

O ESTADO DA NAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS 2019

Menos reformas, Melhores políticas

Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

COORDENADORES



FICHA TÉCNICA

Título: O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas

Direção: Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

Coordenação Editorial: Isabel Flores

Revisor: José Vítor Malheiros

Editor: IPPS-ISCTE (Instituto para as Políticas Públicas e Sociais)

Design e Ilustração: Silas Ferreira

Impressão: VASP

Tiragem: 500 exemplares

1ª edição: Julho 2019

ISBN: 978-989-8990-01-3

Depósito Legal: 457958/19

Todos os direitos reservados IPPS-ISCTE.

Com o apoio de Caixa Geral de Depósitos



Índice

INTRODUÇÃO	
Menos reformas, melhores políticas	5
Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva	
EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO	
O frágil panorama das qualificações da população portuguesa	7
João Trocado da Mata	
SAÚDE	
SNS ainda não encontrou forma de garantir a universalidade e a generalidade de cuidados	13
Tiago Correia	
CULTURA	
Escasso financiamento e pessoal continuam a condicionar acesso à criação e fruição cultural	19
Jorge Barreto Xavier	
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
O desafio do crescimento e do impacto da investigação	26
Tiago Santos Pereira	
AMBIENTE	
Uma legislação ambiciosa com impactos muito aquém do desejado	33
Catarina Roseta-Palma	
TERRITÓRIO	
Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação	41
João Ferrão	
DESIGUALDADES	
Combater a desigualdade a partir da base é fundamental, mas insuficiente	48
Frederico Cantante	
EMPREGO	
Perda de qualidade do emprego só foi parcialmente recuperada	55
Paulo Marques	
PRODUTIVIDADE	
Reforço da produtividade e da competitividade exige mais empresas de maior dimensão	62
Ricardo Paes Mamede	
FINANÇAS PÚBLICAS	
Os bons resultados da disciplina orçamental não anulam o risco representado pela dívida pública	69
Miguel St'Aubyn	
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
O desafio de mobilizar e requalificar a Administração Pública	74
César Madureira e Maria Asensio	
JUSTIÇA	
Ainda demasiado lenta, ainda demasiado cara	81
Conceição Gomes	
DEFESA	
As Forças Armadas não conseguem atrair e reter os profissionais de que necessitam	87
Helena Carreiras	
DEMOCRACIA	
A sociedade civil local tem contribuído para políticas públicas mais democráticas e inclusivas	93
Tiago Fernandes	

PRÉMIO IPPS-ISCTE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Prémio IPPS-ISCTE Políticas Públicas visa contribuir para o conhecimento, a valorização e a divulgação das boas práticas da administração pública central e local em Portugal.

O concurso está aberto até ao dia **30 de setembro** e os resultados serão divulgados em novembro de 2019.

Para mais informações consulte www.ipps.iscte-iul.pt



Com o apoio de:

**SANTA
CASA**
Misericórdia de Lisboa

I Introdução

Menos reformas, melhores políticas

Ricardo Paes Mamede¹ e Pedro Adão e Silva²

Ouve-se com frequência que Portugal precisa de reformas profundas para fazer face aos seus défices estruturais. Políticas públicas que rompam com o que foi feito no passado, que mudem radicalmente as prioridades e a sua implementação. A asserção chega-nos através das organizações internacionais, mas é também propalada entre nós. É óbvio que existem na sociedade portuguesa problemas persistentes e que parecem de difícil superação. Mas, ao contrário do que é sugerido, o problema das políticas públicas em Portugal prende-se mais com a qualidade dos processos de desenho, implementação, coordenação e avaliação, do que com a ausência de reformas.

Um dos défices estruturais mais persistentes da sociedade portuguesa é, na verdade, a desvalorização sistemática dos passos que foram dados ao longo dos anos para responder aos problemas que o país enfrenta. Esta desvalorização coexiste com um discurso profundamente enraizado nos vários quadrantes

políticos, que apela a um reformismo radical, o qual resolveria de um golpe todos os problemas que enfrentamos. No entanto, a forma mais eficaz de superar os problemas é com frequência o gradualismo e o desenvolvimento incremental, assentes no planeamento, na monitorização, na avaliação de respostas e no ajustamento das políticas.

Portugal tem mais um problema de qualidade das políticas do que de ausência de reformas

Os 45 anos de democracia podem ser caracterizados pela persistência de défices estruturais que coexistem com avanços profundos em muitas políticas públicas que lhes visam dar resposta. Quando olhamos retrospectivamente para o caminho percorrido, assim como para o conjunto de desafios que o país

enfrenta, emerge quase sempre uma combinação de persistência de problemas e de progressos nas respostas. As análises mais produtivas sobre a realidade portuguesa dos dias de hoje serão sempre as que forem capazes de encontrar um equilíbrio entre o reconhecimento dos

¹ ISCTE-IUL e DinâmiaCET-IUL.

² ISCTE-IUL e CIES-IUL.

traços do passado e dos progressos realizados com o regime democrático. Tão nocivo como secundarizar a persistência dos nossos défices estruturais é desvalorizar os passos que foram dados para os enfrentar – mesmo que estes tenham naturais e desejáveis oscilações decorrentes dos ciclos políticos.

O país continua marcado pelas desigualdades, pelos défices de qualificação, pelo fraco potencial de crescimento económico e pela escassez de capital. Mas as desigualdades diminuíram, por efeito do desenvolvimento e maturação do Estado social; as qualificações dos portugueses melhoraram, por força do avanço da escolaridade obrigatória; e o país desenvolveu-se, com algumas mudanças relevantes no seu padrão de especialização.

Contudo, olhar hoje para Portugal não deve passar apenas por fazer um balanço da forma como o país enfrentou desafios estruturais com lastro histórico. Há também importantes elementos de novidade que se devem traduzir em alterações das prioridades das políticas públicas.

Desde logo, a natureza dos estrangulamentos ao desenvolvimento não se manteve imutável. Do aprofundamento do processo de europeização à transformação da envolvente política nacional e europeia, têm ocorrido mudanças significativas, com impacto na margem de manobra dos governos para prosseguirem as suas opções. Portugal não é exceção.

Igualmente importante é a própria alteração na natureza dos desafios. Duas décadas decorridas no século XXI, o país está confrontado com a necessidade de responder aos défices do passado e a novos desafios (o elevado nível de endividamento público e privado, a digitalização da economia e da sociedade, as transformações no mundo do trabalho, o envelhecimento demográfico, as migrações, as alterações climáticas, entre outros). Mas precisa também de recuperar do lastro pesado do período de austeridade, que marcou de forma indelével todas as áreas da governação.

O presente volume reúne reflexões de vários especialistas, sempre organizadas com a mesma estrutura – diagnóstico da situação atual e dos principais desafios em cada domínio, identificação de políticas adotadas,

análise e balanço das medidas recentes. Todos os capítulos incluem uma caixa gráfica destacando a evolução de um indicador-chave no domínio em causa e uma medida de política relevante, tomada recentemente, e que responda aos desafios que o país enfrenta.

Os capítulos dão conta de situações muito distintas, consoante o domínio em análise, mas há traços comuns entre eles. Em particular, não é possível identificar um padrão de inércia nas políticas públicas. Em todas as áreas ocorreram mudanças com impacto em aspetos estruturais. Há também fragilidades que se repetem nas diferentes áreas de política – desde a dificuldade em articular as mudanças recentes com políticas preexistentes, aos défices de coordenação entre várias subáreas das políticas públicas, passando pela escassez de monitorização e avaliação.

Para além do balanço do que foi feito, há que ajustar as prioridades das políticas às mudanças no contexto

Uma vez mais, isto significa que o principal desafio que se coloca ao país é melhorar as políticas existentes, mais do que mudar radicalmente as opções substantivas subjacentes. Este objetivo não implica uma desvalorização do espaço para a demarcação ideológica que, por definição, está e deve estar associada às políticas públicas. Trata-se apenas

de defender que a própria diferenciação programática ganha se assentar numa base de entendimento comum, que consista na partilha de diagnósticos, na monitorização do que existe e na avaliação das decisões tomadas anteriormente. Algo que tem faltado na cultura política dominante em Portugal, a qual tende a privilegiar sucessões de “reformas”, num curto espaço de tempo – uma estratégia que promove e a ineficiência e gera muito desperdício.

Promover esta base de entendimento é um dos contributos que pode ser dado pela academia. Por isso mesmo, o IPPS-ISCTE passará a publicar todos os anos, na véspera do debate do Estado da Nação que tem lugar na Assembleia da República, o relatório “O Estado da Nação e as Políticas Públicas”, que tem neste volume a sua primeira edição. Cada um dos capítulos é escrito por um especialista académico e as posições que aí são assumidas não são necessariamente partilhadas por todos os autores. Em todo caso, os vários capítulos procuram contribuir para um debate mais informado e sustentado sobre as políticas públicas em Portugal, que potencie uma discussão no espaço público mais elucidada e produtiva.

EF

Educação e Formação

O frágil panorama das qualificações da população portuguesa

João Trocado da Mata¹

A OCDE publicou recentemente o relatório Education at a Glance 2018, afirmando aí que Portugal continua a apresentar uma das mais altas percentagens de adultos (25-64 anos) sem o diploma do ensino secundário. Cerca de um em cada dois portugueses (52%) não completa o mencionado nível de ensino, situação que contrasta fortemente com a descrita para a média dos países da OCDE e da União Europeia (UE), 22% e 20%, respetivamente.

A publicação sublinha que o baixo nível de qualificações é extensível ao segmento mais jovem da população adulta (25-34 anos). Neste grupo etário, cerca de um em cada três indivíduos (30%) não satisfaz a atual exigência da escolaridade obrigatória, sendo este valor percentual duas vezes superior ao observado

para a média da OCDE e da UE, 15% e 14% respetivamente (ver caixa “Indicador em destaque”).

A frágil estrutura de qualificações da população tem sido amplamente apontada como um dos principais bloqueios estruturais do país, com expressivos impactos económicos, sociais, culturais e cívicos. As causas do problema têm sido relacionadas com um alargado conjunto de fatores de natureza histórica, dos quais se destacam: o lento processo de alfabetização da sociedade portuguesa; a política de baixa escolarização promovida pelo Estado Novo; o modesto esforço no combate ao défice de qualificações dos adultos, desde o último quartel do século passado; as altas taxas de insucesso e de abandono

Um em cada três jovens adultos não conclui o ensino secundário – o dobro da média da OCDE

¹ CIES-IUL.

escolares, que dificultaram o cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos.

Nas últimas duas décadas, o país fez um expressivo esforço de qualificação da população, sobretudo da mais jovem. A redução da taxa de abandono escolar² foi uma das mais destacadas da UE. O valor desceu mais de trinta pontos percentuais desde 2000, situando-se nos 11,8% em 2018, aproximando-se assim da média europeia (10,6%). No início do século XXI, um em cada dois jovens (44,3%) abandonava a escola sem ter concluído o ensino secundário. Portugal estava situado a uma grande distância da média da UE (19,0%). A dimensão do abandono escolar era explicada pelas altas taxas de insucesso no sistema de ensino (12,7% no básico e 39,4% no secundário), que dificultavam a concretização da escolaridade obrigatória. O fenómeno do abandono era ainda associado à reduzida oferta de ensino profissional, deixando uma parte substancial dos alunos sem a possibilidade de escolha de um curso em função dos seus interesses, capacidades e expectativas.

Políticas

A diminuição das taxas de insucesso e de abandono escolares e o alongamento dos percursos dos alunos são subsidiários de um conjunto alargado de medidas de política, no período em análise, sendo de destacar nesta matéria:

- A aposta continuada na expansão da educação pré-escolar, desde o final dos anos noventa, com vista à universalização da sua frequência aos cinco anos. No ano letivo de 2016/17, 95,4% das crianças com cinco anos estavam inscritas em estabelecimentos de educação pré-escolar, contrastando esta situação com a registada vinte anos antes (67,7%).

Portugal teve uma das maiores reduções da taxa de abandono escolar, que está agora próxima da média da UE

- A definição do ensino secundário como patamar mínimo de qualificação e a criação de condições para a introdução de cursos profissionais nas escolas públicas, a partir de 2004. Estes cursos generalizaram-se na legislatura seguinte. O número de alunos matriculados no ensino profissional em escolas públicas passou de cerca de 3,5 mil para aproximadamente 64,5 mil, entre os anos letivos de 2005/06 e 2009/10. A década seguinte seria marcada pela estagnação, tendo a percentagem de inscritos nas vias profissionalizantes estacionado pouco acima dos 40%, situação que fica muito aquém da recomendada

há várias décadas pela OCDE: pelo menos 50% de matriculados em cursos profissionais de nível secundário.

- A ampliação da escolaridade obrigatória para 12 anos em 2009. Esta decisão foi sustentada no reforço da ação social escolar e no lançamento de vários programas de promoção do êxito escolar, como o Plano Nacional de Leitura. Entre os anos letivos de 2007/08 e de 2016/17, a percentagem de indivíduos de 17 anos com frequência escolar subiu de 68,9% para 88,0%. O cumprimento efetivo da obrigatoriedade escolar está, no entanto, ainda longe de ser alcançado.

No que respeita à qualificação dos adultos, as últimas duas décadas confirmaram a dificuldade de se estabelecer um compromisso político na definição desta área como domínio de intervenção prioritária, bem como a predominância de uma modesta ambição no combate ao elevado défice, que a operação censitária de 2001 tinha revelado: 4,2 milhões de adultos (25-64 anos) sem o ensino secundário, dos quais 3,5 milhões não iam além dos seis anos de escolaridade.

As principais apostas foram o alargamento do pré-escolar, dos cursos profissionais e da escolaridade obrigatória

² Percentagem da população com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos que não tinha concluído o ensino secundário nem se encontrava inscrita em ações de educação e formação.



Na viragem do século, a educação e formação de adultos foi definida como prioritária, sendo alterado o seu quadro de referência, de modo a adequá-lo ao princípio da aprendizagem ao longo da vida, que contemplaria o reconhecimento de competências adquiridas fora do contexto das instituições formais de ensino. A mudança não teve qualquer impacto no combate ao problema identificado. Até ao lançamento da Iniciativa Novas Oportunidades em 2005, que envolveria a participação de 1,5 milhões de indivíduos, o número de adultos certificados foi de aproximadamente 25 mil, abrangendo 0,7% da população que não tinha concluído os nove anos de escolaridade.

O Programa Novas Oportunidades foi descontinuado em 2012, sendo a sua estrutura de funcionamento orientada, no essencial, para o apoio ao ensino profissional. Em 2016, a qualificação de adultos voltou à agenda política como domínio prioritário, tendo sido aprovado o Programa Qualifica, que estabeleceu várias metas a alcançar em 2020, das quais se destacava “alcançar uma taxa de participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida de 15%” (ver caixa “Política em destaque”). Nos dois anos seguintes, o trabalho esteve muito centrado no lançamento das bases desta iniciativa, situação que ajuda a explicar o lento crescimento anual do número de adultos com certificação de nível secundário.

Desafios

Três grandes desafios são identificáveis no que respeita à qualificação da população portuguesa, cuja superação é fundamental para a construção de uma resposta efetiva, continuada e proporcional à dimensão do problema.

O primeiro desafio é o da perceção pública e política da existência de um problema com a qualificação da população jovem e jovem adulta. Os progressos realizados nas últimas décadas, nomeadamente a diminuição da taxa de abandono escolar, a elevação da percentagem de estudantes com percursos mais longos e a evolução do desempenho

dos alunos portugueses nos testes internacionais (PISA), ajudaram a difundir a ideia de um problema resolvido ou confinado aos segmentos mais avançados da população adulta. Como vimos, esta ideia está longe de corresponder à realidade dos factos.

A política de formação de adultos foi descontinuada em 2012 e retomada em 2016, com impactos ainda modestos

O segundo desafio é o do efetivo cumprimento da escolaridade obrigatória de 12 anos, como fundamental contributo para combater o défice de qualificações da população jovem, colocando fim ao processo reprodutivo e ampliando a base de recrutamento do ensino superior. Para o efeito, é necessário o reforço dos mecanismos de ação social, em particular no secundário, e o investimento no alargamento da oferta de cursos profissionais, concretizando a referida recomendação da OCDE. É ainda necessário continuar a estudar as causas do insucesso e do abandono escolares, de modo a garantir intervenções mais informadas e sustentadas, condição essencial para o abaixamento contínuo das taxas de retenção, que são atualmente das mais altas no quadro da UE. Importa, por fim, desenhar políticas que tenham em consideração as expressivas desigualdades regionais e de género na conclusão da escolaridade obrigatória.

O terceiro desafio é o de estabelecimento de um compromisso político de aposta prioritária na educação e formação de adultos, sob pena de se confiar à demografia a resolução do problema do défice de qualificações, que foi

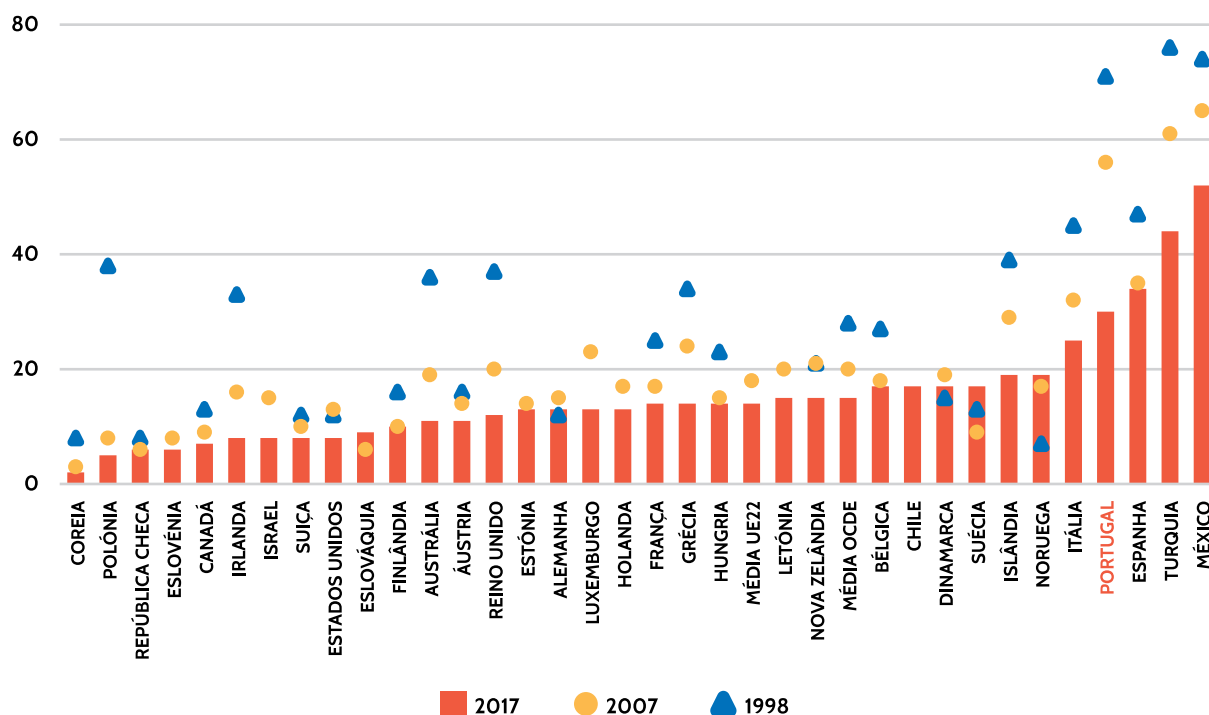
Os principais desafios atuais são a efectivação da escolaridade obrigatória até ao 12º ano e o aumento da qualificação de adultos

sendo acumulado ao longo dos últimos vinte anos. Os dados do 4.º trimestre do Inquérito ao Emprego revelaram que cerca de 1,5 milhões de ativos (menos de 54 anos) não completaram o secundário, dos quais aproximadamente 840 mil têm 44 ou menos anos. Este é um segmento de intervenção prioritária, considerando o longo período de tempo que estes indivíduos estarão no mercado de trabalho. Se a dimensão da resposta ao problema for semelhante à observada no corrente século, que inclui os resultados alcançados pelo Programa Novas Oportunidades, o país demorará aproximadamente quatro décadas para formar aqueles 840 mil ativos.

indicador em destaque

População adulta que não concluiu o ensino secundário

População adulta (25-34 anos) que não concluiu o ensino secundário nos países da UE e da OCDE, em 1998, 2007 e 2017 (%)



Fonte: OCDE, Education at a Glance 2000, 2009 e 2018.

A informação apresentada no gráfico permite evidenciar o notável esforço de convergência realizado por Portugal, no presente século, no que respeita à elevação das qualificações escolares da população mais jovem. Apesar do mencionado esforço, é importante sublinhar que o país continuou a acumular défice de qualificações ao longo das últimas duas décadas, decorrendo tal situação de percursos escolares menos longos dos alunos portugueses, quando comparados com os dos seus colegas residentes nos países da OCDE e da UE. Da acumulação observada no período em análise resulta a constituição de um largo segmento de adultos em idade ativa (25-54 anos) sem o ensino secundário. Mais de 1,5 milhões de ativos encontram-se nestas condições, dos quais cerca de 850 mil têm 44 anos ou menos³. O indicador mostra que Portugal tem um problema de apreciável dimensão com a qualificação dos seus cidadãos, o qual não se confina à população adulta ou aos adultos com idades mais avançadas.

³ Dados relativos ao 4.º trimestre de 2018 do Inquérito ao Emprego.

A Educação e Formação de Adultos

O quadro de referência da política pública de educação e formação de adultos foi alterado nos últimos anos do século XX. A mudança, contudo, só produziu impacto com a aprovação do Programa Novas Oportunidades (PNO). Esta iniciativa tinha, com efeito, na sua raiz a necessidade de o país desenvolver um amplo esforço de educação e formação com capacidade para responder à dimensão do défice de qualificações da população adulta. Em 2005, foi aprovado, pela primeira vez, um programa com o objetivo de resolução do problema, através do desenho de políticas públicas, deixando o país de contar apenas com a ação da demografia. Até 2012, mais de 1,5 milhões de adultos participaram nestas atividades, dos quais aproximadamente 530 mil obtiveram certificação escolar e/ou profissional.

O PNO foi interrompido em 2012, tendo essa decisão produzido uma forte diminuição do número anual de indivíduos certificados. Nos cinco anos seguintes, cerca de 82 mil adultos completaram o secundário, através das diversas modalidades de educação e formação, representando esse valor apenas 1/3 do total registado durante a execução das Novas Oportunidades. Em 2016, o Programa Qualifica foi lançado, visando inverter a tendência observada. Os últimos dados estatísticos disponíveis, relativos ao ano letivo de 2016/17, permitem apenas constatar a dificuldade de reconstrução do sistema de educação e formação de adultos em Portugal.

Em suma, cerca de 394 mil adultos concluíram o secundário ao longo do corrente século. Mais de metade destes (51,9%) fizeram-no no âmbito do PNO, entre os anos letivos de 2008/09 e de 2011/12. Os dados evidenciam, assim, que o esforço de educação e formação envolveu cerca de 10% dos indivíduos (25-64 anos) sem o ensino secundário, permitindo afirmar que o trabalho realizado nas últimas décadas ficou aquém do necessário para alterar expressivamente a frágil estrutura de qualificações da população portuguesa

Saúde

SNS ainda não encontrou forma de garantir a universalidade e a generalidade de cuidados

Tiago Correia¹

A Constituição da República Portuguesa consagra a harmonia entre universalidade, generalidade e gratuidade tendencial dos cuidados de saúde e o papel do Serviço Nacional de Saúde (SNS) como seu garante. Ou seja: o SNS é acessível a todos os cidadãos sem exceção, dispensa todos os cuidados de saúde e o pagamento efectuado pelos seus utentes é tão reduzido quanto possível.

Ainda que o SNS alcance muito bons resultados para o nível de despesa², o seu funcionamento apresenta importantes limitações.

Isto traduz-se, por exemplo, na impossibilidade de acesso ao médico de família no próprio dia; atrasos em cirurgias eletivas e meios complementares de diagnóstico e terapêutica; resultados nem sempre satisfatórios no acompanhamento de doenças coronárias, vasculares e oncológicas; elevados índices de infeções hospitalares; e insuficiente prevenção do tabagismo e consumo de álcool. Traduz-se ainda em necessidades não satisfeitas na saúde oral e saúde mental entre grupos populacionais mais desfavorecidos³, elevada carga de doença entre a

O SNS apresenta muito bons resultados face aos recursos de que dispõe, mas muitos dos seus objetivos estão por cumprir

¹ ISCTE-IUL e CIES-IUL

² Health Consumer Powerhouse (2019). Euro Health Consumer Index 2018 report. Marseillan: Health Consumer Powerhouse.

³ Perelman, Julian; Dimitrovová, Klara; Alarcón, Manuel Serrano; Alves, Joana (2017). Equidade nos Cuidados de Saúde. In Observatório Português dos Sistemas de Saúde (Ed.). Relatório de Primavera 2017. Lisboa: OPSS, pp. 69-88.



população mais velha⁴ e desequilíbrios na disponibilidade de recursos humanos por serviços e pelo território⁵.

Ou seja: o SNS tem sentido dificuldade em cumprir o ambicioso papel que lhe foi atribuído. Estes problemas não são específicos de um tempo governativo concreto dado que acompanham as quatro décadas de construção do SNS. Este facto não é surpreendente já que, salvo raríssimas exceções, ainda assim momentâneas, nenhum país tem conseguido articular a universalidade, generalidade e gratuidade dos cuidados. Este problema deve-se ao facto de que se pede a recursos finitos (técnicos, humanos, financeiros, entre outros) que respondam a necessidades e custos crescentes, o que obriga a encontrar uma solução para o financiamento da saúde.

Em Portugal, duas posições têm marcado este debate: aqueles que preferem omitir a necessidade de fazer a discussão com o argumento de que o financiamento e a prestação do SNS permitem só por si assegurar a universalidade, generalidade e gratuidade; e aqueles para quem a solução do financiamento público passa por limitar a universalidade e/ou a generalidade dos cuidados, quer pela alteração jurídica do SNS quer pela indução das preferências dos profissionais de saúde (onde desejam trabalhar) e dos utilizadores (onde desejam ser tratados) em contexto concorrencial de mercado.

Importa perceber que esta discussão não se deve apenas ao atual debate em torno da Lei de Bases da Saúde. Ela traduz uma indefinição crónica que retira consistência às políticas públicas entre os sucessivos governos e a devida avaliação de resultados.

O que tem faltado é a clarificação sobre que sistema de saúde se pretende em Portugal. Por outras palavras, falta definir qual a melhor forma de financiamento e a melhor organização dos prestadores, tendo em conta as forças e fraquezas do SNS, os padrões epidemiológicos da população e os factores determinantes de saúde, o lugar das corporações profissionais e o papel do setor social e dos investidores privados.

Importa não ignorar que muitos dos problemas identificados persistem perante o reforço dos orçamentos do SNS, a redução do preço dos medicamentos, a isenção de taxas moderadoras,

o aumento de vagas de internato médico, os incentivos à fixação de profissionais em áreas carenciadas, a contratação de profissionais estrangeiros, a estabilização das carreiras profissionais, a reforma dos cuidados de saúde primários e a expansão da rede de cuidados integrados continuados. Tais medidas – entre muitas outras – parecem, no entanto, seja pela sua natureza ou pelo seu grau de realização, não produzir as mudanças necessárias.

Os diagnósticos estão feitos. Sabemos o que o SNS faz bem e o que precisa melhorar e conhecemos do ponto de vista técnico as consequências positivas e negativas associadas a cada agente financiador (o Estado, os subsistemas de saúde, as famílias e o mercado). Mas falta evoluir nos argumentos. Nas palavras de Correia de Campos, “seria desastroso deixar tudo como está pela

força da inércia”⁶. Mas também não é verosímil pensar em cuidados universais, gerais e tendencialmente gratuitos financiados apenas pelo Estado e prestados pelo SNS – veja-se o indicador abaixo. Além disso, as relações público-privadas na saúde podem não ser

É muito difícil responder às necessidades e aos custos crescentes com base nos recursos (técnicos, humanos e financeiros) disponíveis

Têm sido tomadas várias medidas para lidar com os desafios, mas parecem ser insuficientes para produzir as mudanças necessárias

⁴ Correia, Tiago; Carapinheiro, Graça; Raposo, Hélder (2018). Desigualdades Sociais na Saúde: um olhar comparativo e compreensivo. In RM Carmo, et al (coords.). Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa. Lisboa: Mundos Sociais: 23-39.

