenues; gas 0% revenues
Sweden	0% tax
Faroe Islands	2% on revenues; 0-40% on profits (R-factor)
Malta	profit share according to profit share agreement
Greenland	2.5% on revenues; 0-30% on qualified profits

Figura 6 – Regime Fiscal de países não produtores de Petróleo
 Fonte: ENMC (2018)

Tabela I

Conflitos sobre Recursos Naturais - Teorias das Ciências Sociais

Abordagem	Ideia base	Conceitos Chave associados
Teoria Malthusiana (1800s)	Devido ao crescimento populacional, o consumo humano, eventualmente, ultrapassará a disponibilidade de recursos naturais, com conseqüências sociais indesejadas como guerras, fome ou doenças.	Crescimento Populacional Escassez de Recursos Naturais Colapso Social
Teoria Económica Clássica (Adam Smith (1776))	Um sistema baseado na oferta e na procura permitirá uma melhor gestão da escassez de recursos. A escassez previne o consumo em excesso e estimula a inovação e o desenvolvimento tecnológico que, por sua vez, suportam continuamente os antigos e novos setores da economia, minimizando a necessidade de disputa por recursos.	Desenvolvimento Económico Comércio Inovação
Teoria Sociológica Clássica (Émile Durkheim (1893))	Alterações macroestruturais na organização social afetam a capacidade de adaptação social O crescimento populacional e a competição por recursos resultam numa complexa divisão do trabalho, que aumenta a capacidade de adaptação e diminui o conflito.	Adaptação Social Conflito Crescimento Populacional

Teoria de Schnaiberg e Gould (1994)	A desigualdade social e a degradação dos recursos naturais causada pelo desenvolvimento económico provocam conflitos sociais.	Desenvolvimento Económico Escassez de Recursos Naturais Conflito
Teoria Homer-dixon (1999)	A escassez de recursos e o colapso social são causas indiretas de conflitos. As consequências negativas incluem migrações voluntárias ou involuntárias, movimentos de revolta (ou insurgência) e diminuem a produtividade económica, enfraquecendo o Estado.	Escassez de Recursos Naturais Colapso Social Conflito

Adaptado de Green (2005)

Tabela II

Organização dos dados – Construção de um Website

1	Glossário de elementos não controversos	Explanámos os conceitos básicos relacionados com a PEPA.
2	Repositório de Documentos	Foram reunidos e compilados uma série de documentos, notícias, entre outros dados para posterior análise.
3	Revisão de literatura	Foi realizada uma análise à literatura existente relacionada com o petróleo, a sua exploração, e os seus impactos na sociedade.
4	Análise dos media e da opinião pública	A recolha de informação online e das diferentes opiniões e pontos de vista foi tida em conta na análise à controvérsia
5	Árvore da Discordância	A análise realizada teve por objetivo explanar os pontos de vista dos diferentes atores.
6	Escala da Controvérsia	Tentámos situar a PEPA num amplo espectro que inclui outras controvérsias, mostrando que nenhuma controvérsia surge isolada.
7	Diagrama da rede de atores	A análise realizada pretende evidenciar as relações e ligações entre os diferentes atores.
8	Cronologia da disputa	Fizemos uma descrição dos acontecimentos desde o momento da assinatura dos contratos até ao momento presente.
9	Tabela dos Cosmos	A análise visa identificar as diferentes perspetivas e os pontos de concordância e discordância dos diferentes atores.