⁵ Correia, Tiago; Dussault, Gilles; Gomes, Inês; Augusto, Mário; Temido, Marta; Nunes, Patrícia (2018). Recursos Humanos na Saúde: o que se sabe e o que falta saber. In Observatório Português dos Sistemas de Saúde (Ed.). Relatório de Primavera 2018. Lisboa: OPSS, pp. 68-107.

⁶ Correia de Campos, António (2018). O SNS aos 40 anos. In Conselho Económico e Social (Ed.), A Saúde e o Estado: o SNS aos 40 anos. Lisboa: Almedina, pp. 247-250.

concorrenciais, ou seja é possível organizar a prestação e financiamento público e privado de forma a evitar redundâncias e atropelos.

Por trás das opções políticas concretas, o financiamento da saúde deve ter como ponto de ancoragem o princípio da igualdade. Igualdade dos cidadãos perante o Estado, igualdade no exercício do seu direito a viver mais e melhor e a ver os seus problemas resolvidos de forma célere e transparente.

Este princípio tem sido substituído pelo da equidade, segundo o qual o Estado – o SNS – deve concentrar-se na população mais desprotegida, compensando assim o seu menor acesso ao mercado de bens e serviços de saúde. Contudo, é a igualdade – mais do que a equidade – que promove a coesão social e a estabilidade política, pelo que se deve colocar como imperativo máximo do Estado a garantia da universalidade de cuidados. A generalidade é alcançável remetendo certas valências

para o financiamento de outras fontes, idealmente públicas, que atuem de forma suplementar ao SNS.

A garantia da universalidade de cuidados deve ser primeira prioridade do Estado na área da saúde

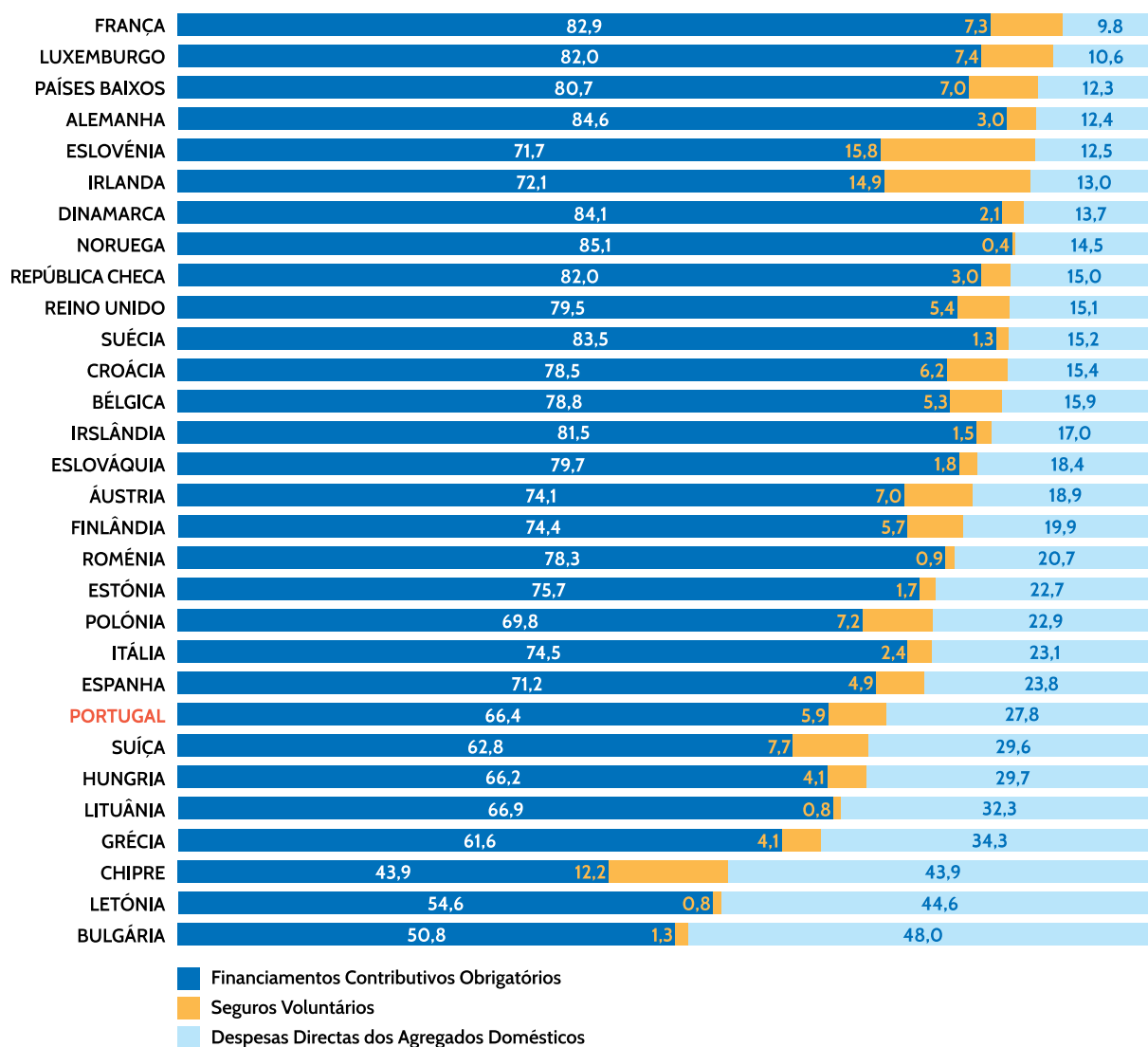
Uma possibilidade é um seguro universal obrigatório que permita afetar o orçamento do SNS exclusivamente à sua atividade, organizar o financiamento público da prestação privada evitando concorrência e falta de transparência na relação público-privada, reforçar a regulação do Estado sobre a prestação privada

coberta pelo seguro e fazer uso das valências privadas já instaladas no país. A atual configuração da ADSE prova o conceito de cedência de parte do vencimento para acesso a uma cobertura ampla de serviços e do agregado familiar e com custos pouco significativos no ato de consumo. Os desafios estão em assegurar a regulação pública das práticas e preços do mercado e a participação da segurança social no financiamento da população desempregada e de baixo rendimento.

indicador em destaque

Despesa em saúde por agente financiador

Em 2016, Portugal era o 8º país com a percentagem mais elevada de despesa direta dos agregados familiares (27,8%) e o 11º país com a percentagem mais elevada de despesa com seguros privados voluntários (5,9%), dos mais elevados entre os países dotados de SNS. Estas características aproximam o sul e o leste da Europa por oposição à Europa central e do norte. Revelam obstáculos em assegurar cuidados universais e gerais à população pela transferência parcial da responsabilidade de financiamento do Estado para as famílias.



Fonte: PORDATA (acesso a 2019-03-07). Fontes de Dados: Eurostat | OMS | OCDE | Entidades Nacionais - Questionário Conjunto às Despesas em Saúde. Os dados reportam-se ao último ano disponível.

ADSE

Criada em 1963 para proteção dos servidores públicos na ausência de cuidados universais e gerais no país, a ADSE passou a ilustrar o grau de indefinição política quanto à configuração pretendida para o sistema de saúde ao ter sido mantida a par da consolidação do SNS. Apenas em 2014 e 2015 se dá início ao processo de clarificação deste subsistema público dos funcionários públicos enquanto ator do sistema de saúde. É nessa data que a ADSE adquire autonomia financeira face ao Orçamento Geral de Estado e ao SNS, que a vinculação dos beneficiários passa a ser voluntária e que as suas comparticipações aumentam. E em 2017 adquire maior autonomia de gestão.

O número de beneficiários e o volume de atividade da ADSE mostra o quanto o SNS não tem sido capaz de prestar cuidados universais e gerais à população, não obstante o aumento da despesa pública nos últimos anos. Por outro lado, mostra a disponibilidade dos funcionários públicos para aumentarem os seus gastos com a proteção da saúde numa circunstância onde ganham liberdade de escolha, incluem o agregado familiar direto e acedem a uma grande amplitude de serviços em contrapartida de um regime de comparticipações e copagamentos no ato de consumo mais vantajosos por comparação à generalidade dos seguros privados.

Por outro lado, a ADSE é um exemplo das desigualdades que persistem no país pelo facto de nem toda a população ter acesso a subsistemas com estas características.

O financiamento da saúde por via de subsistemas públicos e privados que abrangem franjas específicas da população mostra ser um mecanismo eficaz de controlo de preços, ao mesmo tempo que permite organizar a prestação de cuidados privados através dos regimes de acordos e de comparticipações. No caso da ADSE, a necessidade imediata é o reforço da fiscalização da sua atividade, tanto do ponto de vista financeiro (quanto paga) como do ponto de vista técnico (a coerência do que paga). A necessidade a prazo consiste em compreender se será mais útil a sua evolução para um subsistema privado dos funcionários públicos ou para um subsistema público da generalidade da população.

Cultura

Escasso financiamento e pessoal continuam a condicionar acesso à criação e fruição cultural

Jorge Barreto Xavier¹

A criação e a fruição cultural são matéria de estatuição constitucional². Ao considerar que a democracia, para o ser, se deve apresentar como democracia económica, social e cultural³, a Constituição da República Portuguesa equipara os três domínios. Esta equiparação político-constitucional é de grande relevância, para compreender o papel estatutário das políticas públicas de Cultura: elas pertencem ao quadro estrutural da arquitetura do regime político português. Apesar disso, dificilmente se pode dizer que o conceito operativo de *democracia cultural*⁴ tem sido objeto de paridade com o de democracia económica e social.

A democracia cultural nunca foi de facto equiparada à democracia económica e social, conforme prevê a Constituição

O conceito de *democracia cultural* ancora-se, essencialmente, nos artigos 73º e 78º. O artigo 73º (sob a epígrafe “Educação, Cultura e Ciência”), face à determinação do direito à Cultura – “Todos têm direito à educação e cultura” – estabelece as obrigações genéricas do Estado nesta matéria: promoção da democratização da Cultura, devendo, para o efeito, incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural⁵. É o artigo 78º (sob a epígrafe “Fruição e criação cultural”) que, depois de correlacionar direitos e deveres culturais, define, de forma mais desenvolvida, a missão do Estado no domínio

¹ ISCTE-IUL e CIES-IUL

² Tomando por referência o texto consolidado, segundo a 7ª Revisão Constitucional, de 2005.

³ Artigo 2º CRP.

⁴ Para uma aproximação crítica aos conceitos de democracia cultural e democratização cultural, Lopes, João Teixeira, *Da Democratização à Democracia Cultural - Uma reflexão sobre políticas culturais e espaço público*, Profedições, Porto, 2008.

⁵ Números 1 e 3 do artigo 73º CRP.

da Cultura, enunciando os parâmetros fundamentais das políticas públicas de Cultura⁶.

No período que corresponde ao regime democrático nunca houve, na orgânica governamental, um lugar estável para a Cultura. Todavia, sendo que esta não foi (nem é) um domínio de competência exclusiva em sede departamental⁷, na agregação de competências para o desenvolvimento das políticas culturais, houve sempre um ministério predominante. É nesses termos que se pode enunciar quatro modelos orgânicos: uma secretaria de Estado na dependência do primeiro-ministro; a ligação ministerial da Cultura à Educação e/ou à Ciência; a existência de um ministério da Cultura autónomo; a existência de ministra/ministro com a tutela da Cultura, com os serviços dependentes integrados funcionalmente na Presidência do Conselho de Ministros (PCM). Os dois últimos governos constitucionais - XX (2015) e XXI (em funções) - preferiram este último modelo⁸.

Os serviços existentes, na administração direta, indireta e superintendência estatal, são os que resultaram do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), promovido, em 2011, pelo XIX Governo: a Inspeção-Geral das Actividades Culturais; o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais; a Biblioteca Nacional de Portugal; a Direcção-Geral das Artes; a Direcção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas; a Direcção-Geral do Património Cultural; as Direcções Regionais da Cultura do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, o Instituto do Cinema e do Audiovisual; o Conselho Nacional de Cultura; a

Academia Internacional de Cultura Portuguesa; a Academia Nacional de Belas Artes; a Academia Portuguesa da História; a OPART; o Teatro Nacional D. Maria II, o Teatro Nacional de S. João, a Cinemateca Portuguesa⁹.

A política da cultura envolve um leque muito alargado de funções, atores, aspetos técnicos e organizacionais

Atualmente, ao conjunto de entidades culturais dependentes do membro do Governo com a tutela da Cultura, acresce a da Agência Lusa e RTP. A solução de ter um ministro/a com a tutela da Cultura e da Comunicação Social tinha sido já seguida nos V e VI Governos Provisórios - ministro da Comunicação Social com a tutela da Cultura (1974-1975) - e no XIV Governo Constitucional - ministro da Cultura com a tutela da Comunicação Social (2001-2002).

De uma forma sintética, pode resumir-se as funções do Estado no domínio da Cultura a: proteção, promoção e acessibilidade do património cultural¹⁰; incentivos à criação artística, ao desenvolvimento do sistema de produção e distribuição cultural e às dinâmicas que favorecem a fruição cultural dos cidadãos. Face a este conjunto de funções, é muito alargada a panóplia de atores, esquemas organizacionais e tecnicidades que se lhes referem.

As restrições orçamentais e de pessoal constituem os principais constrangimentos à política cultural na atualidade

Entre os principais atores do dispositivo cultural constam responsáveis públicos, artistas, escritores, agentes das indústrias cinematográfica, fonográfica e audiovisual, arquitetos e designers, programadores, produtores, jornalistas e críticos culturais, museólogos, arqueólogos, gestores de património cultural, fundações e empresas públicas de cultura, de palácios e teatros nacionais, bibliotecários, arquivistas, mecenas.

⁶ Números 1 e 2 do artigo 78º CRP.

⁷ De uma forma ou de outra, sempre houve diferentes ministérios, com competências em matérias de política cultural. E, no caso português, os governos regionais dos Açores e da Madeira e as Câmaras Municipais, enquanto autoridades públicas eleitas, concorrem com o governo nacional - na sua esfera específica de competências - na organização e concretização de um dispositivo público de Cultura.

⁸ Lei Orgânica do XX Governo Constitucional; Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.

⁹ Artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 44º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011 de 29 de Dezembro, que aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, XIX Governo Constitucional.

¹⁰ Aqui entendido como o conjunto de bens materiais e imateriais distinguidos normativamente como merecedores de presença estatal, e neles se incluindo, para além do património construído, móvel e natural, as tradições, práticas culturais, e o património arquivístico e documental, em todas as suas modalidades.



No que se refere às competências técnicas necessárias para o desempenho das funções estatais, não é possível estabelecer homologias entre os dispositivos de suporte público às artes, ao cinema, à literatura; a proteção do património construído, móvel e imaterial; o estabelecimento e gestão de museus; os trabalhos arqueológicos e a arqueologia subaquática; o sistema de arquivos; a rede de bibliotecas públicas; o estabelecimento, regulação e gestão de salas de espetáculos, fundações e centros culturais, galerias e outros espaços culturais; os sistemas de proteção e gestão de direitos de autor e direitos conexos. Cada uma destas áreas tem particularidades específicas.

Estas circunstâncias das políticas públicas de Cultura - que revelam a complexidade, pluralidade e riqueza do sistema cultural - colocam, também, problemas de coerência no sistema público, dificuldades de definição de políticas gerais e propiciam protagonismos concorrenciais dos atores do sistema, atendendo à sua atomização e especialidade.

No período correspondente à atual legislatura, persistem dois bloqueios estruturais do lado do Estado, apesar de algum alívio relativo aos mesmos: a situação orçamental e a do pessoal (ver destaques).

Crescimento da procura

A sociedade civil, entretanto, dá sinais positivos no que se refere à importância do tecido cultural. Tem havido um aumento gradual nos indicadores de empregos e empresas existentes e no número de entradas em espetáculos e museus (sendo que não se pode ignorar o impacto do turismo externo nesta matéria). Tomando por referência os anos de 2014 e 2017¹¹, o emprego aumentou de 78,4 mil para 81,3 mil lugares; as empresas aumentam de 49,6 mil para 55,4 mil; a ida a espetáculos de 10,7 milhões para 15,4 milhões; a ida a museus, de 11,7 milhões para 17,2 milhões¹².

Este crescimento, não deve, apesar de tudo, levar-nos a esquecer que, se compararmos a evolução das despesas das famílias em serviços culturais, com as despesas em lotarias, desportos, diversão e serviços recreativos, verificamos que - se os consumos de serviços culturais aumentam - no mesmo período, em termos relativos, os consumos de lotarias, desportos, diversão e serviços recreativos aumentam mais¹³.

Coloca-se a hipótese de serem necessárias medidas de consolidação da oferta e de melhoria da acessibilidade à fruição cultural. Perante o problema da acessibilidade, o atual Governo, responde, nomeadamente, com a descentralização cultural, como veículo de proximidade. O modelo escolhido é a transferência de competências

da Administração Central para os Municípios¹⁴, na área patrimonial e museológica. Na área do apoio estatal às artes, nomeadamente, “são valorizadas as entidades elegíveis que associem o apoio de municípios à sua atividade”¹⁵.

Se estas medidas normativas correspondem a uma prioridade para as políticas públicas da Cultura, qual é o impacto estimável do lado da criação e da fruição?

Tem aumentado o número de empregos e empresas culturais, bem como de entradas em espetáculos e museus

O recente Eurobarómetro relativo ao Património Cultural¹⁶, permite-nos conferir algumas indicações relativas ao grau de participação dos Portugueses nas atividades culturais e, por essa via, perceber a sua posição face à criação e fruição cultural. Perante a pergunta “Está, de alguma forma, envolvido no campo do património cultural?” Portugal é o país da UE que regista um nível de envolvimento mais baixo. Perante a pergunta “Utilizou a Internet nos últimos 12 meses para seguir assuntos relacionados com o património cultural?”, Portugal regista o índice mais baixo de utilização. Quando se pergunta se a presença de património cultural influencia o destino de férias, Portugal regista o terceiro índice

¹¹ Face aos dados estatísticos disponíveis à data

¹² INE, Estatísticas da Cultura..

¹³ Fonte: INE, Contas Nacionais, Quadro C.5.2.4. (Quadro de Equilíbrio de Recursos e Utilizações, a preços correntes). Para efeito desta conclusão, agregou-se em “serviços culturais” os seguintes indicadores de consumo: 58 - edição; 59 - produção de filmes, vídeos e programas de televisão, gravação de som, edição de música; 90 - serviços criativos, artísticos e de espetáculos; 91 - bibliotecas, arquivos e museus e outros serviços culturais.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 22/2019 de 30 de Janeiro.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 103/2017 de 24 de Agosto.

¹⁶ Eurobarómetro Especial 466 - Set/Out 2017

mais baixo. Todavia, no que se refere à consideração da importância do património cultural, em termos de interesse pessoal e de interesse para a comunidade em que se inserem a nível local, regional e nacional, Portugal está, em termos ponderados, a meio da tabela, e está no topo da tabela entre os que mais enfatizam o valor do património cultural ao nível da UE, assim como no orgulho que sentem no património cultural nacional.

Concluindo: apesar de se verificarem sinais positivos, em termos de evolução da posição estatal (orçamento e pessoal - ver caixa “Indicador em destaque”), e do lado da sociedade civil, da oferta de produção cultural e do consumo privado, farão sentido medidas que

encurtem a distância entre graus elevados de reconhecimento da importância da Cultura e graus baixos de iniciativa, no que respeita à participação cultural dos cidadãos. Será importante considerar como prioritárias as políticas de proximidade

mas, certamente, também, as políticas educativas. Este *mix* pode melhorar as dinâmicas de criação e fruição cultural no quadro comparativo europeu. Para o efeito, é importante os serviços públicos de Cultura ultrapassarem constrangimentos estruturais orçamentais e de pessoal, assim como gerar pontes de articulação interdepartamental, face à complexidade das matérias

em presença e à pluralidade de competências públicas sobre a mesma¹⁷.

A transferência de competências para os Municípios foi uma das respostas do actual governo na área cultural

¹⁷ Agradeço ao I.N.E. e ao G.E.P.A.C. o apoio na consulta de dados quantitativos relevantes para este texto.

*indicador em destaque***Orçamento de Estado da Cultura****Evolução do Orçamento de Estado da Cultura¹⁸**

	Despesa total Adm. Públicas (milhões euros)	Despesa tutela governativa da Cultura (milhões euros)	% da despesa total
2015	85.414,7	187,2 - Cultura	0,22
2016	85.403,1	189,0 - Cultura 234,8 - Comunicação Social	0,22 0,27
2017	85.831,0	214,9 - Cultura 239,8 - Comunicação Social	0,25 0,27
2018	88.758,0	216,7 - Cultura 263,9 - Comunicação Social	0,24 0,29
2019	91.104,0	244,9 - Cultura 256,4 - Comunicação Social	0,26 0,28

Fonte: Relatórios do Orçamento de Estado de 2016, 2017, 2018, 2019

O OE para a Cultura, tendo por referência o ano de 2015, tem aumentado. Todavia, como se verifica, está longe da aspirada meta de 1% do OE, não sendo o aumento acumulado de quatro anos de 0,04%¹⁹ suficiente, conforme os sinais provenientes de agentes públicos e privados, para resolver situações sistémicas, nomeadamente em termos de disponibilidades para reabilitação e conservação de património, gestão dos museus, gestão documental e arquivística, criação, programação e produção cultural.

¹⁸ Versão consolidada e ótica da Contabilidade Nacional. Distingue-se, no quadro, os valores orçamentais destinados à área da Cultura face à área da Comunicação Social (RTP e Lusa) tutelada, atualmente, pelo membro do Governo com a tutela da Cultura. Como elemento informativo relevante, note-se que, no período 2015/2017, o financiamento médio do conjunto dos municípios portugueses à atividade cultural e criativa se cifrou em 409,3 milhões de euros anuais (de acordo com as estimativas do INE).

¹⁹ Não se considerou o valor orçamental destinado à a RTP e à Lusa nesta comparação.

política em destaque

Recrutamento de pessoal na área da Cultura

As dificuldades relativas a pessoal são conhecidas na Administração Pública da Cultura há décadas, nos museus, nos espaços patrimoniais, nos arquivos e bibliotecas, nas direcções regionais, nos serviços de promoção das artes, cinema e livro, nos serviços inspetivos. Estas dificuldades têm implicações relevantes na prestação dos serviços públicos de Cultura, nomeadamente: a disponibilidade e horários ao público de espaços museológicos e patrimoniais (palácios, castelos, fortificações, igrejas, arquitectura civil, sítios arqueológicos) e dos seus acervos; o tratamento de dados, conservação, reabilitação e gestão museológica e patrimonial; a conservação, restauro, catalogação, tratamento, digitalização e acessibilidade de documentos; a gestão de processos concursais nas artes e no cinema, assim como a avaliação, *in situ*, do desempenho dos agentes apoiados pelo Estado; a inspeção física e digital de salas de espetáculos e outros recintos licenciados, assim como do cumprimento das normas de protecção dos direitos de autor e conexos no território nacional.

O período que corresponde ao XIX Governo – 2011-2015 – revela uma diminuição dos efetivos e dos mapas de pessoal. O atual Governo tem procedido ao aumento dos dois. Mas verifica-se que os quadros de efetivos continuam a ser menores que os mapas de pessoal.

Mapa da Evolução de Efetivos vs. Mapas de Pessoal²⁰

ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EFFECTIVOS	2.225	2.132	2.010	1.858	1.964	2.008
MAPAS DE PESSOAL	2.523	2.390	2.165	2.041	2.173	2.169

²⁰ Dados do Balanço Social. Este mapa inclui o Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, a Inspeção-Geral das Atividades Culturais, a Direcção-Geral das Artes, a Direcção-Geral do Livro, Arquivos e das Bibliotecas, a Biblioteca Nacional de Portugal, a Direcção Geral do Património Cultural, as Direcções Regionais de Cultura do Norte, Centro, Alentejo e Algarve, o Instituto do Cinema e Audiovisual, a Cinemateca Portuguesa e as Academias das Belas Artes, Portuguesa de História, Internacional de Cultura Portuguesa. Este mapa não inclui a OPART, o TNDM II e o TNSJ.

política em destaque

Considera-se positiva a medida de aumento do pessoal (efetivos e mapa de pessoal) na área da administração pública da Cultura, mas ainda insuficiente²¹. De uma forma sistêmica e fundamentada, a consolidação das capacidades de missão dos serviços públicos de Cultura através do suprimento das necessidades de pessoal existentes é necessária e, em alguns setores, urgente, tanto por questões imediatas de segurança de pessoas e bens como pela deterioração das condições de transmissão de conhecimento e memória, entre gerações mais velhas e mais novas. A ausência de renovação geracional conjugada com a reforma de quadros que detêm capital de conhecimento relevante pode levar à desconsideração de matérias e tarefas importantes.

Espera-se que a tendência para a satisfação de necessidades de pessoal verificada nesta legislatura se possa manter para o futuro, de uma forma rigorosa e assertiva, em ordem ao cumprimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos das políticas públicas de Cultura.

²¹ Note-se que varia, nos serviços públicos estatais, de área ministerial para área ministerial, a situação das necessidades de pessoal. O juízo aqui evidenciado, refere-se, exclusivamente, aos serviços públicos de Cultura.

Ciência e Tecnologia

O desafio do crescimento e do impacto da investigação

Tiago Santos Pereira¹

Foi recentemente publicada a avaliação do estado do ensino superior, ciência, tecnologia e inovação em Portugal, realizada pela OCDE a convite do ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES). Esta iniciativa reflete, nas palavras do ministro, uma necessidade cíclica de avaliação externa independente (anteriores avaliações foram publicadas em 1986, 1993 e 2006), mas responde também a uma procura de novas fontes de crescimento económico após o impacto da crise financeira, em que a redução do investimento impôs um travão ao progresso que se verificara até então em ciência e tecnologia (C&T).

O relatório da OCDE² analisa em profundidade o modelo de gover-

nação do sistema e a estratégia subjacente, a formação, o emprego científico e as carreiras de investigação, e a inovação empresarial e cooperação universidade-indústria. Identificando progressos significativos obtidos pelo sistema ao longo das últimas décadas,

pese embora o retrocesso do início da década, as recomendações do relatório nas suas diferentes áreas convergem em torno de dois temas: necessidade de estratégias consolidadas e partilhadas, quer a nível nacional quer a nível institucional, enquadradas por um planeamento que permita maior estabilidade, transparência e previsibilidade nas opções para os diferentes atores do sistema.

É necessário maior estabilidade, transparência e previsibilidade nas opções para os diferentes atores do sistema de ciência e tecnologia

¹ Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

² OCDE (2019), *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*. OECD Publishing, Paris.



A análise desenvolvida pela OCDE reflete em larga medida o que têm sido as preocupações veiculadas por diferentes relatórios e posições públicas recentes. Nos últimos anos a investigação científica e tecnológica ocupou frequentemente as páginas de opinião da comunicação social. Os manifestos multiplicaram-se, recolhendo largos números de assinaturas (o mais recente, “Manifesto Ciência Portugal 2018”, recolheu mais de cinco mil) e, apesar de partirem de posições muitas vezes distintas no sistema, contêm fortes pontos em comum.

Em primeiro lugar, o volume, estabilidade e previsibilidade do investimento em I&D. Portugal definiu em conjunto com a UE o objetivo (certamente muito ambicioso para o caso português; ver caixa gráfica) de atingir um investimento em I&D de 3% do PIB até 2030. Mas, para além da necessidade de um grande crescimento do investimento, o que está também em causa é a sua estabilidade e consolidação, limitando a sua vulnerabilidade quer a ciclos políticos e económicos quer aos ciclos dos financiamentos estruturais europeus, a que tem estado sujeito. Ainda que alguma volatilidade recente tenha estado associada à crise económica, tem havido também uma instabilidade associada aos procedimentos, instrumentos e processos de governação (nomeadamente dos fundos estruturais). Esta questão tem-se refletido nomeadamente em torno de processos de avaliação de diferentes concursos lançados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e da previsibilidade e morosidade dos seus financiamentos. A título de exemplo, enquanto que no programa Horizonte 2020 o período que medeia entre a candidatura e o contrato tem um máximo de 8 meses, no caso da FCT o período que medeia entre a candidatura e a publicação dos resultados do concurso (sem contabilizar a contratualização!) é por si só entre 7 e 12 meses (cerca de 20 meses

Verifica-se um sucesso crescente das candidaturas portuguesas aos programas internacionais de financiamento de ciência

para a avaliação das Unidades, face aos 12 meses previstos para o Research Excellence Framework, no Reino Unido). Estes longos períodos de espera por decisão não só contribuem para os elevados níveis de incerteza no sistema, como são claramente excessivos para o objetivo de apoiar investigação inovadora, competitiva internacionalmente.

O emprego científico, e a consequente capacidade de atrair e reter recursos humanos altamente qualificados, num contexto de crescente concorrência internacional, tem sido outro dos principais temas de debate. Após um longo período

centrado na formação avançada a questão do emprego veio, inevitavelmente, tornar-se uma questão central. Uma primeira iniciativa com o Programa Ciência 2007 e 2008 adiou a questão, mas tornou também clara a necessidade de uma solução estável e sustentável. Sem soluções de carreira, a questão regressa cada vez com maior intensidade, acumulando não só os novos doutorados (cerca de 2500/ano) como também os mais seniores, que terminam o período do primeiro programa de apoio. Foi assim com o Programa Investigador FCT (IF), após o ciclo Ciência, e foi agora de novo após o ciclo IF. Entretanto, muitos preferiram não estar dependentes de ciclos de iniciativas políticas e optaram por procurar posições estáveis, adequadamente financiadas, no estrangeiro, contribuindo para o êxodo de jovens altamente qualificados durante a crise.

A recente mudança nas condições de emprego científico em Portugal é assinalável, embora persistam situações de precariedade

Um terceiro tema presente no debate e central para a consolidação do sistema reside na capacidade necessária para promover os resultados da investigação, em particular através da colaboração com empresas inovadoras, mas também com instituições públicas ou da sociedade civil³. Esta tem sido uma área há muito em défice no contexto nacional, refletido em diversos indicadores,

³ A mais recente edição do Manual de Oslo da OCDE/Eurostat, para medir a inovação, passou a incorporar claramente a inovação no setor público e a inovação social na sua definição. OCDE/Eurostat (2018), *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxemburgo.

nomeadamente no *European Innovation Scoreboard*⁴. Mas é também uma área que tem tido progressos relevantes, com novas empresas tecnológicas nacionais a consolidarem posições internacionais. É possível ver sinais de evolução positiva. Por exemplo, enquanto que apenas 6% dos doutorados trabalham em empresas, este valor sobe para 14% no caso dos doutorados com menos de 35 anos.

Cabe ainda salientar a consolidação de processos de internacionalização, que tem sido uma marca da comunidade científica nacional, refletida no sucesso crescente na participação no Programa H2020. A participação portuguesa obteve 1,58% do financiamento total do H2020 (até 2018), muito superior aos valores de 1,01% no 6º PQ e 1,20% no 7º PQ, e superior à contribuição nacional de 1,23% para o orçamento do H2020. De notar o enorme aumento do sucesso nacional nos financiamentos, muito competitivos, do European Research Council, passando de 0,7% do total do financiamento no FP7 para 1,25% no H2020.

Principais medidas de política

O XXI Governo lançou o Programa de Estímulo ao Emprego Científico como uma das suas principais linhas de atuação, procurando responder à precariedade de emprego dos novos doutorados em Portugal, incluindo o emprego científico como objetivo integrante de um conjunto diversificado de iniciativas. Preparou nova legislação nesta área (DL57/2016) e criou um Observatório do Emprego Científico, em parte para tornar mais visível a sua ação, mas também para pressionar as instituições, em especial as universidades, que tardaram em implementar a legislação.

Ainda que a legislação tenha suscitado claros problemas de implementação e críticas de vários quadrantes, levando à sua revisão em sede parlamentar através da Lei

57/2017, não pode deixar de ser considerada como uma mudança muito significativa nas condições de emprego científico em Portugal. Ultrapassa-se assim a dicotomia dominante entre, por um lado, a carreira estável no ensino superior e, por outro lado, posições precárias, dominadas por bolsas de pós-doutoramento, sem vínculos laborais. Foram, assim, criadas condições de trabalho efetivamente mais dignas, com justos direitos laborais e acabando com a situação lamentável em que investigadores muito qualificados descontaram durante vários anos para a segurança social com base no salário mínimo nacional. Estas mudanças, ainda que mantendo condições de precariedade face ao modelo estável das carreiras, têm impactos muito significativos e irão certamente promover correspondentes adaptações institucionais, ultrapassadas que estejam algumas posições titubeantes iniciais.

Estão em curso várias iniciativas promissoras de ligação entre a investigação científica e a inovação empresarial

A diversificação das políticas de investigação recentes tem sido talvez uma das marcas mais diferenciadoras do período recente. Indo para além da política científica *tout court*, o Governo tem dinamizado um conjunto de estratégias setoriais que procuram promover a base de investigação científica e tecnoló-

gica para a inovação e desenvolvimento económico em áreas específicas. Iniciativas como a INCoDe-Iniciativa Nacional para as Competências Digitais e a Estratégia Nacional para a Inteligência Artificial, a Estratégia Portugal Espaço 2030 e a criação da Agência Espacial Portuguesa, a criação da nova Agência para a Investigação Clínica e Inovação Biomédica ou o AIR Centre são disso exemplo. A procura da dinamização de espaços promissores de ligação da investigação científica e tecnológica com os processos em curso de mudança tecnológica poderá vir a ser crucial para a emergência de novos atores empresariais, com impacto no investimento em I&D, no emprego científico e na estrutura da economia nacional.

⁴ O *European Innovation Scoreboard* (EIS) é um painel anual de indicadores de inovação a nível europeu, apresentando comparações entre o desempenho dos diferentes países da União (e ainda outros países do mundo), bem como a evolução dos indicadores de cada país. A mais recente edição considera 27 indicadores em quatro grandes áreas: enquadramento, atividades de inovação, investimentos e impactos. Um indicador de síntese agrupa os países em quatro grupos de acordo com o seu desempenho global em inovação: inovadores modestos, inovadores moderados, inovadores fortes e líderes de inovação. Portugal é considerado inovador moderado, apresentando resultados positivos no ambiente favorável à inovação, em PME's inovadoras e na atratividade do sistema de investigação e resultados negativos em particular no que se refere ao impacto nas vendas e às redes para a inovação. Cf. Comissão Europeia (2018), *European Innovation Scoreboard 2018*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2018.



Resta, no entanto, a questão do financiamento de todas estas iniciativas e a sua governação global, como referido pela OCDE, nomeadamente no que se refere à articulação com a Estratégia Nacional de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente (ENI) que enquadra os fundos estruturais. Um instrumento central inovador, neste modelo, tem sido a promoção de Laboratórios Colaborativos (ver caixa). Outro instrumento relevante para a participação empresarial continua a ser a utilização de incentivos fiscais para a I&D³, sendo a legislação nacional entre as mais favoráveis no contexto da OCDE.

Estas iniciativas têm também tido uma forte integração com a estratégia internacional para a C&T, que tem sido um vetor de intervenção adicional.

É claro que sem uma abordagem internacional estes novos espaços de investigação e inovação terão poucas condições de crescimento. Diferentes abordagens têm caracterizado a intervenção recente. A nível europeu está a ser dinamizada a rede de apoio PERIN - Portugal in Europe Research and Innovation Network. As parcerias internacionais com universidades norte-americanas foram agora renovadas e reorientadas para

alguns dos temas setoriais acima referidos. Adicionalmente têm também sido desenvolvidas novas parcerias num espaço global alargado, onde se destacam as colaborações no espaço do Atlântico Sul, nomeadamente em torno do AIR Centre, e o desenvolvimento, ainda embrionário, de novas parcerias com a China.

Desafios

Podem ser identificados atualmente três grandes desafios. O modelo de governação atual e correspondentes processos de decisão, nomeadamente na articulação com os fundos estruturais europeus, mostrou ser demasiado complexo. A Estratégia de Especialização Inteligente continuará a ser um requisito para enquadrar os

financiamentos estruturais mas deverá garantir maior flexibilidade, nomeadamente para melhor articulação com estratégias setoriais. Os processos de decisão em investigação deverão dar prioridade à previsibilidade do financiamento, ao contexto da investigação, e a modelos de avaliação que respondam aos objetivos de qualidade e impacto da investigação. Um processo de simplificação deverá permitir à FCT maior autonomia e credibilização dos seus procedimentos. Neste contexto é também de notar o atual papel limitado de órgãos independentes de aconselhamento, que deve ser revisto.

A nível do emprego científico o desafio principal reside de agora na criação de condições para a progressão na carreira, ultrapassando um modelo em que a precariedade é permanente e não apenas

para uma fase inicial da carreira, e proporcionando oportunidades de carreira estável a investigadores seniores, com resultados demonstrados. Este é um desafio central para garantir condições de atratividade nacional para os melhores investigadores. Se esse modelo passa por uma revisão da carreira de investigação ou por uma carreira única, académica, é uma questão em aberto.

Os principais desafios prendem-se com o modelo de governação, o emprego científico e o impacto socioeconómico da investigação

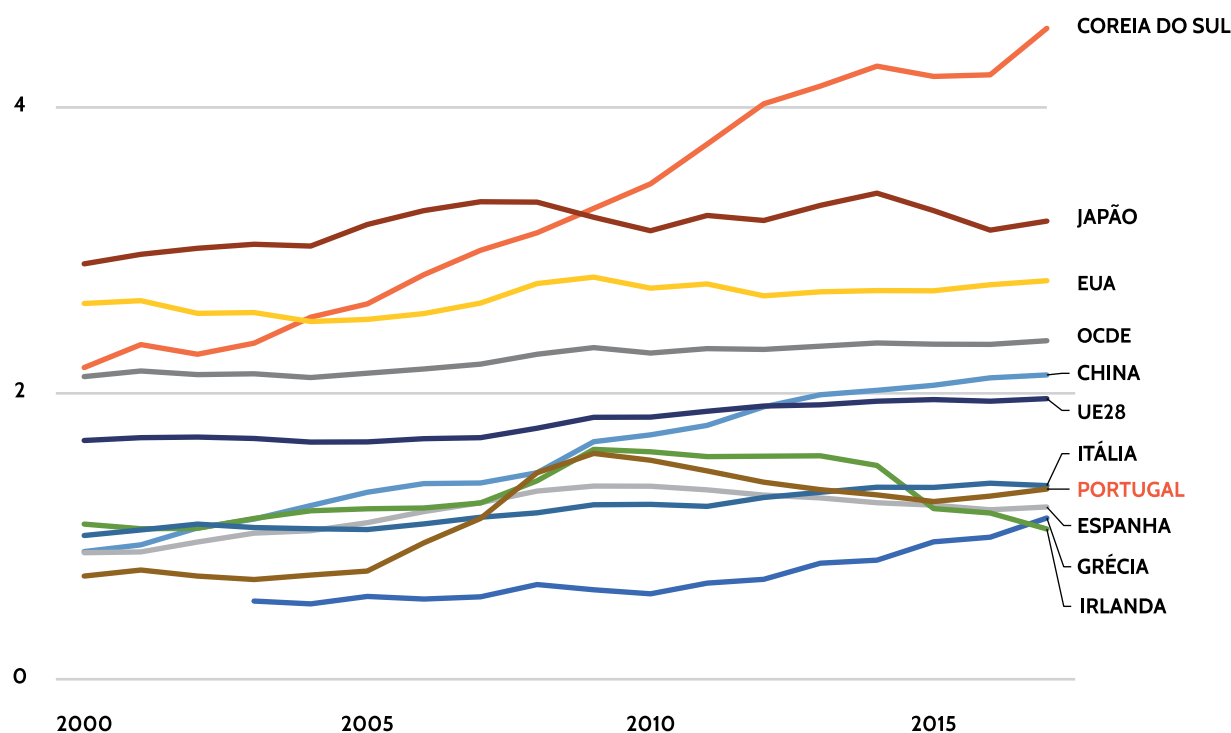
Finalmente, um grande desafio para o sistema é o de promover, e demonstrar, o impacto da investigação científica e tecnológica realizada em Portugal, a par com a sua qualidade. A agenda 'impacto das políticas' tem vindo a ganhar saliência nas políticas públicas nesta área, e a preparação do novo Programa Horizonte Europa é disso um bom exemplo, orientado que está por missões. As políticas de investigação e inovação de nova geração são cada vez mais orientadas pela procura do seu contributo para a transformação face aos grandes desafios sociais. Este é também um desafio nacional, para o desenvolvimento de novas formas de cooperação entre os centros de investigação, as empresas inovadoras e os processos de inovação social e de experimentação em políticas públicas.

³ O SIFIDE - Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial é também um instrumento central para a promoção do investimento privado em I&D (ver caixa gráfica).

indicador em destaque

Intensidade de I&D: Investimento em I&D em % do PIB

Comparação Internacional da Evolução da Intensidade de I&D



OECD (2019), Gross domestic spending on R&D (indicator). doi: 10.1787/d8b068b4-en (Accessed on 30 April 2019)

Este indicador reflete o nível global de despesa em I&D (pública e privada), sendo base de comparação internacional da atividade de I&D. Em linha com o objetivo europeu, Portugal tem o objetivo de atingir um nível de investimento em I&D correspondente a 3% do PIB em 2030 (1% no setor público e 2% no setor privado). Sendo o valor atual de 1,33% do PIB (2017), este objetivo é extremamente ambicioso, tendo apenas seis países registado um aumento de pelo menos 1% do PIB em I&D num período de 10 anos. O desafio é tanto maior para a I&D empresarial, que atualmente executa 50% da despesa, e para o emprego científico, principal despesa em I&D. O eventual êxito no seu alcance (ou em convergência acentuada) significaria também uma mudança estrutural do sistema, dinamizado pelo setor privado, e consolidando um modelo de desenvolvimento baseado no conhecimento.

Laboratórios Colaborativos

A limitada colaboração entre as universidades e as empresas é um dos pontos fracos do Sistema Nacional de Inovação (cf. o baixo resultado obtido nos indicadores de *Linkages* do *European Innovation Scoreboard*⁶). Ainda que este panorama esteja a mudar significativamente, não sendo totalmente capturado por indicadores tradicionais, continua a ser um importante desafio do sistema.

No contexto do Programa Interface o MCTES propôs a criação de um novo modelo institucional, os Laboratórios Colaborativos. Estas novas instituições refletem assim consórcios institucionais, envolvendo desde a academia a empresas privadas e instituições públicas. Inspirado pelo modelo dos Laboratórios Associados dinamizados pelo Ministro Mariano Gago, que aliavam na sua génese a qualidade científica à prossecução de objetivos de políticas públicas, os Laboratórios Colaborativos complementam este modelo aliando o mérito científico e tecnológico ao potencial de inovação e à capacidade de estímulo ao emprego científico e qualificado. Esta medida procura assim também contribuir para dinamizar o investimento privado em I&D, elemento central para se conseguir um crescimento significativo da intensidade de I&D do sistema (ver caixa gráfica).

Estando a diferenciação institucional da iniciativa já consagrada na nova “Lei da Ciência” recentemente publicada (DL63/2019) e o seu modelo de financiamento em desenvolvimento, foram já apresentadas 38 propostas de Laboratórios Colaborativos (2 das quais resubmissões), das quais 21 foram aprovadas e 8 aguardam resultado da avaliação. Estas propostas refletem uma grande diversificação institucional, envolvendo universidades, centros de investigação, laboratórios do Estado, centros de interface tecnológica, empresas, associações empresariais, municípios e outras instituições públicas, apresentando-se assim como potencialmente dinamizadores de uma nova rede de relações colaborativas na investigação e inovação. Representam também uma distribuição geográfica que corresponde ao objetivo de densificação territorial expresso nos objetivos da iniciativa e que tem sido uma das preocupações do Governo.

Apesar da forte resposta do sistema à iniciativa o grande desafio está em conseguir que as propostas formais de colaboração, baseadas nos requisitos de consórcio, venham a corresponder a efetivas novas formas de co-criação para a inovação, com envolvimento de todas as partes, e com reflexo no seu impacto científico, económico e social. Será assim preciso acompanhar a evolução dos seus resultados e investimentos para melhor aferir o sucesso desta iniciativa.

⁶ Nos indicadores de redes de inovação Portugal apresenta um desempenho cerca de 50% inferior à média europeia, incluindo indicadores da colaboração das PME inovadoras, da publicação científica conjunta entre empresas e centros públicos de investigação e do co-financiamento privado de investigação no setor público. Existem, no entanto, limitações nos indicadores e na sua adequação ao sistema de inovação português que também justificam este baixo desempenho.

Ambiente

Uma legislação ambiciosa com impactos muito aquém do desejado

Catarina Roseta-Palma¹

Embora diferentes sociedades possam ter concepções distintas do que devem ser os objetivos a atingir com as políticas ambientais e dos compromissos que terão de ser feitos entre a defesa do ambiente e outros valores económicos e sociais, a União Europeia reconhece há muito a importância da qualidade ambiental para a saúde humana, para a economia e para o bem-estar. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem proteção ambiental. Grande parte das exigências ambientais estipuladas em Portugal emanam, assim, da legislação europeia, embora a escolha dos instrumentos a aplicar e da sua implementação possa depender dos decisores nacionais.

Reconhecendo a insuficiência dos mecanismos de mercado, muito

dos princípios que alicerçam as políticas ambientais têm uma base económica. Por exemplo, os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador justificam a utilização de impostos ambientais (designação genérica que engloba todos os impostos cuja base tributável tem um impacto ambiental negativo) e a aplicação destes e de outros instrumentos tem contribuído para mitigar

alguns problemas ambientais, embora continue a haver indícios claros, em diversos domínios, de que esta mitigação está longe de atingir o nível desejado. Com efeito, um estudo recente indica que a União Europeia perde entre 29,7 e 79,6 mil milhões de euros por ano por não serem atingidos os objetivos ambientais previstos na sua própria legislação².

Grande parte das exigências ambientais emanam da legislação europeia, mas a sua concretização depende dos decisores nacionais

¹ ISCTE-IUL e UNIDE-IUL

² COWI, & Eunomia. (2019). Study: the costs of not implementing EU environmental law. Retrieved from http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study_costs_not_implementing_env_law.pdf



Ambiente e política ambiental em Portugal

Para avaliar as políticas ambientais, em Portugal ou no mundo, o ponto de partida tem de ser o conhecimento sobre as funções desempenhadas pelos ecossistemas. Só com essa premissa se podem definir estratégias, desenhar instrumentos e monitorizar resultados. E, dada a complexidade dos ecossistemas e a evolução do conhecimento que temos sobre eles, o diagnóstico das variáveis ambientais tem de ser multifacetado e dinâmico. Em Portugal, a principal ferramenta de diagnóstico é o Relatório de Estado do Ambiente (REA)³, cuja primeira edição foi em 1987, o mesmo ano em que foi aprovada a primeira Lei de Bases do Ambiente⁴. Hoje, após mais de 30 anos de relatórios anuais, utiliza-se um conjunto de cerca de 50 fichas descritivas temáticas. Nem todos os indicadores são do mesmo tipo, pois enquanto alguns representam o estado em que se encontra um aspeto ambiental (ex.: a qualidade da água), outros procuram medir o nível de pressões (ex.: o consumo de energia) ou ainda as respostas implementadas (ex.: os impostos com relevância ambiental)⁵.

Portugal é dos países com maior ambição no que diz respeito ao combate às alterações climáticas

No mais recente relatório de avaliação das políticas ambientais portuguesas, publicado pela Comissão Europeia em abril de 2019⁶, é dado destaque a alguns aspetos positivos. São realçados alguns documentos aprovados, como o Plano de Ação para a Economia Circular⁷, a nova Estratégia Nacional para as Florestas⁸ e as medidas para promoção de uma utilização mais sustentável dos recursos na Administração Pública⁹. Poderia acrescentar-se que Portugal é dos países mais ambiciosos do mundo no que diz respeito ao

combate às alterações climáticas, como pode ver-se no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, apresentado em dezembro de 2018, que propõe como objetivo um balanço agregado nulo para emissões e remoções de gases com efeito de estufa¹⁰. A Comissão Europeia também elogia os esforços feitos a nível de informação, destacando as melhorias visíveis na monitorização das massas de água nos segundos Planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH), e a informatização e simplificação de procedimentos associados à gestão de resíduos e ao licenciamento ambiental. Finalmente, é destacado o Fundo Ambiental, criado em 2016¹¹ que juntou num instrumento único competências, verbas e procedimentos que estavam dispersos por quatro fundos distintos, e se tornou na principal fonte de apoio

a projetos que contribuam para os objetivos do desenvolvimento sustentável numa ou mais das vertentes elencadas na Agenda 2030¹². O primeiro relatório disponível do Fundo Ambiental¹³, no entanto, apresenta uma lacuna de relevo: assinala apenas os avisos que foram abertos e os projetos financiados, não trazendo dados concretos sobre o impacto dos mesmos nas diversas variáveis ambientais de interesse.

A Comissão Europeia realça também o esforço das empresas portuguesas no que respeita àecoinovação acima da média da UE em 2017 e o progresso da fiscalidade ambiental, salientando como bons exemplos a taxa de recursos hídricos, introduzida em 2008, e a existência de transferências fiscais ambientais, possíveis desde 2007¹⁴ (ver destaques).

³ Ver <https://rea.apambiente.pt/?language=pt-pt>. Existe também um relatório quinquenal de diagnóstico europeu, o SOER (European Environment - State and Outlook Report), cuja edição mais recente é de 2015 (European Environmental Agency (2015). *SOER 2015 - The European environment - state and outlook 2015*. <https://doi.org/10.2800/944899>).

⁴ Lei n.º 11/87. A seção que apresentava os indicadores em destaque tinha como título "O Ambiente em Portugal: a caracterização possível", refletindo o estado do (des)conhecimento na época.

⁵ Seguindo o modelo DPSIR, usado pela European Environment Agency, os indicadores podem medir forças motrizes (drivers), pressões, estados, impactos ou respostas.

⁶ Comissão Europeia (2019). *O reexame da aplicação da política ambiental 2019: relatório sobre Portugal*. Disponível em http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pt_pt.pdf

⁷ RCM 190-A/2017

⁸ RCM 6-B/2015

⁹ RCM 38/2016 sobre compras públicas ecológicas e RCM 141/2018, sobre a redução do consumo de papel e plástico descartável na administração pública

¹⁰ Ver <https://descarbonizar2050.pt/>

¹¹ Decreto-Lei n.º 42 -A/2016

¹² Ver <https://www.unric.org/pt/17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

¹³ Ver <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/relatorio-de-atividades-e-gestao-2017-pdf.aspx>

¹⁴ Droste, N., Becker, C., Ring, I., & Santos, R. (2017). Decentralization effects in ecological fiscal transfers - the case of Portugal. *UFZ Discussion Papers*, 3(April).

Infelizmente, os aspetos mais positivos a nível legislativo não significam que os impactos atingidos sejam os desejados, como pode ver-se consultando os indicadores no REA. Por exemplo, apesar das medidas adoptadas no domínio da economia circular, em termos de legislação própria e em termos de apoios concedidos pelo Fundo Ambiental com esse desígnio, Portugal não tem conseguido melhorar os seus indicadores na gestão de resíduos, sendo um dos países identificados como estando em risco de incumprimento dos objetivos europeus para 2020. A taxa de deposição em aterro era em 2017 de 47%, quando a média europeia rondava os 27%, e a percentagem de reciclagem de resíduos urbanos, em vez de aumentar como noutros países da UE, até diminuiu de 2016 para 2017 (de 31% para 28%, longe dos 50% que se pretendem). A produção de resíduos per capita tem aumentado, encontrando-se ao nível da média europeia (487 kg/ano/habitante), e o valor da taxa de gestão de resíduos, que ancora o sistema, é ainda insuficiente para incentivar a procura de soluções alternativas à deposição em aterro (irá atingir os 11€/ton em 2020, um valor muito inferior ao de outros países europeus). Da mesma forma, a atualização da Estratégia Nacional de Florestas não impediu que Portugal sofresse em 2017 o pior ano de que há registo em termos de área ardida (mais de 456 mil hectares, dos quais 275 mil hectares de floresta) e mais de cem vítimas mortais devido aos fogos.

Também no domínio da água, os segundos PGRH mostram que o estado das massas de água superficiais e subterrâneas não verificou uma melhoria significativa. Ainda há problemas com as águas residuais de fontes de poluição pontuais (o caso da Celtejo em 2018 foi apenas o mais mediático¹⁵) e continua a notar-se uma pressão relevante por parte das fontes de poluição difusa (nomeadamente a agricultura, com estabilização ou aumento do excedente

Os aspetos mais positivos a nível legislativo não significam que os impactos atingidos sejam os desejados

de azoto e de fósforo). É também previsível um aumento da pressão quantitativa, quer devido ao esforço nacional para equipar mais superfície agrícola com sistemas de irrigação quer devido aos impactos esperados das alterações climáticas no que diz respeito à diminuição da precipitação média nas próximas décadas. Dada a importância da água para a agricultura e do setor agrícola nas pressões sobre os recursos hídricos, parece evidente que uma política eficaz para melhorar as condições neste domínio exige a compatibilização entre a política da água e a política agrícola. A utilização de métricas simplistas, como a eficiência dos sistemas de rega, tende a fomentar visões parciais do recurso. Por exemplo, na área de influência do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, a maior eficiência de rega foi utilizada para justificar um aumento de área irrigada e ainda uma descida no preço da água. Tais medidas deveriam ser evitadas, pois não consideram o impacto à escala da bacia hidrográfica (muita da água que passou a ser “poupada” regressava antes ao ecossistema) nem constituem incentivos económicos adequados (um recurso mais escasso deveria ser cada vez mais caro). Não ajudam, certamente, a garantir a qualidade da água para o futuro¹⁶.

O aspeto crucial da qualidade do solo, com a sua enorme capacidade de retenção de carbono e de água, não pode continuar a ser descurado como tem sido, não existindo atualmente qualquer indicador no REA sobre aspetos tão importantes como a erosão, a capacidade de infiltração, o teor de matéria orgânica ou a atividade biológica no solo.

As pressões no domínio da água vão aumentar, exigindo a compatibilização entre a política ambiental e a política agrícola

Um aspeto final no diagnóstico ambiental de Portugal tem a ver com as áreas protegidas. A rede Natura 2000 não se encontra devidamente protegida nem completamente designada, sobretudo no que diz respeito às áreas marinhas, o

¹⁵ Ver por exemplo <https://www.publico.pt/2018/04/14/sociedade/noticia/celtejo-com-corte-de-52-na-carga-poluente-para-o-tejo-1810344>.

¹⁶ Grafton, R. Q., Williams, J., Perry, C. J., Molle, F., Ringler, C., Steduto, P., ... Allen, R. G. (2018). The paradox of irrigation efficiency. *Science*, 361(6404), 748–750. <https://doi.org/10.1126/science.aat9314>



que deu já origem à abertura de um procedimento de infração junto do Tribunal de Justiça da União Europeia. Neste domínio foi aprovada recentemente a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030¹⁷, que proclama a importância estratégica do património natural para o país. Mas a implementação efetiva da Estratégia será o mais importante e o financiamento que aparece detalhado no documento é parco (é referido apenas um valor de 6,25 milhões de euros do Fundo Ambiental para 2018). As restantes fontes de financiamento são listadas, mas sem concretizar os orçamentos respetivos.