Adaptado de Venturini *et al.* (2015)

Tabela III
Entrevistas Realizadas

Nº da entrevista	Formação	Ocupação/Profissão	Participação na controvérsia	Data e duração da entrevista
1	Licenciada em Biologia Marinha e Doutorada em Ciências do Mar, da Terra e do Ambiente	Membro da Quercus Investigadora na Universidade de Aveiro	Membros da PALP; Manifestações; Debate Público;	27/04/2018 – 1 h 10 min - Faro, Portugal
2	Licenciado em Engenharia do Ambiente	Presidente do Núcleo Regional da Quercus no Algarve		
3	Engenharia de Automação Gestão de Projetos de Petróleo e Gás	Colaborador/consultor em projetos de exploração de hidrocarbonetos na Noruega	Produção de série de vídeos a questionar as atividades ligadas ao petróleo em Portugal	01/06/2018 – 1 h – Videochamada Skype
4	Formado em Engenharia Nuclear MBA	Ex-Diretor Geral da Energia Conselheiro para Indústria da Energia na UE	-	29/05/2018 – 1 h – Lisboa, Portugal

Tabela IV
Entrevistados 1 e 2

Tópico	Resposta
1. Surgimento da PALP	Um dos motivos que levou ao surgimento foi a falta de cobertura nos media "(...) ninguém nem os políticos sabiam sobre isto. Tivemos dificuldade em encontrar alguém que percebesse sobre isto devido à falta de experiência de Portugal em exploração de petróleo
	Queixam-se da falta de investimento e compromisso científico em viabilizar as energias renováveis como principal fonte energética
	Participaram e dinamizaram reuniões e apresentações públicas
2. Ações e Comunicação	Informar a população, com uma mensagem não tão científica, mas que a população se identifique especialmente informar a precariedade dos contratos quer em termos ambientais e económicos
	Não tentaram contactar as empresas, mas sim a DGEG e a ENMC
	O Governo tanto promove as renováveis, como promove a exploração de petróleo
3. Polaridade nos discursos	Reduzir a dependência do carbono, mas depois temos a exploração do petróleo
	"A ministra do mar andou a vender a ideia de investir na exploração em Portugal"
	Pedem que o governo se responsabilize
4. Providência Cautelar e batalhas jurídicas	"A ENMC supostamente para ser reguladora deve defender os interesses dos consumidores ligando as entidades com o governo (...) No entanto a ENMC não é muito transparente e defende as empresas"
	O novo presidente na ENMC deixou de responder (à PALP), pedindo a identidade fiscal, que a PALP não possui
	Consideram que Portugal tem uma política de remuneração de terceiro mundo
5. Receitas	"Um lobby que anda a viver das ajudas, "subsidiado" pois os contratos não são comparados com países desenvolvidos"
	"Irrisórios os royalties, a indústria a viver cada vez mais destes contratos ridículos"
	"Ambientais, ponto!"
6. Riscos	Questionam o investimento nas novas técnicas de fracking
	Não ouvir a população - "Lisboa quer uma coisa e a região não quer"

Tabela V
Entrevistado 3

Tópico	Resposta
1. Necessidade de fazer estudos de impacto ambiental na prospecção e exploração	Antes de qualquer contrato, é necessário pensar o regime político por detrás de "tudo isto"
	"Não houve um país que não tivesse sido obrigatório fazer um estudo de impacto ambiental antes de tudo (à cabeça)! Até mesmo antes da prospecção, os contratos não avançam sem este estudo. Em Portugal isso não aconteceu, e por isso é uma questão política"
	Defende a criação de um grupo de trabalho para fazer avaliação de todos os impactos associados à PEPA (impactos económicos e ambientais e choques culturais)
	"Sou contra a forma como tudo está a ser feito em Portugal, sem pensar. Faz muita confusão como é que o estado não exige estudos à cabeça, se calhar eles sabem alguma coisa que a gente não sabe..."
2. Perspetiva dos impactos Ambientais por parte das empresas	"Como é que eles provam que não existe impactos se não há estudos?"
	Considera que as empresas petrolíferas pagam um valor para cobrir os riscos ambientais
	"Em Portugal, não existe nada em relação ao que as pessoas possam ganhar"
3. A independência energética é viável?	"Não dizem nada, como é que se sabe que os recursos que existem são suficientes (para a autonomia)?"
	Refere a existência de legislação específica na Noruega para a combinação e interação do petróleo com as renováveis
	"A autonomia energética seria possível noutra metodologia dos contratos! Tem de se pensar em tudo e tudo deve estar escrito nos contratos"
	"Em Portugal existem imensas entidades envolvidas enquanto que na noruega apenas existem duas: o Estado e a petrolífera"
4. Riscos e impactos políticos	Se entrasse no processo "a primeira coisa que fazia era parar tudo"
	Questionado sobre os Lobbies, afirma: "bom para o país não é...é importante perceber o que eles (políticos responsáveis) esperam no futuro com as empresas"
	Sugere a reformulação do DL 109/94
	Em Portugal os contratos são negociados por empresas de advogados que estão relacionados com os partidos políticos e/ou empresas;