A defesa do ambiente deve ser uma preocupação de todas as intervenções públicas

Um sistema é mais que um conjunto de peças acopladas e substituíveis. O bom funcionamento da biosfera e de cada um dos ecossistemas que a compõem e que possibilitam a vida a todos os seres vivos, incluindo os humanos, não pode ser tomado como um dado adquirido. O seu valor económico é certamente muito maior que o PIB atual ou futuro de todos os países¹⁸. Torna-se cada vez mais claro que todos os domínios ambientais estão ligados e que as abordagens tradicionais de separação entre eles, podendo ser úteis na construção de indicadores de diagnóstico e de análise, não são sufi-

cientes para a definição de políticas ambientais capazes, sobretudo num contexto de alterações climáticas que tenderão a agudizar os problemas. Um dos aspetos mais relevantes da discussão atual é precisamente salientar

que a conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas não pode esgotar-se em medidas para as áreas protegidas. O ordenamento do território, a gestão das zonas urbanas, a política agrícola, toda a ação pública, tem impactos sobre o meio que nos rodeia e tem de ter consciência desses efeitos. Em certos casos, como na artificialização

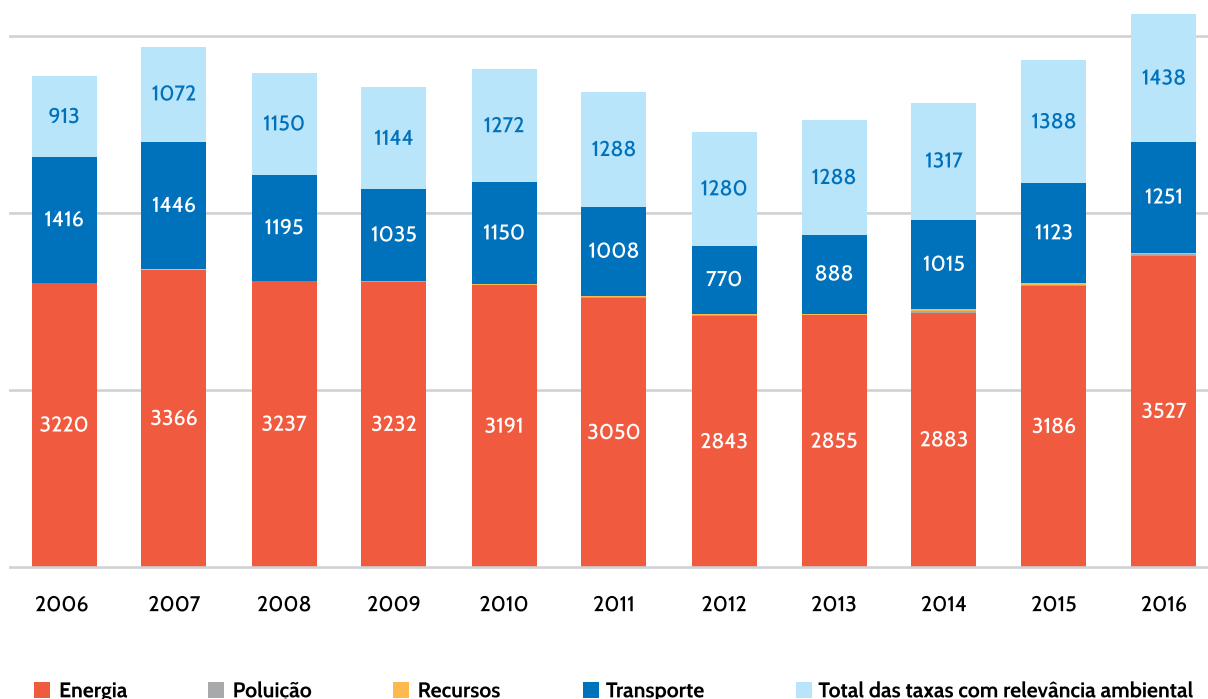
das infraestruturas naturais, pode ter de se verificar uma redução ou até uma inversão de certas intervenções. A literacia ambiental, promovendo uma visão integrada e rejeitando a dicotomia Humanidade vs. Natureza, terá de assumir um papel fundamental.

A escolha dos melhores instrumentos disponíveis implica procurar boas práticas onde as houver e eliminar as más onde elas forem encontradas. Os recursos do país têm de ser mobilizados de forma sistemática e mais consequente do que até aqui para atingir este desígnio. Portugal, no seio da União Europeia, pode destacar-se pelo exemplo positivo e, com isso, contribuir para a resolução de problemas globais, melhorando ao mesmo tempo a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Vários domínios de governação têm impactos sobre o ambiente, que têm de ser tidos em conta

¹⁷ RCM 55/2018.

¹⁸ Costanza, R., de Groot, R., Braat, L., Kubiszewski, I., Fioramonti, L., Sutton, P., ... Grasso, M. (2017). Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go? *Ecosystem Services*, 28, 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.09.008>

*indicador em destaque***Receitas fiscais com relevância ambiental****Impostos e taxas com relevância ambiental em Portugal**

Fonte: INE, 2018

Portugal implementou uma primeira tentativa de reforma fiscal “verde” em 2015.¹⁹

A taxa de recursos hídricos arrecadou em 2016 cerca de 15,8 milhões de euros graças ao pagamento do uso de recursos e 11,7 milhões nas componentes que correspondem aos efluentes e à ocupação do domínio hídrico²⁰.

Comparando estes valores com a receita do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), já incluindo o tributo adicional sobre o carbono (ver caixa “Política em Destaque”), que atingiu 3,4 mil milhões de euros no mesmo ano de 2016, percebe-se que, tal como noutros países europeus, é na energia que se encontra a principal receita da fiscalidade ambiental.

Tal realidade pode ser verificada no gráfico acima, que mostra as várias categorias de impostos com relevância ambiental, onde aqueles que incidem sobre poluição e recursos são praticamente invisíveis, bem como as taxas com relevância ambiental.

¹⁹ Lei n.º 82-D/2014

²⁰ Dados INE (2018).

A tributação das emissões de carbono

A reforma da fiscalidade verde²¹ incluiu diversos instrumentos, dos quais se pode destacar a criação do adicionamento sobre as emissões de CO₂ no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Este adicionamento pretende alinhar o pagamento sobre o carbono com o preço resultante dos leilões de licenças de emissão de gases de efeito de estufa (GEE), realizados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), preço esse que é utilizado como indexante. Como qualquer tonelada de CO₂ tem um impacto ambiental semelhante, procura-se através deste instrumento tornar equivalente o preço da tonelada para os setores abrangidos pelo CELE, como a produção de energia e a indústria mais pesada, que estão isentos de ISP e representam já menos de metade das emissões nacionais, com o dos setores não-CELE, como os transportes, os serviços e a agricultura, que têm objetivos próprios de redução de emissões.

A título ilustrativo, no primeiro ano de aplicação do adicionamento (2015), os valores definidos foram de 0,01156 €/l para a gasolina e 0,0126 €/l para o gasóleo, entre outros combustíveis. Em 2018 os valores tinham subido ligeiramente, para 0,01556 €/l e 0,01695 €/l, respetivamente. A receita gerada pelo adicionamento passou de 99,7 milhões de euros em 2015 para 137,3 milhões em 2017²². Apesar do valor reduzido do adicionamento, que tem representado cerca de 1% do preço médio de venda destes combustíveis e como tal não terá ainda um impacto significativo na moderação do consumo, a sua equivalência aos valores CELE poderá configurar uma solução mais eficiente na distribuição da redução das emissões entre setores. De futuro poder-se-ia imaginar para o ISP uma componente -base energética (paga por todos os setores) e uma componente carbónica mais importante, diferenciada consoante as emissões de GEE de cada utilização e onde se explicitasse a relação entre os setores CELE e não-CELE. A separação em duas componentes justifica-se como forma de traduzir a relação entre as políticas de energia e clima e estava prevista na proposta da Comissão Europeia de 2011 para a revisão da Diretiva Tributação da

²¹ Lei n.º 82-D/2014.

²² Dados da Autoridade Tributária, recebidos em Julho de 2018.

política em destaque

Energia²³. Devido ao insucesso das negociações com os Estados-membros, a proposta acabou por ser retirada em 2015.

Um aspeto que se tem revelado problemático é a aceitabilidade política e social da tributação sobre o carbono. Sendo um instrumento apoiado por economistas de todo o mundo como forma de reduzir as emissões de GEE e combater as alterações climáticas, a tributação do carbono tem enfrentado oposição em muitos países pois é vista como regressiva. Uma forma de ultrapassar esta dificuldade é prever que a receita angariada, no todo ou em parte, reverta para os cidadãos na forma de um “dividendo de carbono”²⁴.

²³ Directiva 2003/96/CE.

²⁴ Ver <https://www.council.org/>

Território

Uma política ainda com lacunas, descontinuidades e falta de articulação entre os vários níveis de ação

João Ferrão¹

O conceito de política de ordenamento do território é recente. É verdade que desde meados do século XIX existem em Portugal políticas de ordenamento agrícola e florestal e políticas de planeamento urbanístico. Mas apenas nos anos 1960, com a modernização urbano-industrial do país e uma maior abertura às agendas internacionais, foram dados os primeiros passos em direção ao que viria mais tarde a autonomizar-se como política de ordenamento do território.

O processo de modernização de Portugal trouxe para a agenda política dois temas com grande impacto mediático e social: por um lado, o crescimento rápido e desordenado das principais cidades do país e, por outro, o aumento das disparidades entre as áreas urbano-industriais

e demograficamente dinâmicas (o “litoral”) e as áreas rurais em regressão económica e demográfica e com problemas graves de acessibilidades (o “interior”). Numa primeira fase, as respostas a esses problemas foram

desenvolvidas no âmbito de dois domínios de política então em forte ascensão a nível internacional e europeu: a política ambiental (proteção de solos com valor ecológico e agrícola em relação ao avanço da urbanização, salvaguarda paisagística, combate à poluição, etc.) e a política de desenvolvimento regional (combate às assimetrias regionais).

O ordenamento do território tem tido um papel marginal e algo errático nas orgânicas dos governos

A política de ordenamento do território, tal como a conhecemos hoje, autonomiza-se em Portugal nos anos 1990, através de um conjunto de medidas legislativas

¹ Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

que vão desde a obrigação imposta a todos os municípios de elaborarem um Plano Diretor Municipal (PDM), em 1990, até à aprovação da primeira Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1998). Pela primeira vez, as políticas de ordenamento do território envolvem uma visão integrada de diferentes espaços (incluindo áreas urbanas e rurais) e articulam diferentes níveis administrativos de planeamento (nacional, regional e local). Apesar da evolução entretanto verificada em termos de conceções e finalidades da política de ordenamento do território, esta é a visão ainda hoje prevalecte nos cidadãos e em muitos decisores políticos: a política de ordenamento do território tem como finalidade regular o uso, ocupação e transformação do solo (isto é, definir o que se pode e deve fazer em distintos tipos de espaços), através de planos de diferente natureza e escala geográfica.

O conceito de política de coesão territorial é ainda mais recente. A ideia de coesão territorial, que está presente de forma implícita na política de coesão da União Europeia, visa reduzir as disparidades entre as regiões dos Estados-membros, recorrendo a mecanismos de natureza redistributiva através da atribuição de fundos estruturais em função do grau de desenvolvimento de cada região. A sua finalidade é aumentar a coesão económica e social ao nível dos Estados-membros e da União Europeia, baseada, nomeadamente, numa ambiciosa política de desenvolvimento regional de âmbito europeu.

Com o Tratado de Lisboa (2007), a política de coesão europeia incorpora explicitamente a componente territorial. A política de coesão visa, desde então, aumentar não só a coesão económica e social, mas também a coesão territorial, um conceito em debate a nível político desde o início dos anos 1980. Esta evolução do conceito de política de coesão é crucial, dado que o ordenamento do território não é uma competência da União Europeia, sendo da exclusiva responsabilidade dos Estados-membros. Sem alterar essa separação de poderes, a integração de uma terceira dimensão - a territorial - na política de coesão cria um contexto favorável a um alinhamento dos objetivos das políticas nacionais de ordenamento do território com orientações e opções estratégicas de desenvolvimento do

conjunto do espaço europeu, uma tendência informalmente em curso desde o final dos anos 1990, mas que ganha agora uma nova legitimidade.

O entendimento do que é e para que serve a política de ordenamento do território torna-se, assim, mais amplo e exigente, mas também mais equívoco em termos de âmbito (relação imprecisa com outras políticas, sobretudo as “velhas” políticas de desenvolvimento regional, rural e local) e de exequibilidade (desproporção entre finalidades, por um lado, e meios e poder para a sua efetiva concretização, por outro). De facto, à função fundadora de regulação do uso e ocupação do solo através de planos adiciona-se agora uma outra, associada a uma visão mais estratégica, prospetiva e participa-

da das políticas de ordenamento do território: a articulação de políticas setoriais e a coordenação de entidades relevantes para o desenvolvimento sustentável e democrático de um dado território, seja ele uma área metropolitana ou um troço da orla costeira, uma região ou uma área protegida. Esta nova visão coloca a tónica na criação de

oportunidades a par das preocupações de proteção e salvaguarda, atribui uma importância redobrada à construção coletiva de futuros sustentáveis, e assenta em novos conceitos, como governança territorial, coesão territorial e desenvolvimento de base territorial, elevando a missão da política de ordenamento do território a um patamar ambicioso de coordenação racionalizadora tanto de políticas setoriais com incidência num mesmo espaço como entre os vários níveis administrativos.

Os efeitos desastrosos resultantes dos processos de racionalização de diferentes redes de equipamentos setoriais (encerramento de unidades de educação, saúde, justiça, correios, etc.) desenvolvidos sem qualquer articulação entre si, afetando sistematicamente os mesmos territórios e alimentando ao nível local dinâmicas regressivas de difícil reversão, ou acontecimentos dramáticos como os incêndios de 2017, vêm dar razão aos que defendem esta visão ambiciosa e integrada de ordenamento do território. Esta visão choca com o papel marginal e algo errático atribuído ao ordenamento do território nas orgânicas dos governos, que o posicionam umas vezes mais próximo das questões urbanas,

Apesar de alguns impactos positivos, falta continuidade e uma visão integradora de política urbana



outras do desenvolvimento regional, outras ainda da conservação da natureza, ou que o consideram como um domínio de política relativamente autónomo e desligado dos restantes.

Principais medidas

Na evolução das políticas de ordenamento do território e coesão territorial ocorrida nos últimos 15 anos em Portugal, destacam-se cinco problemas particularmente relevantes.

1 • Sistema de planeamento: um edifício inacabado

Em primeiro lugar, o facto de ainda não se ter completado a elaboração dos vários planos previstos na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998. Passadas duas décadas, prosseguem os esforços para concluir o edifício nacional de planeamento, que começou a ser construído pela base, através da aprovação de planos diretores municipais (da responsabilidade das autarquias), mas que a administração central tarda em enquadrar através dos planos da sua responsabilidade, tanto a nível nacional (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e planos especiais com incidência na orla costeira, áreas protegidas, albufeiras e estuários), como a nível regional (Planos Regionais de Ordenamento do Território). Em 2019, estão ainda três planos regionais de ordenamento do território por aprovar no continente (regiões Norte e Centro e Área Metropolitana de Lisboa).

2 • Políticas urbanas: uma preocupação recorrente marcada por descontinuidades

Em segundo lugar, a descontinuidade dos diversos programas de incidência urbana, centrados nas redes de cidades médias, na requalificação ambiental de áreas degradadas, no desenvolvimento integrado de bairros ditos “problemáticos”, na reabilitação de áreas históricas e de algumas periferias, no estímulo à criação de redes urbanas sub-regionais numa ótica de competitividade e internacionalização e, mais recentemente e de forma menos estruturada, no apoio a ações inovadoras nos mais diversos domínios, da mobilidade sustentável à economia circular, à participação dos cidadãos na vida das cidades ou à adaptação às alterações climáticas.

Embora com um impacto globalmente positivo na evolução das cidades portuguesas, estes programas têm-se caracterizado pela sua curta duração, pela descontinuidade de objetivos e, nos últimos anos, pela inexistência de uma visão integradora de política urbana.

3 • Governança territorial: o grande desafio

Em terceiro lugar, a ausência de soluções institucionais que permitam uma melhor coordenação intersectorial, tanto a nível nacional (Conselho de Concertação Territorial, 2014), como entre os níveis nacional e regional (Conselhos de Coordenação Intersectorial em cada uma das 5 regiões do continente) e a nível regional (Conselhos Regionais e dispositivos de governança dos planos regionais de ordenamento do território). Por falta de vontade política, de capacidade de decisão ou de liderança, os resultados destas soluções institucionais e dispositivos de governança têm ficado bastante aquém do desejado.

4 • Ordenamento do espaço marítimo: uma frente inovadora, mas de costas voltadas para o espaço terrestre

Em quarto lugar, o facto de o alargamento do ordenamento do território ao espaço marítimo (uma medida inovadora de indiscutível mérito) ter sido feito sem garantir a necessária integração entre os sistemas de planeamento de incidência terrestre e marítima, de modo a permitir um desenvolvimento sustentável numa ótica de contínuo terra-mar.

Esta política, que segue uma orientação comunitária, foi concretizada nomeadamente através da aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (2014).

5 • Interior: uma preocupação justa, uma solução perversa?

Em quinto lugar, a relevância política atribuída recentemente aos chamados “territórios de baixa densidade” e, de forma mais específica, ao designado “interior”. Esta importância política começou por se refletir na criação da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (2015) – responsável pela elaboração do Programa Nacional para a Coesão Territorial (2016), o qual deu mais tarde lugar ao Programa de Valorização do Interior (2018) – e reforçou-

O Programa de Valorização do Interior coloca a coesão territorial, pela primeira vez, como objetivo principal de um programa nacional

se posteriormente com a criação da Secretaria de Estado para a Valorização do Interior (2018). Com a Unidade de Missão referida, a coesão territorial surge, pela primeira vez em Portugal, como objetivo principal de um programa nacional. No entanto, este programa centra-se apenas numa parte do território – o “interior” – embora o faça numa ótica nacional, isto é, considerando-o como “um aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial” do país.

Principais desafios

Os principais desafios que se colocam às políticas de ordenamento e coesão territorial resultam da conjugação de quatro tipos de fatores: a gravidade alcançada e a prioridade atribuída a velhas e novas questões com impacto ou expressão no território; a influência de agendas externas, internacionais (ONU, OCDE) e sobretudo da UE; a evolução do sistema de planeamento nacional; e, por último, o reconhecimento do papel das políticas de ordenamento e coesão territorial pelos governos e decisores políticos setoriais, bem como por autarcas, atores económicos e cidadãos em geral.

Questões como a evolução das cidades ou da orla costeira, dos incêndios florestais ou da reabilitação urbana, da biodiversidade ou das redes de equipamentos sociais, do papel dos centros urbanos de média dimensão ou das assimetrias regionais, estão hoje incorporadas nas políticas de ordenamento do território e nos seus vários planos. Mas emergiram, entretanto, novas questões, cuja integração nos instrumentos de política existentes é ainda insuficiente ou complexa. Alterações climáticas, despovoamento, habitação, relações urbano-rurais ou impactos da agricultura hipertensiva são alguns dos exemplos mais evidentes.

A influência das agendas externas é muito importante, sobretudo por via de documentos doutrinários da ONU (objetivos de desenvolvimento sustentável, agenda urbana, etc.), de estudos e recomendações da OCDE, de políticas comunitárias com forte impacto territorial (agricultura, ambiente, transportes, etc.) e de mecanis-

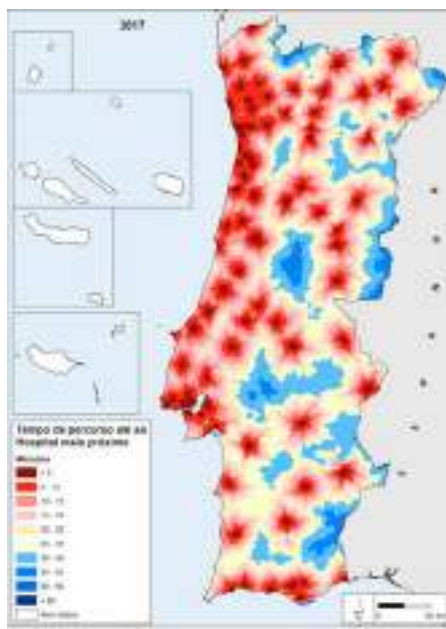
mos de replicação voluntária de visões, opções e práticas no âmbito de domínios em que a União Europeia não tem competências formais, como as cidades ou o ordenamento do território. Transversalmente, o debate em curso (OCDE, UE) sobre a necessidade de uma maior territorialização das políticas setoriais e a vantagem de se desenvolverem intervenções integradas, multissetoriais e de base territorial, terá igualmente repercussões inevitáveis nas opções dos próximos governos no domínio do ordenamento e coesão territorial.

No que se refere à evolução do sistema de planeamento nacional, os desafios são conhecidos e estruturam-se em torno da capacidade de alcançar quatro objetivos essenciais para aumentar a sua eficácia, eficiência e equidade:

Faz falta uma visão mais estratégica e prospetiva de desenvolvimento territorial a diferentes escalas geográficas

- completar a concretização do sistema previsto na Lei de Bases de 1998;
- ultrapassar a atual complexidade e rigidez da componente reguladora (planos);
- conciliar a componente de regulação com uma visão mais estratégica e prospetiva de desenvolvimento territorial a diferentes escalas geográficas;
- operacionalizar os princípios genéricos que orientam programaticamente as políticas de ordenamento, como o da coesão territorial, ao nível dos instrumentos de regulação (planos) e dos mecanismos de governança territorial (conselhos de concertação e coordenação intersectorial e entre níveis administrativos).

Finalmente, o reconhecimento do papel do ordenamento e coesão territorial para o desenvolvimento do país por decisores políticos (inserção na orgânica dos governos e das autarquias, importância dos modelos de desenvolvimento territorial no desenho de políticas setoriais, etc.), bem como pelos cidadãos e atores económicos (educação, literacia e cultura territorial), constitui uma determinante essencial para a superação efetiva de várias das tensões anteriormente identificadas.

*indicador em destaque***Tempo de deslocação até ao hospital mais próximo**

Fonte: Infraestruturas de Portugal; fonte de dados: MS; MPI (2017)
http://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/PNPOT_Diagnostico_6julho2018.pdf
 (acesso: 29 de março de 2019)

próximos onde esses serviços são prestados é usualmente utilizado como um indicador da componente territorial. Apesar das suas limitações (nem todos os cidadãos podem deslocar-se em veículo próprio ou contar com transporte público), a existência de áreas demasiado distantes desses equipamentos indicia situações de injustiça espacial, ou seja, em que os cidadãos são prejudicados em função do local onde residem.

A figura acima evidencia as áreas mais penalizadas pela distância a que se encontram do equipamento escolhido (hospital), assinaladas a vários tons de azul. São áreas intersticiais ou marginais em relação aos principais centros urbanos, em geral com baixa densidade demográfica e com uma população envelhecida e de fracos recursos económicos. Este tipo de representação cartográfica é essencial para a definição quer de critérios de redefinição das redes de equipamento, quer de medidas de mobilidade específicas ou de acesso virtual aos serviços de interesse geral em causa. A perspetiva de ordenamento do território permite uma visão coerente das diversas redes de serviços de interesse geral e o princípio de coesão territorial possibilita identificar soluções que combatam ou minimizem as situações de injustiça espacial de acordo com o objetivo de que, tendencialmente, ninguém deve ser prejudicado como consequência da área em que reside.

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) foi definido na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) como um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica. O PNPOT define os princípios gerais e as grandes opções de organização do território nacional e estabelece as diretrizes que enquadram a elaboração dos instrumentos de planeamento territorial de nível regional, intermunicipal e municipal, que devem ser levadas em conta na elaboração das políticas sectoriais.

A Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro, aprovou o PNPOT, constituído por um Relatório e um Programa de Ação para 2007-2013. O primeiro documento inclui um diagnóstico aprofundado do território nacional. O segundo identifica os 24 principais problemas de ordenamento do território do país, propõe um modelo territorial que constitui um referencial fundamental para a articulação e compatibilização do ordenamento do território com as políticas de desenvolvimento económico e social e com as políticas sectoriais com incidência na organização do território, e apresenta um Programa das Políticas estruturado em torno de 6 objetivos estratégicos. O PNPOT resultou de um processo bastante participado e de uma intensa coordenação interministerial, de modo a garantir a necessária coerência e complementaridade entre diferentes quadros de referência setoriais e temáticos de âmbito nacional.

O Programa de Ação 2007-2013 foi sujeito a uma avaliação em 2013, coordenada pela Direção-Geral do Território (DGT), visando, diretamente, a preparação do novo Programa de Ação 2014-2020 e, indiretamente, a afirmação do PNPOT como um efetivo quadro de referência estratégico para o ciclo de programação comunitária então em preparação para aquele período. Dessa avaliação resultou a identificação das principais condições necessárias para uma programação e implementação de um PNPOT atualizado, eficaz e eficiente.

política em destaque

No âmbito do processo de alteração do PNPOT, em julho de 2018 foi disponibilizado pela DGT um Diagnóstico Territorial e foram aprovados em Conselho de Ministros dois documentos - Estratégia e Modelo Territorial e Uma Agenda para o Território (Programa de Ação) - entretanto enviados à Assembleia da República para discussão e votação. As modificações introduzidas em relação ao PNPOT 2007 refletem as recomendações da avaliação efetuada, um esforço de atualização através da introdução de novos conceitos (capital natural, economia circular, etc.) e do reforço de determinados temas (alterações climáticas, dinâmicas demográficas, etc.), e ainda a adoção de uma abordagem mais sistémica, estratégica e prospetiva.

Este instrumento de política merece ser realçado pelo seu valor estratégico, ao disponibilizar um referencial de base comum e partilhável pelas várias áreas de política com incidência territorial, pelo modo como foi construído (incorporação dos resultados da avaliação do PNPOT 2007, diagnósticos com envolvimento de universidades e diferentes serviços da administração, participação pública, coordenação interministerial) e pelos sinais de articulação com outros documentos estratégicos para o desenvolvimento futuro do país, como o Programa Nacional de Investimentos (PNI2030) e a Estratégia Portugal 2030.

D

Desigualdades

Combater a desigualdade a partir da base é fundamental, mas insuficiente

Frederico Cantante¹

Portugal é um país marcado por desigualdades a vários níveis, seja na distribuição de recursos e oportunidades, de rendimentos e níveis de qualificação, no acesso à justiça ou à cultura e na participação na cidadania, entre muitas outras. Essas assimetrias produzem-se a partir do contexto familiar, definem a relação com um conjunto de valores e normas culturais e trajetos educativos, e o trajecto no mercado de trabalho - um campo fundamental para a análise e compreensão das desigualdades em geral. Entre as várias desigualdades que se criam ou refletem no mercado de trabalho, destacamos a desigualdade salarial.

Metade dos trabalhadores do setor privado ganha menos de 800 euros por mês

Portugal é um dos países europeus em que existe uma maior concentração das remunerações nos 1% do topo² e é a partir dessa latitude da distribuição que as assimetrias são mais expressivas e mais têm aumentado nas últimas décadas³. Ainda assim, do ponto de vista estrutural, o principal problema que se coloca à economia e à sociedade portuguesa prende-se com os baixos salários. Metade dos trabalhadores por conta de outrem do setor privado auferem um ganho mensal bruto inferior a 800 euros. Entre um valor desta ordem de grandeza e os limiares definidos para o salário mínimo nacional não há uma diferença muito significativa. Portugal é,

¹ Colabor - Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social.

² Denk, Oliver (2015), "Who are the top 1% earners in Europe?", OECD Economics Department Working Papers, WP n.º 1274.

³ Cantante, Frederico (2019), O Risco da Desigualdade, Coimbra, Almedina.



assim, um dos países europeus que regista uma maior compressão salarial na metade inferior da distribuição. O baixo perfil qualificacional da população empregada, um tecido económico pouco produtivo e o risco de aumento do desemprego são os argumentos invocados para não se aumentar de forma significativa o valor do salário mínimo. As tendências recentes permitem, porém, desmistificar a ideia de que a estagnação do salário mínimo é condição necessária para o crescimento económico e para a criação de emprego.

A distribuição primária do rendimento, feita em boa parte no mercado de trabalho, condiciona fortemente o nível de desigualdade de rendimento disponível. As políticas redistributivas implementadas pelo Estado medeiam a passagem do rendimento primário ou de mercado para o rendimento disponível. A fiscalidade direta é o meio por excelência de correção dessas assimetrias. Embora seja um dos países europeus com maiores níveis de desigualdade de rendimento disponível, Portugal é também dos que mais reduz essa disparidade por via da tributação e em que os grupos da parte superior da distribuição mais contribuem para o esforço fiscal⁴. Em 2016, os agregados com rendimentos brutos acima dos 40 mil euros, que representavam 15,4% do total dos contribuintes, pagaram 61% do total do imposto liquidado⁵.

As prestações sociais são outro canal importante para a correção da desigualdade de rendimento. Algumas obedecem a uma lógica de seguro social vocacionado para a garantia de rendimentos face a um conjunto variado de riscos (prestações com um cunho bismarckiano), outras visam corrigir situações de destituição monetária (prestações de tipo beveridgiano) – na verdade, estas lógicas não são mutuamente exclusivas e várias prestações têm uma natureza mista. As prestações baseadas em contribuições, em particular a pensão de velhice, mas também o subsídio de desemprego, são as que têm uma expressão maior. A sua lógica é a de garantir a continuidade (aproximada) entre o nível

económico de quem trabalha quando transita para uma situação de não-emprego (embora a pensão de velhice possa ser auferida por quem continua a trabalhar e o subsídio de desemprego seja plafonado tendo por referência o indexante dos apoios sociais). Não têm, neste sentido, um cunho progressivo.

A progressividade é uma das características basilares das prestações destinadas ao apoio aos mais desfavorecidos ou cujo valor a atribuir é escalonado de acordo com os rendimentos familiares: quem mais recebe é quem menos tem. Políticas como o rendimento social de inserção (RSI) ou o complemento solidário para idosos (CSI), desenhadas sobretudo para fazer face a problemas de pobreza (extrema, no caso do RSI), têm

contribuído, com intensidades variáveis ao longo do tempo, para a elevação dos rendimentos auferidos pela população mais desfavorecida e, por essa via, para alguma diminuição da desigualdade de rendimento disponível. Durante o período da crise económica e financeira, em particular a partir de 2010, algumas destas políticas foram restringidas no seu alcance. No caso do RSI, as alterações introduzidas em 2010 e em 2012

na escala de equivalência implicaram uma redução do valor a receber pelos agregados domésticos. Medidas semelhantes foram aplicadas ao subsídio social de desemprego. Em 2012 e 2013, o valor de referência do RSI foi reduzido, acontecendo o mesmo com o CSI neste último ano. Em 2010, o abono de família, outra prestação progressiva destinada a apoiar as famílias com filhos, passou a ser paga apenas às que tinham rendimentos até ao 3.º escalão e foi cortada a majoração de 25% às mais pobres.

Políticas de igualdade

A redução significativa da desigualdade de rendimento que se tem verificado nos últimos anos em Portugal (principalmente entre 2016 e 2017, de acordo com a informação disponível) deve-se sobretudo à diminuição muito significativa do desemprego, ao aumento do

Portugal é um dos países europeus onde a desigualdade de rendimentos é maior – e dos que mais reduz essa disparidade através dos impostos

⁴ Alves, Nuno (2012), “Uma perspetiva sobre a redistribuição do rendimento em Portugal e na União Europeia”, Boletim Económico do Banco de Portugal (Inverno de 2012), pp. 41-57; Cantante (2019), op.cit.

⁵ Autoridade Tributária (2018), “Dossier estatístico de IRS 2014-2016”, Lisboa, Autoridade Tributária.

emprego e ao recuo da desigualdade salarial. O grau de influência das políticas seguidas nos últimos anos em relação àquelas duas primeiras tendências é difícil de determinar com exatidão. A política de reposição de rendimentos terá tido um efeito positivo, enquanto o investimento público, pela sua reduzida expressão, não terá sido um fator relevante na retoma do emprego e da redução do desemprego. Quanto à terceira razão identificada, podemos afirmar que existe uma relação próxima entre a redução da desigualdade salarial e as políticas públicas implementadas nos últimos anos. Desde logo, o aumento do número de trabalhadores abrangidos pela negociação coletiva (em particular por novas convenções), uma parte deles por via administrativa. Em 2018, foram publicadas 75 portarias de extensão, cerca do dobro das emitidas em 2015 e muito acima das nove registadas em 2013. Porventura mais relevante ainda para a análise da redução da desigualdade é o aumento continuado e significativo do salário mínimo nacional. Os dados disponíveis mais atualizados demonstram que as disparidades entre o topo e a base se têm vindo a estreitar. O aumento do salário mínimo, que abrange mais de 20% da população trabalhadora, teve como efeito ampliar o bolo salarial da base da distribuição – que se alargou proporcionalmente mais do que a parcela auferida pelos 10% ou 20% mais bem remunerados. De acordo com os dados apurados pelo GEP/MTSS⁶, a partir das remunerações declaradas à Segurança Social, o rácio entre os salários dos 10% mais bem pagos e dos 10% da base diminuiu de 6,23 em abril de 2016 para 5,78 em abril de 2018.

No que às políticas redistributivas diz respeito, nomeadamente as fiscais, a principal alteração com impacto na desigualdade prende-se com o aumento, a partir de 2018, do número de escalões de IRS, de cinco para sete (desdobramento do 2.º e 3.º escalões), medida que teve como efeito o aprofundamento da progressividade da tributação em sede de IRS. Esta alteração não tem efeitos diretos na desigualdade de rendimento disponível entre a parte superior e a base da distribuição, já

que quem se situa neste patamar não liquida IRS – na verdade, cerca de metade da população não o faz. Os efeitos redistributivos desta medida tenderão, portanto, a aplicar-se à metade superior da distribuição do rendimento, contribuindo para a redução da desigualdade entre as classes médias e as que auferem rendimentos mais elevados. Por seu lado, o efeito previsível do fim faseado do pagamento da sobretaxa de IRS, ao longo de 2017, é o de reduzir ligeiramente o esforço contributivo de quem paga esse imposto – o que poderá ter algum efeito na desigualdade entre o topo e a base.

Quanto às prestações sociais, importa destacar as alterações verificadas nas políticas de mínimos sociais na atual legislatura, no sentido de uma maior generosidade.

O RSI é um bom exemplo desta tendência: os valores de referência do RSI têm vindo a aumentar e a escala de equivalência usada para calcular a prestação devida às famílias passou a ser mais benéfica para estas. Compare-se a este respeito a realidade em 2019 face ao verificado em 2015: tendo em conta o valor de referência do RSI em 2019 (189,66 euros), uma família com dois adultos e duas crianças pode receber no máximo, de acordo com a escala de equivalência atual, 512 euros. Mas de acordo com a utilizada entre 2012

e 2015, esse montante seria de 398 euros. Isto explica por que é que o valor médio auferido por cada agregado doméstico beneficiário desta prestação aumentou nominalmente cerca de 20% (de 214 euros para 258 euros), entre 2015 e 2018, num contexto de redução do risco de pobreza e da sua intensidade. De destacar também a criação, em 2016, da medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração, destinada aos desempregados cujo período durante o qual podem receber o subsídio social de desemprego tenha terminado.

Desafios às políticas públicas

Como se referiu anteriormente, a desigualdade de rendimento em Portugal é, em primeiro lugar, um produto dos baixos salários auferidos por uma parte muito significativa da população empregada. A explicação desta realidade

A recuperação da contratação colectiva, a alteração dos escalões de IRS e o aumento do salário mínimo e das prestações sociais contribuíram para reduzir as desigualdades

⁶ GEP/MTSS (2018), Acompanhamento do Acordo Sobre a Remuneração Mínima Mensal Garantida – 10.º Relatório, Lisboa, GEP.



pode ser reconduzida à baixa qualificação de empregados e empregadores e às consequências deste facto na criação de riqueza, mas existem questões de natureza distributiva que têm também de ser consideradas. Um estudo recente⁷ concluiu que, entre 2010 e 2016, a evolução da compensação salarial se situou a um nível inferior ao aumento da produtividade em 2/3 das empresas portuguesas – esse hiato foi, aliás, superior nas empresas que registam níveis de produtividade mais elevados. A subida ponderada, mas ambiciosa, do salário mínimo afigura-se como um importante caminho para fazer face a este tipo de desigualdades. É por isso necessário que a orientação recente possa ter continuidade no futuro.

A magnitude da desigualdade salarial no país é pressionada por outros fenómenos, entre os quais importa destacar a crescente precariedade contratual. O atual governo aprovou um conjunto de normas que, em geral, apontam no sentido de uma maior restrição deste tipo de contratação. As mesmas

ainda estão em discussão no Parlamento. De qualquer forma, seria importante conciliar estas medidas com outras que exerçam uma função dissuasora da utilização abusiva do trabalho precário.

Como se referiu, a fiscalidade direta em Portugal tem níveis de progressividade comparativamente elevados. Mas esta evidência aplica-se apenas aos rendimentos do trabalho e das pensões, já que os rendimentos de capital e prediais tendem a ser tributados de acordo

com uma taxa proporcional – as denominadas taxas liberatórias. Esta lógica fiscal dualista, que é uma realidade transversal no plano internacional, compromete os princípios constitucionais da unicidade e progressividade do sistema fiscal. Aceitando que, no contexto atual, a obrigatoriedade do englobamento de todos os rendimentos é uma medida de difícil execução, faria sentido in-

troduzir alguma progressividade na tributação de certos rendimentos.

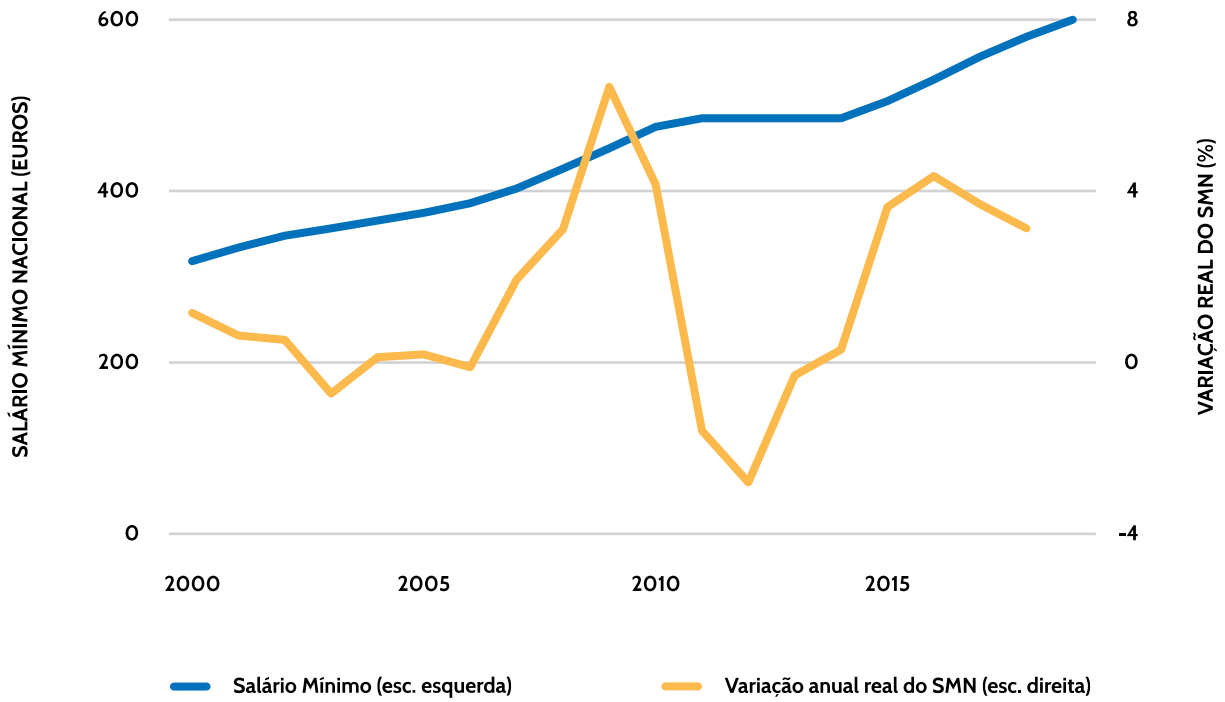
Deve ser reforçado o combate ao trabalho precário e a progressividade na tributação de rendimentos prediais e de capital

⁷ Alexandre Mergulhão, e José Azevedo Pereira (2019), "Productivity-Wage Nexus: distributional approach on firms in Portugal", *BMEP* n.º 02, *GPEAR/GE*, pp. 41-74.

indicador e política em destaque

O aumento do salário mínimo nacional

Evolução do Salário Mínimo Nacional e sua variação anual real



Fonte: Contas do autor a partir da Pordata.

Nota: Em Outubro de 2014 o SMN aumentou de 485 para 505 euros. Teve-se apenas em consideração o valor aplicável no início do ano.

indicador e política em destaque

O gráfico mostra a evolução do valor nominal do salário mínimo nacional neste milénio e a sua variação real (descontando a inflação) em cada ano. Depois de um aumento real bastante reduzido até 2007, o salário mínimo apreciou-se significativamente nos três anos seguintes. No contexto da crise económica e financeira e da receita de desvalorização interna dos custos de trabalho como forma de relançar a competitividade da economia portuguesa, este instrumento ficou congelado até Outubro de 2014 (data em que aumentou de 485 para 505 euros), o que implicou uma perda de poder de compra por parte dos trabalhadores com esse nível salarial. A partir de 2015 assistiu-se a um aumento significativo do valor nominal do salário mínimo nacional, que correspondeu a uma apreciação real anual entre os 3% e os 4%.

Do ponto de vista dos impactos, importa constatar três evidências: foi possível conciliar aumentos relevantes deste limiar retributivo mínimo com a diminuição do desemprego e a criação de emprego; esta política contribuiu para a redução da desigualdade remuneratória ao elevar a situação dos mais desfavorecidos, seja dos trabalhadores que auferem o salário mínimo, mas também dos que se situam um pouco acima desse valor de referência; se num primeiro momento a subida do salário mínimo foi acompanhada pelo aumento dos trabalhadores abrangidos por esse valor retributivo, os dados mais recentes apontam para alguma redução dessa incidência⁸ – o que indica que, cada vez mais, as empresas estão a atualizar remunerações ou fazer novos contratos acima do limiar mínimo estatuído. O aumento do salário mínimo parece estar, portanto, a potenciar a elevação dos salários em patamares próximos do seu valor. Veja-se, a título ilustrativo, que em 2017 apenas cerca de 92 mil trabalhadores estavam potencialmente abrangidos por convenções coletivas que definiam limiares remuneratórios mínimos acima do salário mínimo nacional, no ano seguinte esse valor aumentou para 316 mil (idem).

⁸ GEP/MTSSS (2018), op.cit.

IE

Emprego

Perda de qualidade do emprego só foi parcialmente recuperada

Paulo Marques¹

O período de vigência do Memorando de Entendimento entre o governo português e a troika (2011-2014) foi caracterizado por um aumento do desemprego, mas não só: as relações laborais foram radicalmente reformadas e a legislação de proteção no emprego tornou-se mais desregulada². Em conjunto, estas mudanças tiveram como objetivo central implementar uma estratégia de desvalorização interna caracterizada pela redução dos salários. Esta redução, que teve um impacto significativo na qualidade do emprego, foi vista

como essencial para restaurar a competitividade externa do país num quadro em que a desvalorização cambial era uma impossibilidade³. Este capítulo analisa em que

medida a queda do desemprego verificada a partir de 2014 foi acompanhada por uma melhoria da qualidade do emprego.

A medição da qualidade no emprego requer uma análise multidimensional. Os salários, as relações contratuais, a cobertura da negociação coletiva, o tempo de trabalho, as condições de tra-

Ao contrário do anterior, o actual Governo procurou reduzir os contratos atípicos sem desregular os contratos permanentes

¹ ISCTE-IUL e DinâmiaCET-IUL.

² Para além destas duas, as reformas às políticas de emprego também desempenharam um papel importante. A diminuição da generosidade da proteção no desemprego contribuiu para o processo de desvalorização interna porque pressionou os desempregados a aceitarem salários mais baixos do que estariam dispostos a aceitar se a generosidade não tivesse diminuído. As reformas às políticas de emprego não são incluídas neste capítulo porque não estão diretamente relacionadas com o tema da qualidade do emprego.

³ Armingeon, K. e Baccaro, L. (2012) 'Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation', *Industrial Law Journal*, 41(3): 254-275; Teles, N. (2017) 'O trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática'. In: Carvalho da Silva, M., Hespanha, P. e Castro Caldas, J. (Coords.) *Trabalho e Políticas de Emprego: Um retrocesso evitável*, Coimbra: Actual, pp.35-78.; Afonso, A. (2019) 'State-led wage devaluation in Southern Europe in the wake of the Eurozone crisis', *European Journal of Political Research*, Online Version.



balho e a participação em atividades de formação são algumas das dimensões recorrentemente referidas nos estudos sobre a qualidade do emprego⁴. Iremos concentrar-nos apenas nas três primeiras: salários, relações contratuais e negociação coletiva. A escolha justifica-se pelo facto de estas terem sido centrais na estratégia de desvalorização interna.

Quanto aos salários, os dados mostram que o processo de desvalorização interna foi efetivamente conseguido (ver caixa “Indicador em destaque”). Entre 2011 e 2013 o ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem desceu de 1.084€ para 1.061€. Para esta queda contribuíram decisivamente as reformas feitas no sector público, que incluíram cortes salariais e congelamento de carreiras, o congelamento do salário mínimo nacional e a diminuição da cobertura da negociação coletiva. Estes dados são particularmente relevantes porque não houve uma queda da produtividade durante este período mas, pelo contrário um aumento⁵. A partir de 2015 nota-se uma inversão da tendência verificada anteriormente, tendo o ganho médio mensal subido para 1.076€. Isto significa que houve uma recuperação de rendimentos mas não uma total reversão, tendo o ganho mensal médio dos trabalhadores por conta de outrem permanecido inferior ao nível de 2011⁶.

No que respeita às relações contratuais, um dos objetivos referidos no Memorando consistia em reduzir a segmentação do mercado de trabalho⁷. Inspirado por concepções da teoria económica convencional, o Memorando definiu como objetivo diminuir a proteção dos trabalhadores com contratos permanentes para dessa forma reduzir a utilização dos contratos a termo certo. Esta reforma foi implementada em Portugal a partir de 2012, nomeada-

mente através de um conjunto de alterações à legislação laboral⁸. O argumento que justificou estas reformas foi o de que os empregadores só utilizam os contratos temporários porque têm dificuldade em despedir os trabalhadores com vínculos permanentes. Se o mercado de trabalho fosse verdadeiramente competitivo, sem constrangimentos institucionais, não existiriam incentivos para a utilização das formas de contratação atípica em detrimento das contratações por tempo indeterminado⁹.

No período entre 2015 e 2018 o Governo PS (com o apoio parlamentar do PCP, BE e PEV) também definiu como prioridade reduzir a segmentação do mercado de trabalho. No entanto, a estratégia passou por implementar políticas que visaram reduzir a utilização de contratos

atípicos, nomeadamente para as situações em que os trabalhadores ocupam necessidades permanentes. Para além da criação de programas especiais para reduzir a utilização deste tipo de contratos na administração pública (ver caixa “política em destaque”), está neste momento em preparação na Assembleia da República um pacote de medidas que visa desincentivar a utilização de contratos temporários, pacote

que foi previamente discutido em sede de concertação social e que contou com acordo de todos os parceiros sociais com excepção da CGTP-IN. Ou seja, ao contrário do que sucedeu entre 2011 e 2014, a necessidade de desregular os contratos permanentes não foi encarada como uma condição necessária para a redução da utilização de formas de contratação atípica.

Curiosamente, a proporção de contratos temporários involuntários manteve-se estável durante os dois períodos (cerca de 18%), mostrando que a utilização das formas de contratação temporária constitui um proble-

Apesar das várias alterações legais da última década, a proporção de contratos temporários involuntários manteve-se estável

⁴ Piasna, A. (2017) ‘Bad jobs’ recovery? European Job Quality Index 2005–2015, *ETUI working paper* 2017.06.

⁵ OIT (2018) Trabalho Digno em Portugal 2008–18: Da crise à recuperação, Genebra: OIT (pp.114–115).

⁶ Não discutimos neste capítulo a questão da desigualdade na distribuição do rendimento porque esse tema é tratado num outro capítulo deste relatório.

⁷ A segmentação consiste na divisão do mercado de trabalho em diferentes segmentos, uns caracterizados pela existência de elevada qualidade no emprego (contratos permanentes, perspectivas de progressão na carreira e salários elevados) e outros pelo oposto (contratos temporários, inexistência de carreiras e baixos salários). Em mercados de trabalho segmentados não existe a possibilidade de mobilidade entre os segmentos, os trabalhadores que pertencem aos grupos onde predomina a baixa qualidade no emprego permanecem nestes a longo prazo.

⁸ OIT, 2018: 50–68; OECD (2017) *Labour Market Reforms in Portugal 2011–2015: A preliminary Assessment*, Paris (pp.24–35).

⁹ Centeno, M. e Novo, A. (2012) ‘Segmentação’, *Boletim Económico do Banco de Portugal*, 18(1): 7–28.

¹⁰ Eurostat (2019), EU-LFS – Labour Force Survey.

ma estrutural do mercado de trabalho em Portugal¹⁰. Nem a desregulação dos contratos permanentes implementada a partir de 2012, nem os programas especiais de regularização de precários foram suficientes para resolver o problema da segmentação. Como vários economistas têm vindo a alertar, a segmentação do mercado de trabalho não se explica pelo nível de 'rigidez' da legislação laboral¹¹. São a estratégia das empresas e o conflito social que atuam como forças estruturais que geram a segmentação.

Em grande medida, a utilização de formas de contratação atípica resulta da estratégia de empresas que investem pouco na formação dos seus trabalhadores, não existindo consequentemente incentivos para que procurem reter os trabalhadores a longo prazo. Independentemente do nível da 'rigidez' da legislação laboral, as empresas que investem pouco em formação e, consequentemente, competem com base em salários baixos têm níveis de rotação muito elevados. Os seus trabalhadores estão muito vulneráveis ao risco do desemprego. Ao contrário do que postulam as visões mais alinhadas com o pensamento liberal, a desregulação não resolveria o problema da segmentação do mercado de trabalho porque se manteriam as desigualdades entre os trabalhadores, nomeadamente entre aqueles que trabalham em empresas onde o investimento em formação é maior e os que trabalham em sectores onde o investimento é baixo. Países com níveis de proteção no emprego baixos como o Reino Unido também têm enfrentado níveis elevados de segmentação, o que denota a fragilidade dos argumentos focados na desregulação da legislação laboral¹². Os famosos 'zero hour contracts' são um exemplo da segmentação do mercado de trabalho no Reino Unido.

As empresas que investem pouco em formação têm níveis de rotação muito elevados, independentemente das regras laborais

Por outro lado, o conflito social é determinante para se perceber o fenómeno da segmentação. Face às tentativas de liberalização da legislação laboral, a resposta mais frequente dos sindicatos consiste em reagir através da ação coletiva, nomeadamente nos sectores onde estes são mais organizados (sector público). Todas as tentativas de alteração da legislação laboral em Portugal enfrentaram a realização de greves gerais (1982, 1988, 2003, 2009, 2012). Isto sucede porque a proteção no emprego é um aspeto central para os trabalhadores, a desregulação da legislação contribui para uma enorme perturbação das suas vidas. Em consequência, o

que muitas vezes acontece é que a desregulação laboral afeta mais os trabalhadores com pouca capacidade reivindicativa. As reformas que só afetam os trabalhadores com vínculos precários e deixam inalteradas as condições dos vínculos permanentes, são uma consequência desse processo. Como o conflito social é um mecanismo inevitável de reação ao processo de desregulação, a liberalização causa o aumento da segmentação.

Em conclusão, verificamos que o tema da segmentação do mercado de trabalho marcou a agenda política durante e depois da aplicação do Memorando. As estratégias adoptadas foram distintas mas os resultados neste domínio não são particularmente animadores.

O forte recuo da contratação colectiva no período 2011-2014 foi apenas parcialmente revertido desde 2015

O debate sobre a negociação coletiva está intimamente relacionado com a discussão sobre a qualidade do emprego. Em geral, as convenções coletivas contêm normas mais favoráveis para os trabalhadores do que o que está previsto no código do trabalho. Neste sentido, contribuem para que os trabalhadores tenham mais

¹¹ Rubery, J., Keizer, A. e Grimshaw, D. (2016) 'Flexibility bites back: the multiple hidden costs of flexible employment policies', *Human Resource Management Journal*, 26(3), pp.235-251.; Lopes, H. (2017), Flexibilizar o mercado de trabalho - efeitos ilusórios e equívocos teóricos, *Jornal Público*, 5 de Abril de 2017; Marques, P. e Salavisa, I. (2017) 'Young people and dualization in Europe: A fuzzy set analysis', *Socio-Economic Review*, 15(1): 135-160.

¹² Rubery, J., Grimshaw, D., Donnelly, R. e Urwin, P. (2009) 'Revisiting the UK Model: From Basket Case to Success Story and Back Again'. In Bosch, G., Lehndorff, S. and Rubery, J. (eds) *European Employment Models in Flux*, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 57-80.



direitos e conseqüentemente maior qualidade de emprego. Historicamente, como referem vários autores, o aumento da cobertura da negociação coletiva reduz a desigualdade do poder negocial entre trabalhadores e empregadores e contribui desta forma para a redução da desigualdade na distribuição do rendimento¹³.

O sistema de relações laborais português foi radicalmente reformado durante o período de vigência do Memorando. As reformas tiveram como objetivo descentralizar a negociação coletiva¹⁴. O pressuposto era o de que se a negociação fosse feita ao nível da empresa o ajustamento do mercado de trabalho seria mais eficiente. A ideia fundamental é que quanto mais próximo do modelo competitivo, mais eficiente é o mercado de trabalho. O objetivo passava assim por estimular os acordos de empresa em detrimento dos contratos coletivos de trabalho de nível sectorial. A medida mais emblemática implementada neste âmbito foi a suspensão de extensões administrativas em maio de 2011 e a introdução de requisitos de representatividade em outubro de 2012 (uma convenção só poderia ser alargada se as empresas representadas pela associação de empregadores outorgantes empregassem um mínimo de 50% dos trabalhadores)¹⁵. Como a densidade organizacional dos empregadores em muitos sectores era inferior a este limiar, isso contribuiu para uma quebra substancial da cobertura das convenções celebradas, de 37,4%, em 2010, para 6,8%, em 2014¹⁶. Note-se, no entanto, que isso não significa que a cobertura da negociação coletiva tenha sido reduzida para apenas 6,8% em 2014, o que baixou foi a cobertura das novas convenções, tendo as convenções assinadas antes de 2011 continuado em vigor. Ainda assim, o impacto foi significativo porque as tabelas salariais das convenções assinadas anteriormente não foram atualizadas.

As políticas de emprego não devem apoiar empresas que investem pouco em formação dos trabalhadores

Entre 2015 e 2018 a situação alterou-se, tendo a cobertura das novas convenções crescido de 13,2% para 24,5%¹⁷. Em larga medida, este crescimento é explicado pelo facto de o novo governo ter voltado a utilizar as extensões administrativas, que aumentaram de 13, em 2014, para 75, em 2018¹⁸. Ainda assim, em 2018, a cobertura das novas convenções continua a ser inferior à de 2010. Em suma, à semelhança no que foi dito acima sobre os salários, verifica-se a existência de dois períodos distintos, mas sem que se tenha verificado uma reversão completa.

Desafios

Tendo em conta a análise apresentada neste capítulo, pode concluir-se que o período entre 2015 e 2018

não foi caracterizado por uma reversão total do processo de desvalorização interna. Observa-se uma melhoria dos salários e uma melhoria da cobertura das novas convenções negociadas mas não uma reversão completa do processo de desvalorização interna. Quanto à utilização de formas de contratação atípica, os dois períodos foram caracteriza-

dos pela manutenção de níveis elevados de segmentação do mercado de trabalho. Face a estas conclusões, enunciam-se os seguintes desafios:

- a. Para que a reversão completa do processo de desvalorização interna se concretize é necessário que os salários continuem a aumentar. No entanto, é importante que essa valorização aconteça num quadro em que o desemprego se mantém baixo e que as taxas de crescimento económico se mantêm positivas. Para isso é importante que a progressão salarial esteja em linha com a realidade económica de cada sector. A negociação coletiva, especialmente a de nível sectorial, pode desempenhar um papel muito importante neste processo. Os dados sobre as

¹³ Visser, J. e Checchi, D. (2009) 'Inequality and the labor market: Unions', In: Salverda, W., Nolan, B. e Smeeding, T. (Eds) *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press, pp. 230-256.

¹⁴ Távora, I. e González, P. (2016) 'Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: Continuity and change' *European Journal of Industrial Relations*, 22(3): 251-265.; Campos Lima, M.P. (2017) 'A grande regressão da negociação coletiva: os desafios e as alternativas'. In: Carvalho da Silva, M., Espanha, P. e Castro Caldas, J. (Coords.) *Trabalho e Políticas de Emprego: Um retrocesso evitável*, Coimbra: Actual, pp. 245-296.; OECD, 2017: 53-68; OIT, 2018: 131-144.

¹⁵ As portarias de extensão alargam a todo o sector as condições de trabalho negociadas em contratação coletiva.

¹⁶ OIT, 2018: 137.

¹⁷ OIT, 2018:137; DGERT (Direção-Geral do Emprego e das Relações Laborais) (2019) Dados sobre os Instrumentos de Regulamentação Coletiva de Trabalho Públicos em 2018.