Tabela VI
Entrevistado 4

Tópico	Resposta
1. A prospecção	"É provável que existam bacias no algarve que vão para além daquilo que se conhece, havia indicadores positivos da existência de Hidrocarbonetos"
	É um propulsor de uma onda são pequenas explosões logo os impactos são insignificantes pois são técnicas muito apuradas. São controladas
2. Viabilidade Económica	É necessário saber a pujança do jazigo. Se for reduzida, não existem condições económicas para exploração
	"Estas coisas são analisadas pelos peritos e consideradas estrategicamente nos processos de decisão interna das empresas. (...) O fator tempo tem influência nas decisões das empresas"
	As empresas vão aos locais onde há mais probabilidade de existir petróleo e a exploração for menos dispendiosa. Para tal, uma empresa responsável deve analisar a receptividade das autoridades locais e da sociedade
3. Independência Energética	Não há conflito entre exploração e renováveis
	"Porquê ser contra a exploração de petróleo, quando podemos substituir o carvão pelo petróleo e gás? Do ponto de vista ecológico são muito melhores, seria muito bom para o país"
	Teria "Impacto económico imediato. Do ponto de vista ambiental isto viria a contribuir para a descarbonização"
	"Queima-se aqui ou noutra sítio qualquer"
4. Ações do Governo	O Governo deve eleger como prioridade a descarbonização, usando as renováveis, a nuclear, os hidrocarbonetos menos poluentes (gás natural)
	Não faz sentido ter um poço de gás e não ir ali para substituir o carvão
	"É provável que o governo entre com pezinhos de lã porque a opinião pública é muito sensível e porque os resultados da prospecção ainda não se conhecem"
	"A incerteza dos resultados da prospecção pode ser um fator para o adormecimento do governo para atrair as empresas a fazer os furos de prospecção logo daí a serem bastante pro-empresas e a legislação ser frágil"
5. Ações de contestação às atividades de exploração	"Ao estarem contra não estão a favor do argumento moral e ecológico da substituição do carvão"
	Admite que as pessoas que estão na APA e na ENMC são responsáveis e que terão feito as diligências necessárias para aprovar as atividades
	É necessário criar incentivos às câmaras através dos lucros obtidos; dar benefícios à população local; fazer alterações na lei para o efeito
	"As empresas devem informar a população"

Ficha de Caracterização da região Algarvia

A região do Algarve localiza-se no extremo ocidental da Europa, no Sul de Portugal. O Algarve divide-se em três faixas: Serra, Barrocal e Litoral. A Serra, a norte, partilha fronteiras com o Baixo Alentejo. A este, o Rio Guadiana delimita a fronteira com Espanha e o oceano Atlântico banha a faixa litoral que se estende desde Odeceixe até Vila Real de Santo António. O Algarve tem uma população de cerca de 440 mil habitantes, 4,3% da população Nacional (PORDATA, 2019a), distribuídas por 16 concelhos. Entre 2014 e 2015, o Algarve e a Área Metropolitana de Lisboa foram as únicas regiões do país onde a população aumentou. O dinamismo demográfico apresentado na região, é fruto do seu forte poder de atração de imigrantes e do movimento turístico (DICAD, 2017). No entanto a população segue a tendência de envelhecimento que se observa em todo país.