¹⁸ OIT, 2018: 137; DGERT, 2019

atualizações salariais previstas nas novas convenções publicadas em 2018 atestam este facto. Em 50% das novas convenções publicadas em 2018 estão previstos salários mínimos superiores ao salário mínimo nacional¹⁹. O problema é que estas convenções só abrangem cerca de 200 mil trabalhadores. Para que a negociação coletiva tenha um impacto maior é fundamental que a cobertura das novas convenções negociadas aumente.

b. As formas de contratação atípica devem ser combatidas porque têm um efeito muito negativo na qualidade do emprego. No entanto, isso não implica a desregulação da legislação laboral. Há duas questões que devem ser tidas em consideração para uma estratégia bem sucedida de combate à segmentação. Primeiro, é fulcral apoiar as empresas que mais in-

vestem na formação dos seus trabalhadores. Quanto maior o investimento, menor o incentivo para haver níveis elevados de rotação. Por exemplo, não faz sentido que empresas que investem pouco em formação recebam apoios do Estado no âmbito das políticas públicas de emprego (e.g. estágios profissionais). A mudança da estrutura produtiva do país é fundamental para combater a segmentação do mercado de trabalho. Em segundo lugar, é fulcral que as medidas implementadas neste âmbito contem com o apoio de todos os parceiros sociais, incluindo a CGTP-IN, que segundo as bases de dados internacionais é, de longe, a confederação sindical mais representativa²⁰. Sem o envolvimento de todos, a consequência mais provável é uma escalada do conflito social que não contribuirá para a redução da utilização das formas de contratação atípica.

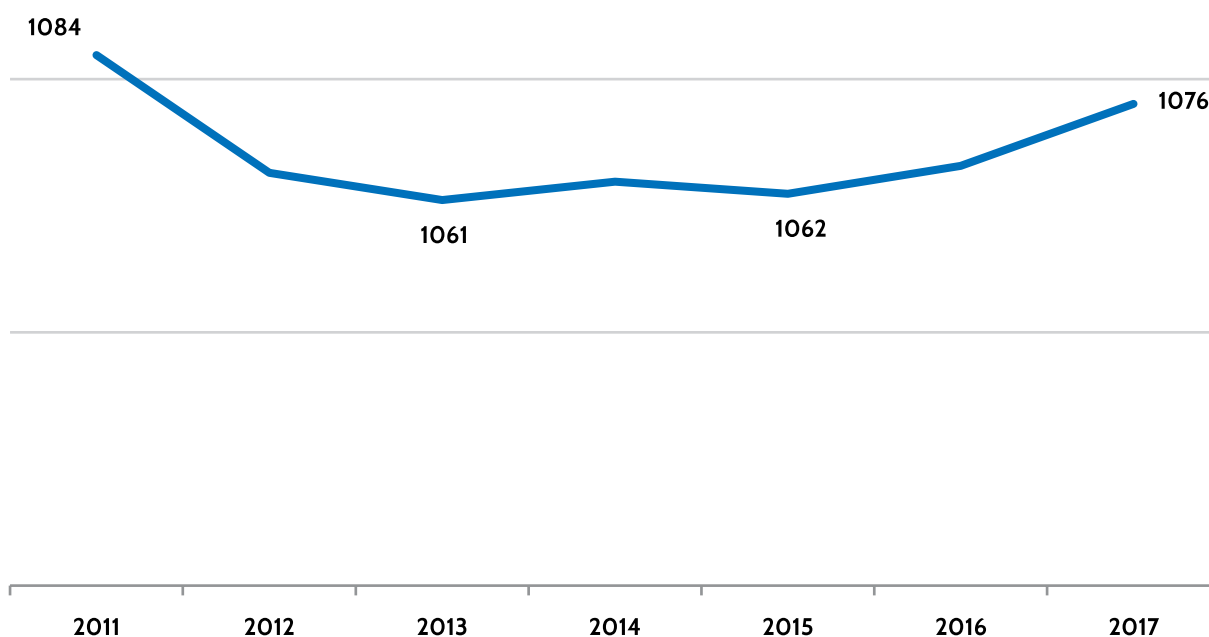
¹⁹ MTSSS (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) (2019) *Apresentação na Audição Regimental*, 30 de Janeiro de 2019.

²⁰ Visser, J. (2016, Setembro), *ICTWSS Database. Version 5.1*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam.

indicador em destaque

Ganho médio mensal dos trabalhadores

**Ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem
(2011-2017) (Preços Constantes, IPC - Base = 2011)**



Fonte: GEE/MEc (2010 a 2012); GEP/MSESS, MTSSS (a partir de 2013) - Quadros de Pessoal.

O ganho mensal é o montante que o empregado recebe de facto todos os meses. Inclui para além da remuneração de base todos os prémios e subsídios regulares (diuturnidades, subsídios de função, de alimentação, de alojamento, de transporte, de antiguidade, de produtividade, de assiduidade, de turno, de isenção de horário, por trabalhos penosos, perigosos e sujos, etc.), bem como o pagamento por horas suplementares ou extraordinárias.

Foi feita a conversão dos preços correntes em preços constantes, possibilitando assim analisar a evolução dos salários ao longo do tempo, sem o efeito da inflação (determinada a partir da variação dos preços do Índice de Preços no Consumidor (IPC)). No ano base (neste caso 2011), o valor a preços constantes coincide com o valor a preços correntes.

O programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública (PREVPAP)

O PREVPAP constitui uma medida de política pública que visa limitar o uso pelo Estado de trabalho precário. A política desenvolveu-se em três fases. Começaram por ser identificados os casos a serem analisados, identificação que foi feita pelos serviços, pelos próprios trabalhadores ou pelas organizações representativas dos trabalhadores. Numa segunda fase, foram estabelecidos os procedimentos de avaliação dos pedidos de regularização e foram criadas comissões de avaliação bipartida (constituídas por representantes ministeriais, dos serviços e das associações sindicais). Atualmente, está a decorrer a última fase, que consiste na abertura dos procedimentos para recrutamento dos trabalhadores.

Este programa teve vários aspetos positivos. Visou combater a segmentação do mercado de trabalho pela via do alargamento da regulação do mercado de trabalho. Nesse sentido, contraria a ideia de que a segmentação se reduz pela via da desregulação. Por outro lado, envolveu os representantes dos trabalhadores neste processo, contribuindo assim para a dinamização do diálogo social. O diálogo social é fundamental para contrariar a escalada do conflito social. Como explicado neste capítulo, o conflito é gerador de maiores níveis de segmentação. O programa envolveu um número significativo de trabalhadores, tendo sido analisados 31.957 processos individuais neste âmbito.

No entanto, o PREVPAP não é suficiente para contrariar os níveis elevados de segmentação que existem em Portugal. Como explicado neste capítulo, a segmentação do mercado de trabalho em Portugal não resulta exclusivamente da utilização de formas de contratação temporária quando se justificaria a utilização de formas de contratação permanente. Em grande medida, a utilização de formas de contratação atípica resulta também da estratégia de empresas que investem pouco na formação dos seus trabalhadores, não existindo assim incentivos para que os procurem reter a longo prazo. Aumentar a regulação do mercado de trabalho com programas como o PREVPAP é uma medida positiva mas é necessário uma estratégia mais ambiciosa. As políticas de emprego, a negociação coletiva e as políticas públicas em geral deverão estar mais alinhadas com o objetivo de incentivar a formação em contexto de trabalho como uma estratégia decisiva de combate à segmentação do mercado de trabalho.

P Produtividade

Reforço da produtividade e da competitividade exige mais empresas de maior dimensão

Ricardo Paes Mamede¹

Portugal apresenta desde há décadas níveis de produtividade modestos quando comparados com os de economias mais avançadas. De acordo com os dados da OCDE, em 2018 o PIB por trabalhador em Portugal (medido em paridades de poder de compra) correspondia a 71% da média da zona euro, um valor apenas ligeiramente superior ao registado em 1995 (68%) e inferior ao valor máximo alcançado em 2010 (74%)².

O nível do produto por trabalhador e a sua evolução refletem uma multiplicidade de fatores, que incluem, entre outros: a estrutura produtiva do país (por exemplo, o peso de setores de atividade de baixo valor acrescentado); a estrutura

empresarial (nomeadamente, o peso de empresas de maiores dimensões, tendencialmente mais produtivas); a intensidade, a composição e a qualidade dos bens de capital (máquinas, equipamentos, infraestruturas, etc.); o

aproveitamento de economias de escala (associado à internacionalização das empresas); a qualidade da gestão das organizações; as qualificações da população e a introdução de inovações nos produtos ou nos processos produtivos.

Nas últimas décadas, o perfil de especialização penalizou duplamente o desempenho da economia portuguesa. Num contexto marcado pela crescente abertura dos mercados e pelo aumento do

*A baixa produtividade
reflete o padrão
de especialização,
a dimensão das empresas,
a qualidade da gestão
e as qualificações dos
trabalhadores*

¹ ISCTE-IUL e DinâmiaCET-IUL.

² O baixo ritmo de crescimento da produtividade em Portugal face à média da zona euro na presente década deve-se à forte contração da procura agregada entre 2011 e 2013, à fraca acumulação de capital neste período e a uma retoma do emprego assente em sectores intensivos em mão-de-obra

peso global das economias emergentes, a sobre-especialização em atividades de baixo valor acrescentado e pouco intensivas em conhecimento expôs a economia portuguesa a uma forte pressão concorrencial³, que se refletia, até recentemente, no fraco desempenho das exportações tradicionais (em particular, têxteis, vestuário, calçado, madeira e cortiça). Por sua vez, as dificuldades competitivas das indústrias tradicionais, num contexto marcado pela forte expansão do crédito e da procura interna, favoreceram a canalização do investimento para setores menos expostos à concorrência internacional (em particular a construção e o imobiliário), que apresentam um potencial reduzido de crescimento da produtividade.

As políticas

Os vários documentos programáticos do Estado português desde a viragem do século⁴ apresentam como objetivo fundamental a transformação estrutural da economia, entendida na dupla vertente de reforço das atividades intensivas em tecnologia e de conhecimento e de maior internacionalização das atividades produtivas. As orientações estratégicas dos sucessivos governos refletiram-se num amplo leque de políticas de inovação e de internacionalização.

As principais intervenções públicas no domínio da promoção da inovação incluem: subsídios e incentivos fiscais ao investimento empresarial em inovação e I&D; apoios diretos a instituições de interface tecnológico (centros tecnológicos, institutos de novas tecnologias, etc.) e incentivos à procura desses serviços por parte das empresas; financiamento de fundos de capital de risco, *business angels*, incubadoras de empresas e outras estruturas de apoio ao empreende-

dorismo intensivo em conhecimento; financiamento de projetos colaborativos entre empresas e centros de saber científico e tecnológico; estímulos à constituição e desenvolvimento de redes e *clusters* de empresas e outras instituições relevantes em fileiras produtivas específicas; programas de compras públicas dirigidos a áreas tecnológicas emergentes (tecnologias de informação, energias renováveis, mobilidade elétrica, etc.); e estímulos à valorização económica dos resultados da investigação científica, através do financiamento de gabinetes de transferência de tecnologia e de apoio à propriedade intelectual, da valorização deste tipo de

atividades nos critérios para financiamento de projetos de investigação e do lançamento de linhas de financiamento específicas para investigação aplicada.

No domínio da internacionalização, as principais intervenções públicas incluem: apoios à participação em feiras internacionais, a promoção da imagem externa da produção nacional e outros instrumentos de internacionalização; diplomacia económica, tirando partido de diferentes canais (em particular da rede de embaixadas portuguesas); capacitação de empresas e empresários para a internacionalização (em particular para a inserção em cadeias de valor globais lideradas por empresas multinacionais); deteção e divulgação de oportunidades de negócio em mercados externos; e iniciativas de atração de investimento externo.

Salvo algumas exceções, os vários tipos de políticas de inovação e internacionalização referidos têm sido implementados de forma contínua, tendo sido apenas pontualmente afetados pelos ciclos políticos⁵.

Desde há vários anos que existe em Portugal um leque abrangente de políticas de inovação e de internacionalização

Na última década, devido à crise, Portugal regrediu em alguns indicadores de inovação

³ As dificuldades do sector exportador português, principalmente em atividades de baixo valor acrescentado, foram agravadas pela apreciação cambial real registada no país, em especial devido ao aumento do valor do euro face ao dólar entre 2002 e 2008.

⁴ Grandes Opções do Plano, programas enquadreadores da utilização dos fundos estruturais da UE em Portugal (QCA III, QREN, Portugal 2020), Planos Nacionais de Reformas, entre outros.

⁵ Por exemplo, a mudança de ciclo político em 2002 levou à descontinuidade da política de *clusters* até aí seguida, ao abandono provisório do sistema de incentivos à I&D empresarial (SIFIDE) e à alteração da avaliação dos projetos de investimento candidatos aos incentivos públicos (sem, porém, pôr em causa a continuidade dos sistemas de incentivos então em vigor), tendo a política de *clusters* e o SIFIDE sido retomados após a mudança de ciclo subsequente, em 2005. Da mesma forma, a mudança de legislatura em 2011 levou ao desaparecimento da Agência de Inovação enquanto entidade autónoma, tendo o mesmo governo optado mais tarde pela criação da Agência Nacional de Inovação, com atribuições em larga medida idênticas.



Balanço

A análise dos indicadores estatísticos relevantes sugere um balanço misto das políticas referidas.

Entre meados da década de noventa e a grande crise internacional de 2008 verificou-se uma evolução positiva na maioria dos indicadores de inovação e internacionalização. Isto aplica-se, por exemplo, à proporção de empresas envolvidas em atividades de inovação e/ou que introduzem inovações nos mercados, ao número de empresas com atividades de I&D, às despesas empresariais em I&D sobre o PIB, ao número de pessoas envolvidas em atividades de I&D nas empresas, à utilização de propriedade intelectual (patentes, marcas, desenhos industriais, etc.), às exportações de alta e média-alta tecnologia e à percentagem de empresas exportadoras.

Porém, na última década registaram-se alguns retrocessos em vários dos indicadores referidos, em resultado da crise económica e financeira que atingiu o país. Isto verificou-se, por exemplo, na percentagem de empresas inovadoras, nas despesas em I&D e outras atividades de inovação, no contributo das inovações para o volume de vendas das empresas, ou no nível de colaboração das empresas inovadoras com outras entidades. Não obstante, alguns domínios continuaram a registar evoluções positivas no período em causa, incluindo o volume de emprego em setores de atividade intensivos em conhecimento e tecnologia, o peso destes setores nas exportações de bens e serviços e os pedidos de registo de propriedade intelectual pelas empresas, entre outros. Particularmente assinalável foi a evolução da atividade exportadora, tendo-se registado um aumento do número de empresas que exportam, um aumento do peso das exportações no PIB e um crescimento da quota de mercado em vários mercados de destino, em contraste com a relativa estagnação ocorrida na década e meia anterior à crise.

A evolução positiva que se tinha verificado a partir dos anos noventa na generalidade dos indicadores de inovação e internacionalização não permitiu porém,

na maioria dos casos, que Portugal atingisse os níveis verificados na média da UE. Importa notar, no entanto, que a posição relativa do país neste tipo de indicadores é, em larga medida, um reflexo do perfil de especialização da economia portuguesa. De facto, a maioria dos indicadores de inovação habitualmente utilizados apresentam uma forte correlação positiva com o peso de setores mais intensivos em conhecimento. Quando se considera a estrutura produtiva conclui-se que Portugal apresenta níveis de desempenho inovador que são superiores ao que seria expectável para países com um perfil de especialização equivalente⁶.

O aspeto referido é particularmente relevante para as opções de política pública. Por exemplo, uma leitura

simplista dos dados sobre as despesas em I&D em percentagem do PIB sugere que Portugal investe pouco em atividades formais de inovação avançada por comparação com a média da UE (1,33% vs. 2,06%, em 2017). No entanto, os níveis de I&D sobre o PIB em Portugal são já superiores ao seu valor esperado, tendo em conta a estrutura produtiva do país. Isto pode indicar que a economia portuguesa terá dificuldade em absorver de forma

útil aumentos significativos das despesas empresariais em I&D, no curto e no médio prazo.

Se o atraso relativo do país em vários indicadores de inovação é mais uma consequência do que uma causa do padrão de especialização da economia nacional, há outros fatores estruturais que condicionam o desempenho agregado de Portugal nestes domínios da inovação. Um aspeto decisivo diz respeito à estrutura empresarial: entre os 28 Estados-membros da UE, Portugal surge em 7º lugar na lista de países onde o peso das empresas com menos de 10 trabalhadores é mais elevado e no penúltimo lugar na proporção de empresas com 250 trabalhadores ou mais. A posição do país nos indicadores de inovação é, em parte, um reflexo desta realidade, uma vez que a intensidade das atividades inovadoras das empresas tende a aumentar com a dimensão das mesmas. Em muitos casos, quando se

Dada a estrutura produtiva portuguesa, não são de esperar aumentos significativos das despesas empresariais em I&D no futuro próximo

⁶ Mamede, R.P. (2017), "Structural asymmetries, innovation measurement, and innovation policies in the EU", *Portuguese Journal of Social Science* 16(3), pp. 377 - 392.

compara o desempenho da economia nacional com a média da UE por classes de dimensão de empresa, o atraso relativo de Portugal deixa de se verificar (ver caixa “Indicador em destaque”).

A discussão acima sugere que o reforço da produtividade e da competitividade nacional passa pelo aumento do peso de empresas de maior dimensão na economia portuguesa. De facto, a escala empresarial surge habitualmente associada a fatores de competitividade como a qualificação dos recursos humanos, a qualidade da gestão, as atividades de inovação e internacionalização ou as condições de financiamento, traduzindo-se em níveis de produtividade tendencialmente superiores⁷. A criação de condições para o aumento do número de empresas de maior dimensão em Portugal deve, por isso, constituir uma preocupação das políticas públicas – seja através da atração de investimento direto estrangeiro (preferencialmente em áreas com maior conteúdo de valor acrescentado nacional) ou do estímulo ao crescimento de empresas que já operam no território.

A atração de investimento de multinacionais está, em larga medida, associada à melhoria das condições de

contexto, que incluem vários dos aspetos tratados noutros capítulos deste relatório (qualificações da população, administração e serviços públicos, incluindo o funcionamento da Justiça, regulação de mercados, estabilidade financeira e fiscal, etc.). O crescimento das empresas, por sua vez, depende dos recursos internos das organizações (em particular, capitais próprios, recursos humanos e competências tecnológicas), das condições de acesso a financiamento, do funcionamento da justiça económica e da orientação exportadora das empresas (que permite tirar partido de mercados mais vastos)⁸.

A reduzida dimensão das empresas limita o potencial de inovação e de internacionalização

Entre as políticas públicas adotadas nos últimos anos que procuram influenciar as condições de crescimento das empresas em Portugal é de referir o Programa Capitalizar⁹, que inclui um vasto leque de medidas visando o reforço dos capitais próprios

e a redução do nível de endividamento das empresas portuguesas. Não se conhecem ainda estudos de avaliação que permitam aferir o impacto do programa no tecido empresarial. Pela sua importância central para a melhoria do desempenho da economia portuguesa nos domínios da inovação e da internacionalização, esta é uma área de políticas públicas a acompanhar nos próximos anos.

⁷ Conselho para a Produtividade (2019).

⁸ Sobre determinantes do crescimento das empresas ver: Kumar, K. B.; Rajan, R. G.; Zingales, L. (1999). “What determines firm size?”. *NBER WP No. w7208*. National Bureau of Economic Research.

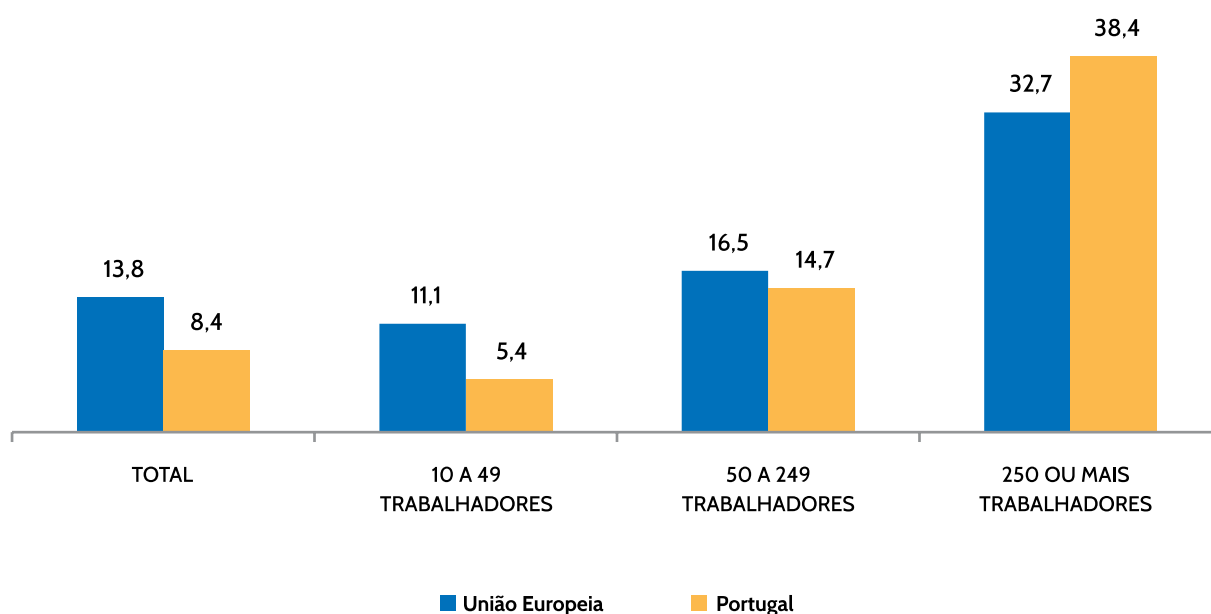
⁹ Aprovado por Resolução de Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de Agosto. Ver <http://capitalizar.pt/>.

indicador em destaque

A cooperação com universidades por classe de dimensão das empresas

Nas análises agregadas, Portugal surge como um país onde as empresas cooperam menos com as universidades do que sucede na média da UE. Isto é claramente assim no caso das pequenas empresas. Já para as empresas médias e grandes, os níveis de cooperação são próximos ou até superiores aos da média da UE.

Empresas inovadoras que cooperam com instituições do ensino superior, por classe de dimensão das empresas (%)



Fonte: Eurostat.

O mesmo resultado é observável em grande parte dos indicadores de inovação para os quais existem dados comparáveis entre países, segmentados por classes de dimensão das empresas. Uma tendência semelhante é observável nos indicadores de internacionalização.

Isto sugere que a melhoria do desempenho agregado da economia portuguesa depende não apenas das políticas específicas nos domínios da inovação e da internacionalização, mas também das que podem afetar a dimensão das empresas.

Programa Indústria 4.0

O programa Indústria 4.0 foi apresentado no início de 2017, depois de vários meses de preparação. Já em 2019 foi lançada a segunda fase deste programa.

O conceito de Indústria 4.0 refere-se a um novo paradigma industrial (depois da mecanização, da produção em série e da automatização da produção), assente na computação em rede, na inteligência artificial e na robótica.

A experiência tem demonstrado que são múltiplas as possibilidades de aplicação combinada das tecnologias referidas, permitindo aumentar a eficiência e a flexibilidade da produção, bem como o desenvolvimento de novos produtos.

A difusão do paradigma da Indústria 4.0 em Portugal é visto como essencial para assegurar a integração de segmentos relevantes da economia portuguesa nas cadeias globais de valor mais promissoras, bem como para diminuir a dependência face a intermediários na relação com consumidores finais nos mercados internacionais.

O programa Indústria 4.0 visa contribuir para a assimilação e utilização das soluções tecnológicas referidas em Portugal, através de um conjunto alargado de medidas de apoio ao investimento empresarial, à formação de pessoas, à capacitação de centros de interface e à investigação científica e tecnológica.

A primeira fase do programa ficou marcada pelo envolvimento direto de empresas já familiarizadas com o conceito, entre as quais várias multinacionais a operar em Portugal. A segunda fase procura envolver um universo mais alargado de empresas, em particular PME em setores propícios à aplicação de soluções da Indústria 4.0, que carecem de recursos humanos e financeiros para o efeito.

O programa merece destaque não apenas por responder a um desafio tecnológico emergente, que pode vir a revelar-se decisivo para a competitividade da indústria portuguesa, mas também pelo modo como foi desenvolvido e implementado. Para o efeito foram mobilizadas várias dezenas de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, permitindo ajustar a diversidade de instrumentos de política industrial já existente em Portugal às necessidades específicas do programa. O governo atribuiu à COTEC Portugal - Associação Empresarial para a Inovação responsabilidade pela monitorização do programa Indústria 4.0. Não existem ainda estudos que permitam avaliar o desempenho da iniciativa.

F Finanças Públicas

Os bons resultados da disciplina orçamental não anulam o risco representado pela dívida pública

Miguel St. Aubyn¹

Consideramos ao longo deste capítulo que a sustentabilidade financeira do Estado será respeitada, ou que as Finanças Públicas são sustentáveis, se os planos de despesa (despesa assumida no presente incluindo todos os compromissos no futuro) forem efetivamente executados sem incumprir com as obrigações relacionadas com a dívida pública entretanto assumidas.

Esta noção de sustentabilidade tem diversas implicações.

Em primeiro lugar, ela implica que às despesas assumidas deverá corresponder um plano de receitas (impostos, contribuições ou outras) que possibilite uma trajetória não apenas estável para a dívida

pública, mas também em convergência para valores suficientemente baixos que permitam a sua tranquila renovação. A internalização da noção de sustentabilidade implica uma orientação da decisão política para o cálculo de impactos de custos e benefícios intertemporais.

A sustentabilidade financeira do Estado depende do que aconteceu no passado, de decisões no presente, mas também do que virá a suceder no futuro

Em segundo lugar, a sustentabilidade financeira do Estado é algo que depende do passado, de decisões contemporâneas, mas também do que vier a suceder no futuro. Certos compromissos hoje assumidos poderão ser mais facilmente satisfeitos num contexto de crescimento económico mais forte, que permite maior receita pública, por comparação com uma trajetória previsional

¹ ISEG/UL e Vogal Executivo do Conselho das Finanças Públicas. Este texto reflete apenas o ponto de vista do autor e não deve ser interpretado como representando as opiniões do CFP. O autor agradece os comentários de Luís Centeno e de Nazaré da Costa Cabral.

para o rendimento interno de nível mais baixo. Assim, o mesmo plano de despesa pode ser sustentável num cenário de crescimento mais otimista e insustentável se as perspetivas forem menos benignas.

Para além do produto interno e das bases fiscais sobre as quais incidem os impostos e que com ele em parte se correlacionam (por exemplo, o consumo, os salários ou os lucros das empresas), há uma outra variável, o custo de financiamento da dívida pública, que se revela de extrema importância para a sustentabilidade. Este custo de financiamento é em grande parte exógeno, dependendo nomeadamente da política monetária, de políticas orçamentais de outros países ou da poupança e do investimento agregados, mas com uma componente endógena, que depende da própria política orçamental e das expectativas que sobre ela se formam. A própria perceção de insustentabilidade leva ao aumento do prémio de risco dos títulos de dívida pública, algo que pode, em circunstâncias-limite, conduzir ao temido incumprimento (uma “profecia autorrealizada”).

A importância do passado cristaliza-se no valor da dívida pública que é “herdado” pelos sucessivos governos que deverão assegurar o seu serviço (amortizações e pagamento de juros).

Finalmente, refira-se que a sustentabilidade das Finanças Públicas é um conceito macro, resultante do conjunto em agregado da política orçamental. Independentemente da qualidade das diversas medidas de despesa e de receita, em última análise a dívida pública é medida em euros. Tal significa que a sustentabilidade é apenas uma restrição que incide sobre a política orçamental. Assegurada esta sustentabilidade, existe um vasto leque de escolhas possíveis. A sustentabilidade das contas públicas não significa qualquer opção pela redução do papel social do Estado, ou pelo aprovisionamento pre-

ferencialmente privado na saúde ou na educação. Pelo contrário, as perspetivas de insustentabilidade podem conduzir a argumentos, noutros contextos evitáveis, de contração do espaço das políticas públicas.

O custo de financiamento é determinado por factores exógenos, mas também pelas expectativas sobre a política orçamental do país

tos internacionais, num contexto de uma zona do euro muito parcamente equipada para fazer face a perturbações desta índole e magnitude, vieram determinar o pedido de ajuda financeira em 7 de abril de 2011, dada a perda de acesso do governo aos mercados financeiros. O programa de assistência financeira condicional da UE/BCE/FMI evitou o incumprimento da dívida. Implicou, no entanto, uma substancial revisão dos programas de despesa e receita conducentes à redução do défice orçamental. Terminado a 30 de junho de 2014, aquele programa deixou no balanço uma redução do défice primário de seis pontos percentuais do PIB, bem como uma subida do rácio da dívida pública no PIB de 96,2, no fim de 2010, para 130,6 em 2014. Explicam esta subida a assunção de dívidas

A sustentabilidade das finanças públicas em Portugal

A grande recessão global de 2009 implicou, nesse ano, uma queda do PIB de 3 por cento em Portugal, quebra menor do que a verificada em diversas outras economias. No entanto, a vulnerabilidade das Finanças Públicas em conjunto com o encaqueamento dos acontecimen-

tos internacionais, num contexto de uma zona do euro muito parcamente equipada para fazer face a perturbações desta índole e magnitude, vieram determinar o pedido de ajuda financeira em 7 de abril de 2011, dada a perda de acesso do governo aos mercados financeiros. O programa de assistência financeira condicional da UE/BCE/FMI evitou o incumprimento da dívida. Implicou, no entanto, uma substancial revisão dos programas de despesa e receita conducentes à redução do défice orçamental. Terminado a 30 de junho de 2014, aquele programa deixou no balanço uma redução do défice primário de seis pontos percentuais do PIB, bem como uma subida do rácio da dívida pública no PIB de 96,2, no fim de 2010, para 130,6 em 2014. Explicam esta subida a assunção de dívidas antes fora do perímetro da Administração Pública, as medidas de apoio ao sistema bancário e financeiro e a recessão induzida pela política orçamental contractionista.

Independentemente da apreciação que se possa fazer dos méritos e deméritos das diversas medidas adotadas durante o período de assistência financeira (da

“troika”, se preferirem), difícil será não ver um problema de sustentabilidade das Finanças Públicas em todos estes desenvolvimentos. De acordo com dados do FMI, o Estado português surge em 8º lugar na lista dos mais endivi-



dados do mundo, marginalmente à frente da Itália, sendo a Grécia o único país da zona do euro que o ultrapassa².

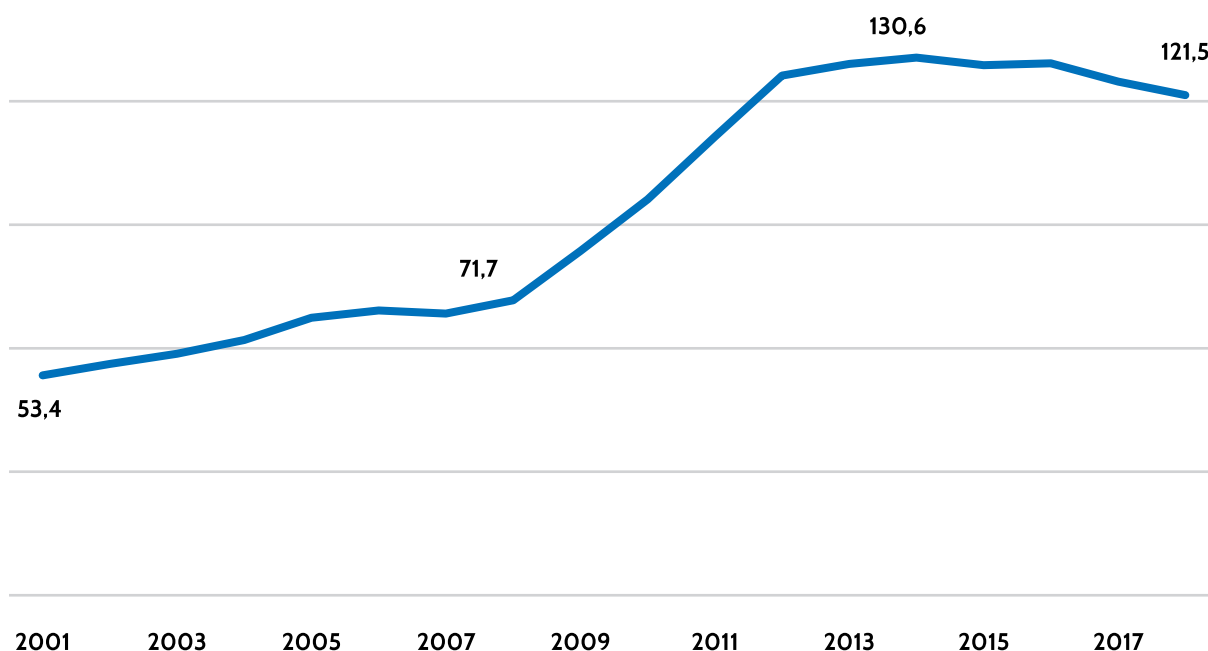
O atual peso da dívida pública na economia portuguesa implica diversos riscos e constrangimentos para as políticas públicas em Portugal e a necessidade da sua redução ultrapassa em muito os compromissos resultantes das regras orçamentais europeias. Ele implica, por um lado, a afetação de recursos públicos ao pagamento de juros. E, se as taxas de juro se situam hoje a níveis historicamente muito baixos, tal significa que no futuro apenas poderão aumentar. Por outro lado, uma elevada dívida acarreta a perda de espaço orçamental, ou seja, da possibilidade concreta de fazer face a períodos recessivos com a adoção de políticas orçamentais contracíclicas.

A redução do défice orçamental permitiu diminuir o rácio da dívida pública e melhorar a perceção sobre a sustentabilidade das finanças públicas

Se ainda em níveis muito elevados, o peso da dívida pública portuguesa tem vindo a diminuir desde 2014. No espaço de quatro anos, passou de 130,6 para 121,5 em percentagem do PIB. A evolução da dívida pública é analisada na caixa sobre este indicador-chave.

A sucessiva diminuição do défice orçamental, uma das características mais importantes da política orçamental considerada em termos macroeconómicos, tem sido instrumental para a diminuição do rácio da dívida pública, e assim, para a maior perceção de sustentabilidade da Finanças Públicas em Portugal. Esta política, por vezes denominada de consolidação orçamental, é analisada numa caixa própria.

² Veja-se https://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/SWE. Consultado em 15.05.2019.

*indicador em destaque***Dívida pública em percentagem do PIB**

Fonte: Conselho das Finanças Públicas, www.cfp.pt

O gráfico ilustra a evolução do valor bruto nominal da dívida das administrações públicas, na ótica de Maastricht, em percentagem do PIB. A dívida líquida dos depósitos da administração central seria inferior. Por exemplo, em 2018, a dívida bruta era de 121,5 pontos percentuais do PIB, enquanto a dívida líquida dos mencionados depósitos atingia 115,4 pontos percentuais. De notar três fases distintas na evolução do rácio: o crescimento mais lento entre 2001 e 2008, antes da grande recessão global, o forte crescimento da dívida entre 2009 e 2014, impulsionado pelos três fatores mencionados no texto principal (alargamento do perímetro da dívida, apoios ao sistema financeiro e efeitos da política restritiva) e o recente decréscimo a partir de 2015.

A Consolidação Orçamental

Em 2010, o saldo orçamental global, de acordo com as contas nacionais publicadas pelo INE atingiu -11,2% do PIB (-8,5% se excluirmos algumas medidas temporárias, tal como calculadas pelo Conselho das Finanças Públicas). Em 2018 o saldo global tinha descido para -0,5% do PIB (0% se considerado o saldo global ajustado).

Mesmo sendo verdade que os juros pagos tiveram uma trajetória descendente (4,9 por cento do PIB em 2012, 3,5 por cento em 2018), a clara trajetória ascendente do saldo global resultou, na sua essência, de uma patente melhoria do saldo primário, que passou de -8,2% em 2010 para +3% do PIB em 2018. Ou seja, o saldo primário aumentou 11,2 pontos percentuais do PIB, uma média anual de 1,4 pontos.

Esta progressão ficou a dever-se em partes desiguais à despesa primária e à receita total. Enquanto que a despesa primária regrediu em 7,8 pontos percentuais do PIB, a receita total aumentou 2,9 pontos percentuais neste período de oito anos. O percurso temporal deste ajustamento também foi desigual no que diz respeito à despesa e à receita. A receita aumentou significativamente durante o período de ajustamento (crescimento de 4 pontos de 2010 para 2014). Já a despesa diminuiu 6,4 pontos desde 2014 até 2018.

Finalmente, saliente-se que, para o aumento da receita total, contribuiu a receita fiscal, tanto em impostos diretos (que aumentaram 1,9 pontos percentuais do PIB) quer em impostos indiretos (mais 2,1 pontos percentuais do PIB). Do lado da despesa, diminuiu o peso da despesa com pessoal em 2,9 pontos percentuais do PIB, e o investimento público (em 3,3 pontos percentuais do PIB).

Corresponde esta política a uma fase de ajustamento que agora termina. Com o saldo orçamental próximo do equilíbrio, não se afigura como desejável, ou possível, que, a partir de agora, se mantenha uma tendência crescente da receita, ou a sucessiva quebra da despesa.

Administração Pública

O desafio de mobilizar e requalificar a Administração Pública

César Madureira¹ e Maria Asensio²

Nas últimas três décadas, o Estado português levou a cabo um conjunto de políticas com vista à racionalização e à modernização da Administração Pública, procurando cumprir critérios de eficiência e de eficácia, reduzir custos com as estruturas e com os recursos humanos³ e aproximar a Administração dos cidadãos e das empresas.

Estas reformas, norteadas pelos princípios da Nova Gestão Pública, vieram alterar a forma do Estado português gerir a coisa pública. Com base nesse novo paradigma, a partir da década de 90 do século XX, procedeu-se à privatização de setores estratégicos, recorreu-se

às Parcerias Público-Privadas (PPP) e à empresarialização da gestão dos serviços públicos, introduziu-se o *contracting-out* como forma de colmatar as lacunas nos recursos humanos e desregularam-se as relações de emprego público.

A motivação, o recrutamento e a qualificação dos trabalhadores são desafios à acção do Estado em Portugal

A partir de 2011, a necessidade de cumprimento do Memorando de Entendimento (MdE), e as conseqüentes pressões orçamentais acrescidas, levaram à execução de reformas que penalizaram fortemente estruturas e trabalhadores e que, em parte, se mantêm. Estas medidas de forte austeridade (sobretudo o congelamento de salários, de

¹ DGAEP, CIES/ISCTE-IUL.

² DGAEP, CIES/ISCTE-IUL.

³ Ver Caixa: Evolução das Despesas com o pessoal.



progressões e de promoções, assim como a redução dos salários e o aumento das 35 para as 40 horas de trabalho durante o período de vigência da Troika), ainda que tenham promovido uma redução de custos no imediato, dificultaram a gestão dos recursos humanos, cada vez mais desmotivados por vinte anos de perdas reais nos seus salários.

Apesar do atual Governo ter, a partir de 2016, revertido algumas destas medidas, procedendo à reposição dos salários e ao regresso às 35 horas semanais de trabalho, a desmotivação dos trabalhadores, a falta de recrutamento de novos funcionários e a falta de qualificação de uma parte ainda significativa da Administração Pública continuam a constituir um óbice a uma maior eficiência e eficácia da ação do Estado em Portugal.

Principais medidas

Ao longo da última década, se por um lado se aplicaram as já referidas medidas de diminuição direta de custos (como o corte e congelamento dos salários) como forma de reduzir a despesa pública no imediato, por outro, o Estado recorreu a outras medidas de reestruturação e de racionalização com vista a reduzir os custos do trabalho na Administração Pública no médio e no longo prazo.

É disto exemplo o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), criado em 2004, que veio introduzir o conceito de “gestão por objetivos” nas organizações públicas, modificando por completo o modelo de avaliação dos trabalhadores e levando a um abrandamento muito pronunciado na progressão das carreiras. De acordo com os critérios previstos no SIADAP, a esmagadora maioria dos trabalhadores que são, regra geral, avaliados como tendo desempenhos “adequados” precisariam de uma média de 120 anos para atingirem o topo de carreira. Isto significa que, mais do que um instrumento de

avaliação de desempenho, o SIADAP foi utilizado até ao presente como mais uma medida de contenção da despesa com os recursos humanos no setor público.

Até aqui o SIADAP serviu mais para conter a despesa do que para avaliar o desempenho dos funcionários públicos

Por seu turno, a redução de recursos humanos iniciou-se em 2005 com o XVII Governo Constitucional (Partido Socialista) que introduziu uma regra segundo a qual o Estado só poderia contratar um novo trabalhador por cada dois trabalhadores que saíssem. Na prática, porém, e sobretudo a partir de 2011, a redução de trabalhadores foi mais pronunciada do que esta regra faria prever, tendo sido coadjuvada pelo Programa de Rescisões por Mútuo Acordo de 2013⁴, pela aposentação dos funcionários em fim de carreira, assim como pelas reformas antecipadas.

A centralização das compras públicas e a gestão partilhada de recursos aliviou em muito a gestão dos organismos do Estado

Por outro lado, a desregulação das relações de emprego público e a conseqüente convergência de direitos e

No que respeita à estrutura orgânica da Administração Pública, com vista à racionalização e à redução de estruturas e dirigentes, em 2006 foi implementado o Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE) tendo mais tarde, em 2011, sido lançado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). O PRACE e o PREMAC saldaram-se por uma redução do número de estru-

turas e de dirigentes, mas nunca foram avaliadas a fundo as conseqüências destas medidas, havendo dúvidas quanto à verdadeira dimensão das mudanças organizacionais concretizadas. Ainda em 2013, os salários dos funcionários, que já haviam sofrido um corte em 2010, voltaram a ser penalizados, desta vez com medidas mais gravosas que atingiram inclusivamente os salários mais baixos. A juntar-se ao congelamento das progressões e das promoções, os cortes salariais foram um contributo de peso para reduzir a despesa pública.

⁴ Portaria n.º 221 - A/2013, de 8 de julho (<http://www.sg.pcm.gov.pt/media/5426/FAQs.pdf>)

deveres dos trabalhadores em funções públicas com os do setor privado foi sendo fortalecida ao longo deste início do século XXI. Em 2014, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas criou um quadro normativo completo, sistematizando toda a legislação avulsa sobre matérias relacionadas com direitos e deveres do trabalho no setor público e eliminando em definitivo a maioria das diferenças entre os regimes de emprego público e privado. Este articulado legal, agora em vigor, procura ignorar o facto de existirem características basilares distintas (tanto do ponto de vista sociológico como legal) entre o emprego público e o privado que continuariam a justificar uma diferença de regimes.

Noutra vertente, o Estado apostou na centralização dos contratos e das compras públicas, bem como na gestão partilhada de recursos, estando desde 2012 estas atividades concentradas num único organismo, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap), o que veio aliviar em muito a gestão administrativa dos organismos públicos.

Merecedores de um consenso nacional relativamente ao seu mérito enquanto medidas de política pública para a modernização, eficiência e eficácia do Estado, destacam-se os Programas Simplex⁵ e o Laboratório de Experimentação da Administração Pública (LabX) que testa novas soluções inovadoras. Para além destes projetos, é importante salientar a Estratégia TIC 2020, a criação de centros especializados de competências nas áreas tecnológica e jurídica e a implementação de medidas com vista a melhorar e simplificar a produção legislativa.

Apesar das medidas referidas, as reformas têm tido falhas importantes. Se é verdade que responderam às pressões orçamentais reduzindo a dimensão e o custo do funcionamento do Estado, é igualmente certo que provocaram desconfiança nos trabalhadores. A manutenção das restrições e o esforço contínuo de redução de custos com as estruturas e os recursos humanos tornou mais difícil a motivação dos trabalhadores pú-

blicos, muitos dos quais envelhecidos (48 anos de idade média no momento atual), desqualificados e receosos de voltarem a ser encarados como parte do problema e não da solução. De facto, um Estado munido de recursos humanos desmotivados e apreensivos quanto ao seu futuro terá sempre dificuldade em conseguir um funcionamento eficaz e eficiente das suas instituições.

Análise crítica dos desafios

Os últimos anos têm trazido inúmeros desafios à ação do Estado em Portugal, seja em termos da sua governação, da sua aproximação às populações ou da sua sustentabilidade.

Ainda que, num passado recente, se tenham conseguido resultados positivos em alguns domínios, o desígnio do Estado tem de ir para lá de medidas de reforma segmentadas, não perdendo de vista que é sua missão preservar uma capacidade de prestação de serviços de carácter universal, solidário e inclusivo. Neste sentido, as respostas aos desafios dos próximos anos deverão obrigatoriamente passar pela adoção de políticas que integrem os vários níveis da administração (central, regional e local) e que se foquem no desenho, implementação e avaliação das suas orientações estratégicas, implicando trabalhadores e dirigentes na busca de soluções, transmitindo-lhes confiança e conferindo-lhes autonomia no trabalho.

Para tanto, o Estado precisa de voltar a dignificar o trabalho público e de restabelecer a confiança dos seus funcionários. Para responder adequadamente às necessidades dos cidadãos, o Estado tem de vencer o desafio de motivar e qualificar os trabalhadores da Administração Pública e rejuvenescer os seus quadros, recrutando novos funcionários, mais qualificados, sabendo que terá que o fazer dentro de um contexto em que se mantêm fortes restrições orçamentais. Sem vencer este desafio, dificilmente o Estado conseguirá cumprir o seu papel.

O Estado precisa de voltar a dignificar o trabalho público e de restabelecer a confiança dos seus funcionários

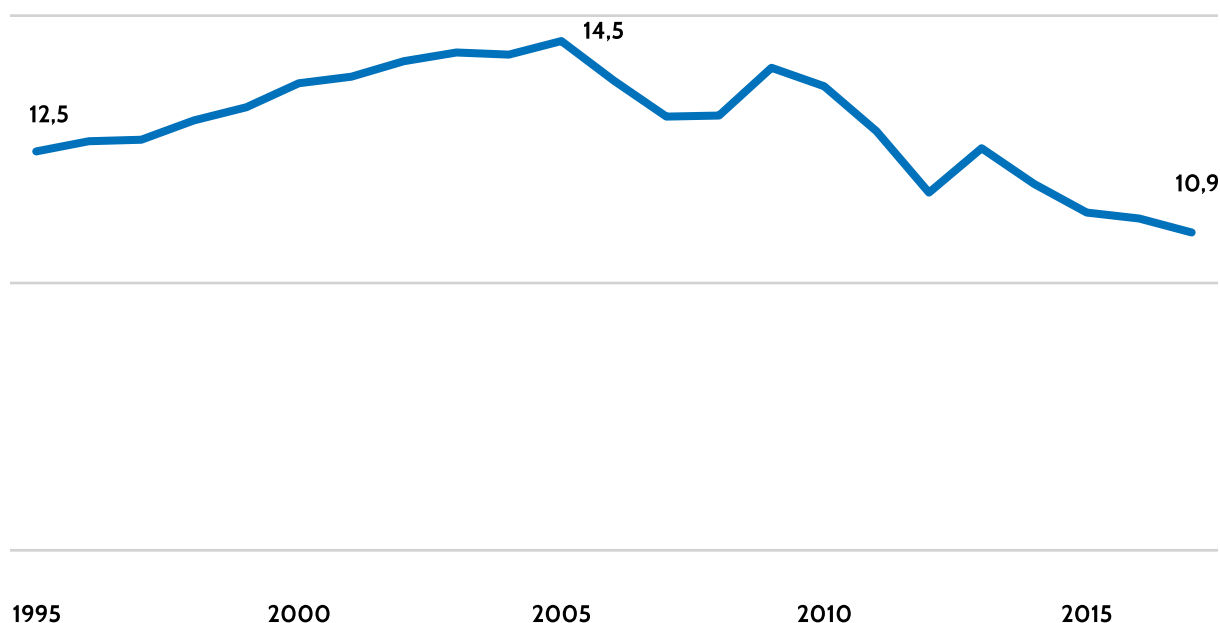
⁵ Ver Caixa.



indicador em destaque

Despesas com Pessoal do Estado

Despesas com pessoal (em % do PIB)



Fonte: Elaboração própria com dados do INE e Banco de Portugal

Desde 2009 tem-se verificado uma redução progressiva nas despesas com o pessoal do Estado e da Administração Pública (AP), tendo este valor chegado em 2017 aos 10,9% do PIB. Entre 2010 e 2012, esta diminuição atingiu 4 923 M€. Para este resultado contribuíram particularmente as medidas implementadas a partir de 2010/2011, que se materializaram na redução e congelamento dos salários dos funcionários públicos, no congelamento das carreiras, no corte dos subsídios de Férias e de Natal e na redução dos pagamentos relativos a horas extraordinárias.

A evolução deste indicador é, não raras vezes, apresentada como uma vitória na redução da despesa pública. Contudo, esta análise pode pecar por parcialidade. Com efeito, se isolarmos esta variável daquilo que é o funcionamento do Estado e da AP como um todo, tendemos a desconsiderar, entre outros, o papel dos trabalhadores (os mais fustigados pelas medidas de reforma que levaram à redução das despesas com pessoal) no sucesso ou insucesso do Estado e da AP. A escolha deste indicador é um alerta para que a interpretação do mesmo, ao invés de se fazer isoladamente, leve sempre em consideração a existência de outras variáveis e indicadores que devem ser considerados quando procedemos a uma “leitura” sobre a eficiência e a eficácia da ação do Estado.

Digitalização e e-Government: o SIMPLEX

No que diz respeito à digitalização e ao *e-Government*, podemos dizer que, com a criação em 2004 da Agência para a Sociedade do Conhecimento - UMIC, o SIMPLEX (criado em 2006 e retomado em 2016), o Programa Simplificar (2014) e o novo Portal do Cidadão (2016), entre outros, o Estado Português fez um caminho importante no que diz respeito à utilização das tecnologias da informação e da comunicação para facilitar a relação entre administração, cidadãos e empresas. De acordo com os resultados dos *benchmarks* realizados no âmbito do *e-Government*, Portugal está entre os países com maior oferta de serviços públicos *online* na União Europeia. De entre estes, importa salientar o SIMPLEX que foi um pacote de medidas criadas em 2006 pelo governo português para combater a burocracia, modernizar a administração pública, facilitar a vida dos utilizadores e dar às empresas as respostas rápidas que reivindicavam. Este pacote de medidas visava simplificar a administração interna em todos os aspetos (eliminação do papel/desmaterialização, redução da burocracia, desregulamentação, harmonização dos sistemas jurídicos e facilitação do acesso aos serviços públicos).

Com a criação do SIMPLEX, foi também inaugurado um modelo de monitorização e de avaliação da implementação do Programa. Esta medida era até agora incomum na administração pública portuguesa, cujas principais políticas continuam a sofrer de um défice de avaliação. De facto, a partir de 2008, o SIMPLEX 2006 foi submetido a uma avaliação externa independente, nomeadamente pela OCDE. Retomado em 2016, este Programa aprofundou as possibilidades de escrutínio sobre o seu funcionamento através do SIMPLEX+ 2016 que permite a avaliação *online* de cada medida do Programa pelos cidadãos. Nos anos de 2017 e 2018, o SIMPLEX continuou a implementar medidas de simplificação, apelando à apresentação de propostas de modernização administrativa por parte dos cidadãos.

política em destaque

Um estudo de 2017 realizado pelo ISEGI/ Nova Information Management School da UNL sobre o impacto económico de 13 das principais medidas do SIMPLEX + 2016 conclui que, no que concerne à Administração Pública, é estimada uma redução dos tempos despendidos superior a 490.000 horas/ano (esta poupança equivale ao total de horas trabalhadas num ano por mais de 300 trabalhadores em funções públicas). O estudo aponta ainda para o facto destas medidas de modernização serem responsáveis pela poupança anual de 624 milhões de euros por parte das empresas nacionais, o que sugere a eficiência do Programa.

Ao contrário do que tem acontecido com a maioria das medidas de reforma na administração pública portuguesa, desde 2006 que o SIMPLEX apostou na avaliação como garante de uma medição adequada da sua eficácia e da sua eficiência. A metodologia de avaliação do Programa divide-se em: 1) avaliação geral do programa, 2) avaliação medida a medida, 3) avaliação pelos utilizadores, 4) avaliação por entidades externas.

Até à data, a concretização sistemática da avaliação do Programa tem-no distinguido, pela positiva, da maioria das políticas públicas e programas de modernização que carecem de uma política de monitorização e de avaliação de maior rigor.

Justiça

Ainda demasiado lenta, ainda demasiado cara

Conceição Gomes¹

A efetivação do direito à justiça depende da existência de políticas públicas capazes de atingir dois objetivos: a igualdade de acesso ao direito e à justiça, por parte de todos os cidadãos, sem quaisquer exclusões, sejam elas de natureza económica, cultural ou social; e uma rede de instituições judiciais, socialmente próxima e legitimada, capaz de administrar a justiça com qualidade, eficiência e num tempo socialmente útil.

Apesar de a maioria das reformas da justiça das últimas duas décadas incluir, nos seus objetivos estratégicos, estas duas dimensões, mantêm-se os principais obstáculos

ao acesso efetivo à justiça. Os diagnósticos mediáticos, sociojurídicos e políticos, bem como as perceções dos cidadãos, convergem na identificação do elevado custo da justiça – custos diretos (taxas de justiça, honorários

e despesas com advogados, agentes de execução ou peritos) e indiretos (perda de dias de trabalho e custos de deslocação ao tribunal das partes e testemunhas) – e, em especial, da morosidade e da ineficiência dos tribunais, como principais bloqueios à efetivação do direito à justiça.

O tempo de espera por diligências processuais e para a obtenção de uma decisão definitiva

O valor dos encargos processuais e as regras restritas no acesso ao apoio judiciário tornaram os tribunais inacessíveis para muitos cidadãos

¹ Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coordenadora Executiva do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e da Unidade de Formação Jurídica e Judiciária.



são os aspetos mais negativamente salientados pelos estudos empíricos², ainda que estes evidenciem também o longo caminho que ainda é necessário percorrer na construção de uma cultura e prática judiciárias mais atentas à vulnerabilidade de certos grupos (crianças, acidentados do trabalho, vítimas de violência doméstica), tanto no que respeita ao atendimento (audição em espaços e com tempos adequados, utilizando uma linguagem clara e privilegiando a intervenção multidisciplinar), como aos desafios da produção de prova.

A crise financeira e o congestionamento dos tribunais são dois dos principais fatores que levaram à reorientação das políticas públicas no sentido da retração da procura judicial. Apesar de não existirem estudos e indicadores que permitam conhecer, com rigor, o impacto no acesso aos tribunais das alterações ao regime das custas judiciais, segundo a perceção dos advogados, a partir de 2008 aumentaram as barreiras económicas, com a justiça apenas a ser “procurada se isso for absolutamente necessário e incontornável”³. Esta perceção está em linha com os indicadores internacionais que colocam Portugal como um dos países europeus em que o valor das taxas de justiça é mais elevado e onde existem menos situações de isenção de custas, quer tendo como base de incidência categorias de mobilizadores (como, por exemplo, crianças, pessoas com incapacidades, organizações não lucrativas), quer isenções objetivas, relativas à natureza das matérias em litígio (proteção de direitos fundamentais, laborais, das crianças, entre outros). O valor das custas e demais encargos processuais, conjugado com as regras restritas do acesso ao apoio judiciário, tornaram os tribunais judiciais inacessíveis para muitos cidadãos portugueses. Mantém-se, assim, como um dos principais desafios das políticas públicas de justiça o cumprimento do princípio consti-

tucional segundo o qual a ninguém pode ser denegado o acesso à justiça e o direito a igual tratamento por razões económicas.

O combate ao congestionamento dos tribunais está no centro de várias reformas adotadas na última década e meia

Deve ter-se em conta, porém, que o acesso aos tribunais é tornado economicamente mais difícil também como forma de responder ao aumento dos processos pendentes nos tribunais portugueses. Esse aumento coloca o combate à morosidade e ao congestionamento dos tribunais, a partir de meados da última década, no centro de reformas que visam reduzir a procura judicial, diminuindo a entrada ou retirando ações dos tribunais (alargamento de instrumentos de resolução alternativa de litígios – arbitragem, julgados de paz, mediação, desjudicialização), e de reformas processuais (em especial do Código de Processo Civil, com destaque para a agilização da ação executiva), de reformas organizacionais e gestionárias e de reformas na informatização. A reforma do mapa e da organização judiciária é considerada por atores judiciais e políticos como um eixo estruturante do combate à ineficiência e à morosidade dos tribunais. Contudo, diversas fragilidades de conceção e de execução do modelo de organização territorial dos tribunais marcaram a entrada em vigor desta reforma, em 1 de setembro de 2014, sendo o colapso da plataforma informática Citius e o caos que se lhe seguiu a sua face mais visível. O Governo atual tem desenvolvido medidas, com especial impacto no interior do país, que procuram sobretudo mitigar o modelo de concentração excessiva da justiça. Mas, dada a turbulência da entrada em vigor da reforma, ainda não é possível avaliar com rigor o verdadeiro impacto na qualidade e na eficiência da justiça. Contudo, deve realçar-se que o modelo de reforma atrás de reforma, que tem também dominado outras áreas é, em si mesmo, gerador de desperdícios e de ineficiência.