O crescimento económico da região algarvia está intimamente ligado às atividades do sector do turismo. A aposta neste sector foi marcada por uma excessiva especialização da economia regional, o que tornou o Algarve profundamente dependente do mesmo (CIRIUS; *et al.*, 2015). A região tem permanecido como o principal destino turístico do país registando, em 2018, cerca de 30,2% das dormidas totais nos meios de alojamento e 36,3% da capacidade (camas) oferecida no território nacional (INE, 2019 - página 26). Os setores do comércio e da atividade hoteleira (altamente interligados) aglomeram o maior número de empresas - 22 mil. No patamar a baixo, situam-se a construção civil e a pesca com cerca de 6000 empresas entre cada setor. De resto, as atividades tradicionais ligadas à agricultura e pescas continuam a ter uma grande importância na região. Apesar das diferenças entre os setores, 93,3 % das empresas partilham uma estrutura idêntica, empregando menos de 10 pessoas. Por sua vez, a estrutura dos contratos de emprego é diretamente impactada pela sazonalidade do turismo. Estima-se que 31% dos trabalhadores possuam um contrato a prazo. Do ponto de vista global, a economia algarvia contribui em cerca de 4,6% para o PIB nacional (PORDATA, 2019b)

O clima ameno é um dos principais cartões de visita da região. Os verões são longos e quentes e os invernos curtos e pouco chuvosos, atraindo milhares de turistas todos os anos. Existem 6 reservas naturais protegidas: Parte do Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina; Fonte da Benémola; Reserva Biogenética de Sagres; o Parque Natural da Ria Formosa; Rocha da Pena e; Sapal de Castro Marim e Vila Real de Sant António. Estas áreas, são abrigo de biodiversidade notável onde se incluem diversas espécies endémicas, como a Quimera Lusitana ou a Boga Portuguesa.

É importante ainda referir que 38,6% do território do Algarve se encontra inserido na Rede Natura 2000¹⁷.

Artigos de Imprensa Consultados

Sul Informação

21/10/2011: <https://www.sulinformacao.pt/2011/10/governo-ja-assinou-contrato-com-repsol-e-rwe-para-exploracao-de-gas-natural-no-algarve/>

9/7/2012: <https://www.sulinformacao.pt/2014/07/presidente-da-repsol-anuncia-inicio-da-prospecao-de-gas-no-algarve-no-proximo-ano/>

3/12/2015: <https://www.sulinformacao.pt/2015/12/camara-de-aljezur-manifesta-frontal-oposicao-mas-prospecao-de-hidrocarbonetos-ja-avanca-no-terreno/>

9/12/2015: <https://www.sulinformacao.pt/2015/12/autarquias-usarao-todas-as-formas-legais-para-reverter-exploracao-de-petroleo-no-algarve/>

10/12/2015: <https://www.sulinformacao.pt/2015/12/enmc-contesta-acusacao-de-falta-de-transparencia/>

12/1/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/01/autarcas-e-associacoes-empresariais-exigem-paragem-imediata-do-processo-de-petroleo-e-gas-natural-no-algarve/>

15/1/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/01/antonio-costa-sobre-petroleo/>

16/1/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/01/lisboa-manda-e-o-algarve-obedece/>

26/1/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/01/governo-desiste-de-lancar-novas-licencas-de-prospecao-de-hidrocarbonetos-uma-delas-no-algarve/>

23/6/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/06/prazo-de-consulta-publica-da-sondagem-de-petroleo-da-enigalp-ao-largo-de-aljezur-tem-mais-30-dias/>

29/7/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/07/consorcio-galpeni-adia-pesquisa-de-petroleo-na-costa-vicentina/>

22/7/2016: <https://www.sulinformacao.pt/2016/07/palp-entregou-dossier-sobre-a-exploracao-de-petroleo-ao-presidente-da-republica/>

¹⁷ A Rede Natura 2000 é uma rede ecológica para o espaço comunitário da União Europeia resultante da aplicação da Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979 (Diretiva Aves) - revogada pela Diretiva 2009/147/CE, de 30 de novembro - e da Diretiva 92/43/CEE (Diretiva Habitats) que tem como finalidade assegurar a conservação a longo prazo das espécies e dos habitats mais ameaçados da Europa, contribuindo para parar a perda de biodiversidade. Constitui o principal instrumento para a conservação da natureza na União Europeia.

4/5/2017: <https://www.sulinformacao.pt/2017/05/palp-recorre-a-acao-administrativa-para-tentar-parar-prospecao-de-petroleo-no-algarve/>

6/5/2017: <https://www.sulinformacao.pt/2017/05/tribunal-aceita-providencia-cautelar-que-trava-prospecao-de-petroleo-na-costa-vicentina/>

21/12/2017: <https://www.sulinformacao.pt/2017/12/proposta-de-suspensao-da-pesquisa-de-petroleo-aprovada-pela-assembleia-da-republica/>

30/1/2018: <https://www.sulinformacao.pt/2018/01/be-pede-documentos-ao-governo-que-justificaram-renovacao-de-contrato-com-enigalp/>

22/2/2018: <https://www.sulinformacao.pt/2018/02/manter-prospecao-de-petroleo-sera-declaracao-de-guerra-do-governo-ao-algarve/>

26/2/2019: <https://www.sulinformacao.pt/2019/02/sentenca-que-suspendia-prospecao-de-petroleo-ao-largo-de-aljezur-foi-anulada/>

26/6/2019: <https://www.sulinformacao.pt/2019/06/supremo-da-razao-a-palp-e-contradiz-tribunal-central-administrativo-do-sul/>

Diário de Notícias

23/05/2016: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/uma-campanha-poluida-de-mentiras-sobre-prospecao-de-petroleo-no-algarve-5188005.html>

14/12/2016: <https://www.dn.pt/portugal/governo-trava-exploracao-de-petroleo-no-algarve-5551064.html>

10/2/2018: <https://www.dn.pt/lusa/municipios-do-algarve-criticam-governo-e-pedem-fim-da-prospecao-de-petroleo-9110491.html>

16/4/2018: <https://www.dn.pt/portugal/furo-em-aljezur-com-premio-europeu-de-pior-subsidio-a-combustiveis-fosseis-9262072.html>

Rádio Renascença

27/01/2017: <https://rr.sapo.pt/2017/01/27/pais/galp-ainda-pode-furar-em-alto-mar-a-procura-de-petroleo-denuncia-bloco/noticia/74540/>

Jornal Económico

26/7/2017: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/explorar-petroleo-em-portugal-so-da-32-milhoes-de-euros-por-ano-ao-estado-164226>

31/7/2017: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/ate-eu-ja-estou-baralhado-ceo-da-galp-critica-uso-de-providencias-para-tentar-travar-exploracao-em-portugal-193284>

Sábado

14/8/2018: <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/consorcio-enigalp-defende-que-cumpriu-escrupulosamente-a-legislacao-em-aljezur>

Público

21/8/2018: <https://www.publico.pt/2018/08/21/sociedade/noticia/direccaogeral-recorre-da-providencia-cautelar-que-trava-prospeccao-petrolifera-em-aljezur-1841656>

Expresso

29/10/2018: <https://expresso.pt/economia/2018-10-29-Galp-desiste-da-exploracao-de-petroleo-no-Alentejo>

Dinheiro Vivo

23/5/2016: <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/explorar-petroleo-no-algarve-e-opcao-politica-e-nao-inevitabilidade/>

29/6/2016: <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/hoteleiros-contestam-exploracao-de-petroleo-em-portugal/>