A sucessão de reformas num curto espaço de tempo é geradora de desperdícios e de ineficiência

² Ver, entre outros: Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (2010), *A indemnização da vida e do corpo na lei e nas decisões judiciais*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais; e Gomes, Conceição, et al. (2016), *Violência doméstica: estudo avaliativo das decisões judiciais*. Lisboa: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.

³ Ver, a este propósito, Mariano, Elsa e Azevedo, Pedro Costa (2017), “As custas judiciais”, *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 1, junho.



No espaço de cinco anos, entre 2008 – altura em que a primeira reforma do mapa e da organização judiciária entrou em vigor – e 2014, foram publicadas duas reformas e, em pouco mais de dois anos, três alterações à última destas.

Ainda com o propósito de “agilizar a justiça”, é de referir, na atual legislatura, o desenvolvimento de medidas que permitem alargar a interoperabilidade entre os tribunais e outros serviços auxiliares da justiça e, em geral, um melhor aproveitamento das ferramentas informáticas. A par destas, são de referir ainda medidas com o propósito de melhorar “a competitividade e o ambiente de negócios”, com destaque para a redução das pendências da ação executiva, o aumento da capacidade de resposta da jurisdição administrativa e fiscal e para as alterações no domínio da insolvência e da reestruturação de empresas⁴.

É necessário apostar na qualidade da justiça e alterar os modelos de formação dos atores judiciais

Apesar dos vários tipos de reforma, a efetivação do direito à justiça continua a colocar sérios desafios às políticas públicas. São de destacar dois: o desenvolvimento de reformas inclusivas e promotoras da qualidade da

justiça, especialmente dirigidas aos cidadãos, em situação de vulnerabilidade, que pretendem acionar os tribunais, e reformas que façam uma rutura com os modelos de formação. A política de formação dos atores judiciais, quer das faculdades de direito, quer da formação profissional, tem de responder eficazmente aos desafios que as profundas transformações da sociedade portuguesa ocorridas nas últimas

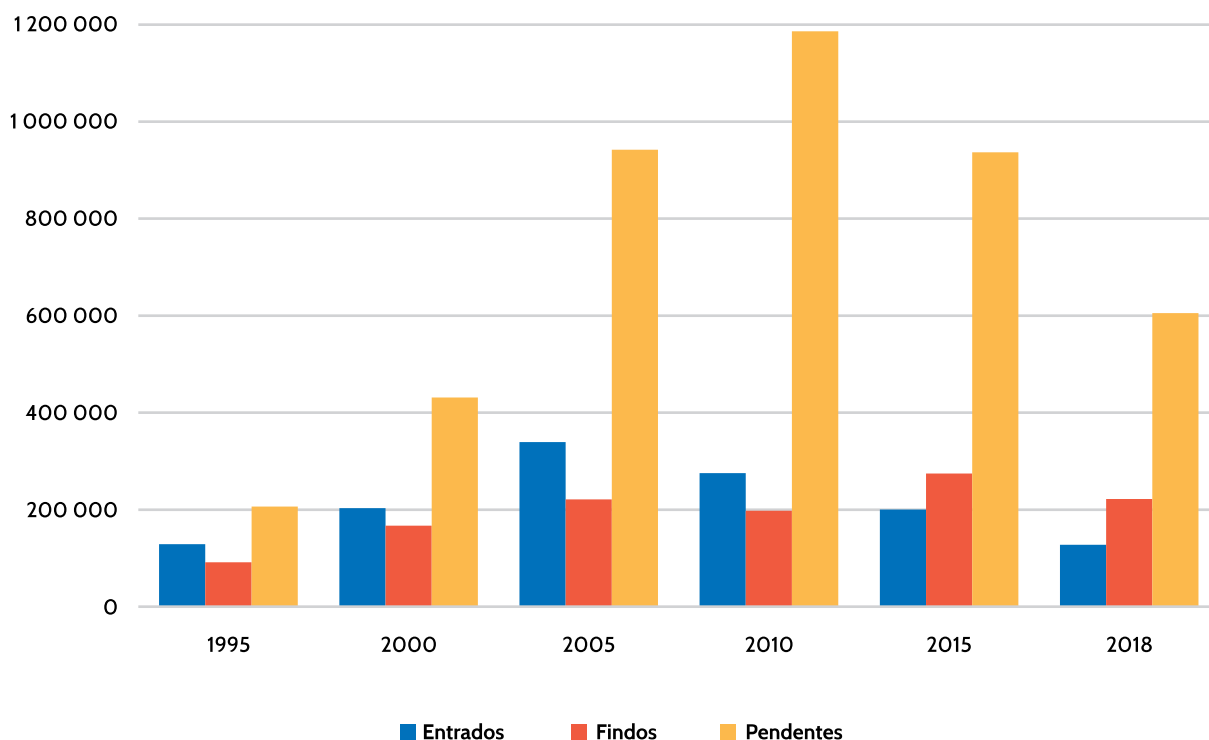
décadas colocam ao sistema judicial, com destaque para o combate à corrupção e aos diferentes tipos de criminalidade económica. Esta é uma condição central para o aprofundamento da eficiência dos tribunais e da qualidade da justiça.

⁴ Ver Programa Capitalizar. Acessível em <http://capitalizar.pt/>.

indicador em destaque

Número de ações executivas

Evolução das ações executivas



Fonte: SIEJ.

O aumento exponencial das execuções de dívidas fez disparar, a partir de meados da década passada, o volume de processos pendentes. Nos últimos anos, foram tomadas várias medidas que permitiram descongestionar significativamente os tribunais, como a possibilidade de o credor avaliar, previamente à via judicial, a existência de bens penhoráveis no património do devedor e a extinção automática da ação quando não são encontrados bens penhoráveis.

A reforma dos tribunais administrativos e fiscais

A reforma da justiça administrativa e fiscal, concluída em 2004, abriu as portas do sistema judicial a litígios até então dele excluídos e aumentou significativamente a rede de tribunais administrativos e fiscais de primeira instância. Por força das várias alterações legais que transferiram para esta jurisdição litígios tradicionalmente na esfera da jurisdição comum, mas também da crise económica e financeira, em menos de duas décadas, os tribunais administrativos e fiscais tornaram-se, não só a arena judicial em que a fronteira entre os poderes político e judicial mais se discute, sobretudo por via das ações que pretendem contestar a concretização de determinadas políticas públicas, como também o campo judicial privilegiado para fazer valer importantes direitos dos cidadãos e das empresas, colocados em causa por ação ou omissão do Estado. Contudo, os indicadores conhecidos e o diagnóstico constante do estudo “Justiça e Eficiência. O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais”⁵ evidenciam uma justiça profundamente congestionada e muita lenta, obrigando a vários anos de espera para a obtenção de uma decisão judicial. O estrangulamento dos tribunais administrativos e fiscais tem um impacto muito negativo na vida das empresas e, sobretudo, dos cidadãos (pensionistas, vítimas de um acidente de viação e/ou de uma negligência médica, entre outras situações). O atual Governo, consciente da entropia do sistema, iniciou um alargado programa de reformas com o objetivo de aumentar a eficiência e a celeridade destes tribunais. O programa inclui medidas conjunturais de alívio imediato, como a criação de equipas de juizes para a recuperação de processos pendentes a aguardar decisão final nos tribunais administrativos de círculo e nos tribunais fiscais, que tenham dado entrada até 31 de dezembro de 2012, e a isenção de custas processuais pela desistência de ações. O programa inclui ainda medidas estruturais, como o aumento dos quadros de magistrados e as alterações ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e aos regimes processuais. A especialização dos tribunais de primeira instância, a reorganização das secretarias, a introdução de mecanismos de simplificação e de aceleração processual e um novo modelo de administração e gestão dos tribunais são, entre outras, medidas com potencial de aumentar a celeridade e a qualidade desta justiça. Estas dependem, porém, das condições que vierem a ser criadas para a sua execução.

⁵ Gomes, Conceição (coord.) (2017), *Justiça e eficiência. O caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais.

D

Defesa

As Forças Armadas não conseguem atrair e reter os profissionais de que necessitam

Helena Carreiras¹

No quadro das profundas transformações no plano geoestratégico e tecnológico que se fizeram sentir a partir do final da II Guerra Mundial e se intensificaram no pós-Guerra Fria, as forças armadas das democracias ocidentais foram objeto de processos de intensa reestruturação organizacional no sentido da redução de forças, profissionalização e especialização. Em Portugal, essa tendência confirmou-se na passagem de um sistema de serviço militar obrigatório (SMO) para um sistema de serviço militar exclusivamente voluntário em tempo de paz e no desenvolvimento do processo de profissionalização das forças armadas.

A redução do pessoal e a profissionalização têm sido as principais orientações na política de recursos humanos da Defesa

Ao longo da década de 1990 foram sendo tomadas medidas de redução do tempo do SMO e reforço dos regimes de voluntariado e contrato², ao mesmo tempo que se procedeu a um reajustamento do pessoal do quadro permanente³ visando o reequilíbrio da pirâmide hierárquica distorcida na sequência da guerra colonial. Entre 1989 e 2001 verificou-se uma redução de quase 50% do total da força militar, correspondendo a um decréscimo de 72.000 para cerca de 36.000 militares. A lei do serviço militar de 1999 definiu a instituição do novo sistema de serviço militar que deveria encontrar-se plenamente implementado em 2004, consagran-

¹ ISCTE-IUL e CIES-IUL.

² Lei n.º 22/91 (Lei de alteração à Lei do Serviço Militar n.º 30/87, de 7 de Julho)

³ Decreto-Lei n.º 202/93, que aprova os quadros de pessoal da Marinha, do Exército e da Força Aérea.

do o que veio a ser designado como profissionalização do serviço militar.

Este processo tem enfrentado grandes desafios. Ao longo das duas últimas décadas continuámos a assistir a um decréscimo acentuado no número de efetivos, deformação das pirâmides hierárquicas (redução dos efectivos nos postos mais baixos e reforço do peso dos postos intermédios) e dificuldades em manter a atratividade do serviço militar nos regimes de voluntariado e contrato. O efetivo militar no ativo sofreu uma redução de 30%, passando de 38.000 efectivos em 2005 para perto de 27.000 em 2018 (ver caixa “Indicador em destaque”).

Este resultado decorreu não apenas da redução de incorporações mas também do aumento das saídas de pessoal militar, que deu origem, desde 2014, a um saldo negativo nas entradas e saídas de efectivos. Uma vez que esta redução afetou sobretudo os militares da estrutura não permanente, especialmente a categoria de praças do regime de contrato, a pirâmide hierárquica foi sofrendo uma deformação, invertendo-se o peso relativo dos militares do quadro permanente em relação aos militares contratados. Em 2018 os primeiros representavam 60% dos efectivos (16.201) enquanto os segundos representavam 40% (10.511).

Evolução da política pública de recursos humanos da Defesa

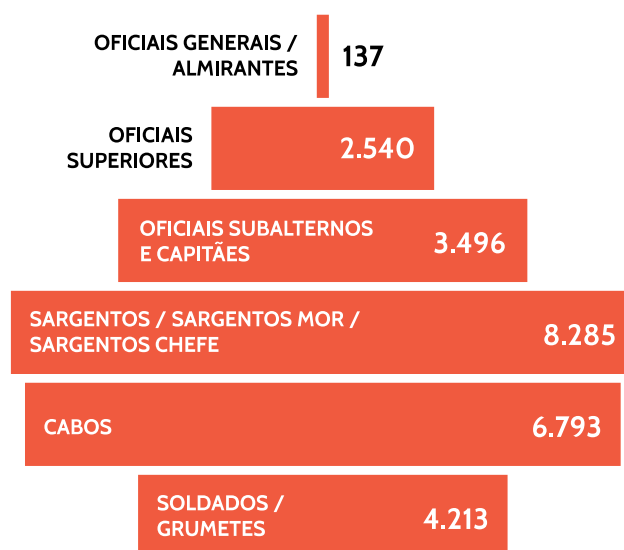
Na última década, a política de recursos humanos da Defesa Nacional, no que respeita aos efectivos militares, foi marcada pela implementação do programa Defesa 2020⁴. Desenhado no quadro da política de ajustamento em curso, os seus princípios fundamentais foram os da racionalização de despesa e das estruturas, procurando maior articulação e eficiência na utilização de recursos. Este programa definiu o nível de ambição para as Forças Armadas e estabeleceu objetivos para o ciclo de planeamento estratégico, destacando-se o decréscimo e estabilização do efetivo máximo das Forças Armadas para 30 a 32 mil militares e a racionalização

do dispositivo territorial das Forças Armadas, tendo em conta o limite de efectivos militares como princípio orientador. Abriu-se assim um ciclo de redimensionamento progressivo do efetivo das Forças Armadas, que deveria ter seguido a seguinte calendarização: redução de 2 mil militares até 2014 e de mais 2 mil até 2015, devendo a restante redução ser levada a cabo até 2020.

Do ponto de vista formal e operativo toda a legislação de suporte das Forças Armadas (desde a Lei de Bases e Organização das Forças Armadas, revista em 2014, até ao Estatuto dos Militares das Forças Armadas, revisto em 2015) foi ajustada de forma a implementar e monitorizar esta reforma. Em matéria de efectivos, foi definido que o efetivo máximo das Forças Armadas seria fixado, anualmente, por diploma legal (Decreto-Lei), e que todas as admissões, tanto para o Quadro Permanente como para o Regime de Contrato, também deveriam ser objeto de autorização prévia anual dos Ministérios da Defesa e das Finanças.

O efetivo das Forças Armadas encontra-se abaixo do limite mínimo fixado (30 mil) desde 2015

Efectivos das Forças Armadas Portuguesas por posto, 2018



Fonte: DGRDN, Ministério da Defesa Nacional. Não inclui militares em formação.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, que aprova as linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma “Defesa 2020”.



Se do ponto de vista formal os princípios desta reforma foram clarificados, do ponto de vista da sua adequação à realidade registaram-se efeitos paradoxais e consequências não esperadas: desde 2015 o efetivo das Forças Armadas encontra-se abaixo do limite mínimo fixado (30 mil), sem que se tenha conseguido estancar as perdas ou estabilizar os efetivos. Centrando-se fundamentalmente no corte de efetivos, esta política não contribuiu para a sustentabilidade do processo de profissionalização no seu triplo objetivo: gerar candidatos em número suficiente para suprir as necessidades, garantindo o rigor dos processos de classificação e seleção, reter os efetivos nas fileiras por um tempo que permita rentabilizar a sua formação e potenciar os processos de transição para o mercado de trabalho.

Mais recentemente, na sequência de um estudo sobre os militares em regime de contrato, foi desenvolvido um Plano de Ação para a Profissionalização, com um nível de ambição que, a concretizar-se, aponta uma visão integrada de soluções capazes de confrontar alguns dos problemas identificados (ver caixa “Política em destaque”).

Desafios

Embora com diferentes expressões e incidências nos três ramos, as dificuldades de recrutamento e retenção nas Forças Armadas Portuguesas decorrem de um conjunto de condições internas e externas que têm vindo a reduzir

a atratividade do serviço e profissão militares, desde aspetos socioculturais e demográficos mais amplos, até fatores organizacionais ligados aos processos de recrutamento e às condições de prestação do serviço militar. O facto de não ter sido possível travar a redução de efetivos que foi iniciada em 2013 é um exemplo de como o maior desafio que neste momento se coloca à política de recursos humanos na Defesa Nacional é o de manter uma visão integrada e sistémica dos problemas e das suas soluções. Será necessário redefinir a política de efetivos com vista a conferir maior estabilidade e atratividade à profissão militar, revertendo a tendência

de decréscimo dos efetivos mas sobretudo a erosão do contrato social e psicológico de que essa tendência é também expressão. Isso significa desenvolver medidas nos planos do recrutamento, da retenção e transição para a vida civil após o termo dos contratos.

Do lado do redimensionamento do dispositivo territorial (ajustamento/encerramento de unidades) que deveria ter acompanhado a redução de efetivos, não se verificaram transformações significativas. Ora, se o efetivo foi redefinido e projetado com base numa redução do dispositivo territorial que não aconteceu, este é também um desafio importante a ser enfrentado se se pretende conferir coerência à política de recursos humanos militares da Defesa.

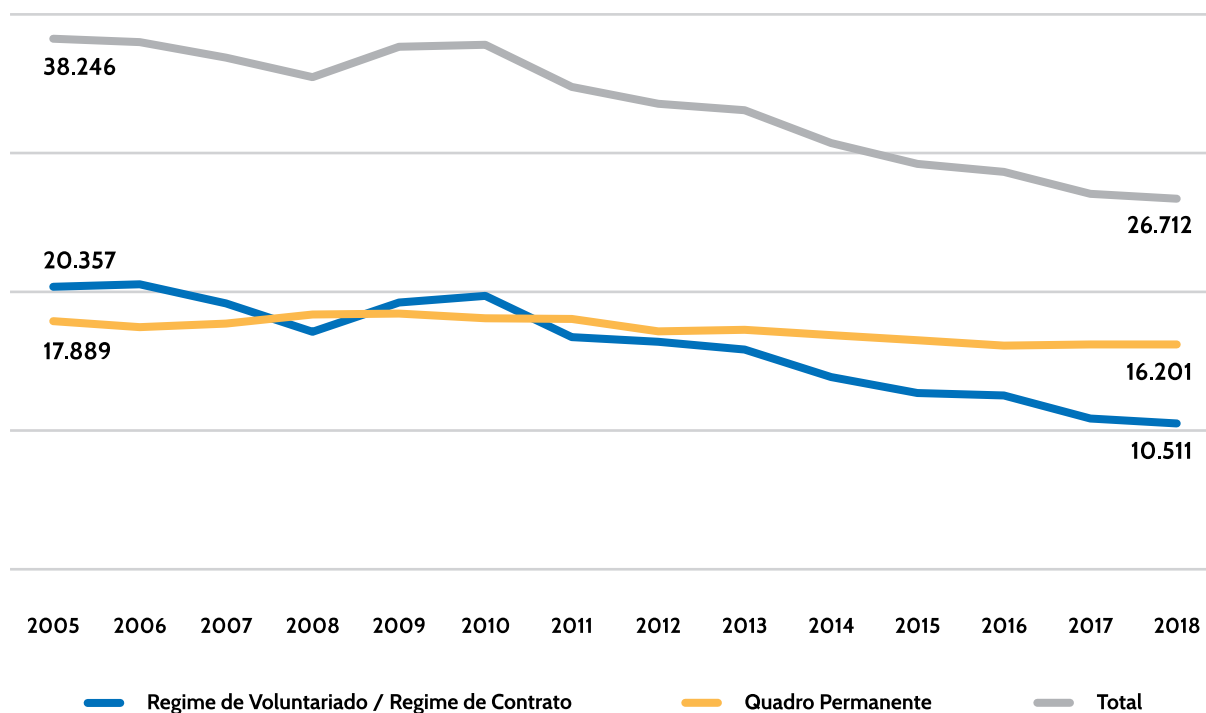
Vários tipos de fatores – socioculturais, demográficos e organizacionais – têm vindo a reduzir a atratividade do serviço e da profissão militares

A redução de efetivos não foi acompanhada pelo ajustamento ou encerramento de unidades, sendo um desafio que está por enfrentar

indicador em destaque

Número de efetivos militares

Evolução dos efetivos militares no ativo das Forças Armadas Portuguesas (2005-2018)



Fonte: DGRDN, Ministério da Defesa Nacional

Entre 2005 e 2018 o número de militares no ativo nas Forças Armadas Portuguesas reduziu-se de 38.246 para 26.712, uma quebra de 30%, situando-se já muito abaixo do limiar de 30.000 militares estabelecido como meta da redução pelo programa Defesa 2020. Esta descida ficou a dever-se sobretudo à quebra do efetivo dos militares contratados, onde a descida foi de 48,4% e onde, desde 2014, o ritmo de saídas tem ultrapassado sempre o de novas incorporações.

Plano de Ação para a Profissionalização

Não constituindo ainda uma política pública ativa, uma vez que carece de regulamentação específica, alocação de recursos e competências em várias dimensões, o Plano de Ação para a Profissionalização, apresentado pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN) em Abril de 2019, inclui uma diversidade de medidas que visam intervir sobre o modelo de profissionalização, potenciando a sua sustentabilidade. Na sequência de um estudo de diagnóstico envolvendo o MDN, os três ramos das Forças Armadas e uma universidade, aí se propõem medidas em torno de três eixos fundamentais: recrutamento, retenção e reinserção. No primeiro visa-se a ampliação da base de recrutamento através da revisão dos requisitos de classificação e seleção, da agilização dos processos, aproximação entre o efetivo existente e o efetivo máximo autorizado, bem como a melhoria da comunicação do serviço militar com base numa estratégia integrada, com planos sectoriais de comunicação e utilização do Regime de Voluntariado como plataforma de estágios profissionais.

No eixo da retenção são contempladas medidas na área de recursos humanos, formação, qualificação e gestão do percurso profissional e condições de trabalho, apoios e remunerações. No plano dos recursos humanos incluem-se medidas de promoção da socialização para a vida militar, implementação de gestores de carreira, formação adequada às equipas de instrução, implementação do regime de contrato especial, estudo da viabilidade de um quadro permanente de praças no Exército e Força Aérea e investigação científica sobre saídas das Forças Armadas. Na área da Formação, Qualificação e Gestão do Percurso Profissional, prevê-se o alinhamento da formação ministrada nas Forças Armadas com o sistema nacional de qualificações, criação de uma comissão técnica para a educação e formação nas Forças Armadas, implementação do Conselho Sectorial para a Qualificação da Segurança e Defesa e capacitação dos recursos humanos das Forças Armadas para a conceção, desenvolvimento e avaliação da formação. Em termos de condições de trabalho, apoio e remunerações, aponta-se para a melhoria dos espaços, alimentação, fardamento, apoio aos estudos e valorização remuneratória.

Finalmente, no que se refere à reinserção na vida ativa civil após o termo do contrato, está previsto o desenvolvimento de serviços e instrumentos de apoio à transição, criação de programas de reconversão e consolidação profissional e divulgação e harmonização da aplicação do regulamento de incentivos. O Plano de Ação para a Profissionalização consagra ainda um eixo transversal de suporte ao sistema de informação sobre a profissionalização, incluindo a definição de um sistema de indicadores e implementação do observatório do serviço militar.

D Democracia

A sociedade civil local tem contribuído para políticas públicas mais democráticas e inclusivas

Tiago Fernandes¹

A globalização económica tornou óbvias as velhas tensões entre capitalismo e democracia tanto nas novas como nas velhas democracias. As transformações da economia internacional desde a década de 1970, a chamada era da globalização e do neoliberalismo, constituem um contexto menos favorável à consolidação e à qualidade da democracia. Ao contrário da ordem económica internacional estabelecida no pós-segunda guerra mundial, baseada na concertação e conciliação entre trabalho e capital, na regulação de tipo keynesiano dos mercados, na procura do pleno emprego e da redução das desigualdades, a nova ordem (enraizada em instituições internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a União Europeia)

é antes baseada na desregulação dos mercados laboral e financeiro e na privatização dos serviços públicos. É também um contexto de muito maior volatilidade económica, sujeito a crises frequentes. Neste novo contexto, as políticas económicas predominantes são

antes desfavoráveis aos grupos populares e às classes médias e têm feito aumentar um pouco por todo o lado as desigualdades, a privação material e a pobreza, o desemprego de longa-duração e a insegurança psicológica.

O episódio mais recente deste novo capitalismo global foi a grande recessão de 2007-2014, em particular a crise sociopolítica que gerou nas democracias da Europa do Sul. Aquilo que

O declínio dos partidos tradicionais, as vagas de protesto e o decréscimo da confiança nas instituições são o resultado do desemprego e das desigualdades

¹ Departamento de Estudos Políticos, FCSH - UNL & Varieties of Democracy Regional Center for Southern Europe



começou como uma crise de liquidez bancária gerada pela desregulação especulativa do mercado financeiro americano foi interpretada como uma crise da dívida nos países da periferia europeia, embora em 2007 apenas a Grécia tivesse um défice excessivo face aos parâmetros da UE. As políticas seguidas pela UE para financiar o acesso ao crédito por parte de países como Portugal e a Grécia foram a desvalorização interna através de cortes no estado-providência, nos ordenados dos funcionários públicos e da redução da intervenção pública na economia em geral². Com o concomitante aumento das desigualdades, desemprego e pobreza, gerou-se nestes países uma crise democrática, visível com o declínio súbito dos partidos tradicionais, a emergência de enormes vagas de protesto e o decréscimo da confiança nas instituições).

Um aspeto fundamental da qualidade da democracia é a generalização da participação política e cívica a nível local. A investigação recente de Pedro Tesero Magalhães, contudo, mostra como desde os processos de transição democrática na década de 1970 até ao final do período da Grande Recessão, há inúmeras variações a nível da autonomia desta esfera do poder democrático. Portugal e Grécia representam aqui casos contrastantes. Apesar de uma herança comum de centralização administrativa e/ou hegemonia de notáveis locais desde o século XIX, foi possível criar em Portugal desde 1974 sistemas de governo subnacional (local e regional) democráticos. Pelo contrário, os poderes regionais e/ou locais são relativamente mais fracos face ao Estado e menos autónomos face às elites locais na Grécia durante o período democrático (ver “indicador em destaque”).

As reformas do poder local têm sido mais norteadas pela redução de custos do que pelo reforço da democracia local

Em Portugal, os governos democráticos instituíram reformas de profunda democratização do poder local e/ou regional. Como mostra a investigação recente³, uma forte sociedade civil popular revolucionária a nível

local impediu, na transição de regime, a continuação de uma política de tipo clientelar em redor de notáveis locais inseridos em redes de partidos de massas (como na Itália nos pós-guerra ou na Andaluzia em Espanha desde 1977). Este facto é evidenciado pelo caso do Alentejo durante a revolução portuguesa. Mais ainda, como mostra Tesero Magalhães⁴, a mobilização cívica e o protesto pela autonomia local (movimen-

tos de moradores e camponeses, autogestionários) foram incorporados em amplas frentes político-eleitorais, onde partidos socialistas, comunistas e outros estabeleceram programas políticos comuns. O estabelecimento de um poder local aberto dependeu assim da abertura das elites partidárias do centro-esquerda (partidos socialistas) e da esquerda radical (sobretudo partidos comunistas), durante os anos fundadores do regime, às pressões da sociedade civil, assim como da sua capacidade de diálogo e de constituir coligações políticas.

Em Portugal, foi através do MDP/CDE (Movimento Democrático Português/Comissões Democráticas

Eleitorais), uma organização de tipo frentista de comunistas, socialistas, social-democratas e católicos progressistas e que nos anos do 25 de Abril de 1974 assume o controlo da maioria dos municípios, que o pesado legado centralista e de clientelismo local foi ultrapassado. O MDP/CDE trabalhou em conjunto com as organizações de moradores para resolver os gigantescos problemas herdados do período

As juntas de freguesia constituíram um ator fundamental nas coligações anti-austeridade, limitando o impacto das reformas na democracia local

² della Porta, Donatella, Massimiliano Andretta, Tiago Fernandes, Francis O'Connor, Eduardo Romanos, Markos Vogiatzoglou (2016). *Late neoliberalism and its discontents: Comparing crises and movements in the European periphery*. London, Palgrave-Macmillan. p.5.

³ Fernandes, Tiago e Rui Branco (2017), «Social Revolution Outcomes: Civil Society in Portugal, 1974-2000s». *Comparative Politics*, 49, 3: 411-431; Cancela, João (2018), “Eleições: Quadros Institucionais e Dinâmicas de Participação”, em Tiago Fernandes, org., *Variedades de Democracia na Europa do Sul, 1960s-2000s: Uma Comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

⁴ Tesero Magalhães, Pedro (2018) «Legado Partilhado, Ruturas Divergentes: a Democracia Subnacional», em Tiago Fernandes, org., *Variedades de Democracia na Europa do Sul, 1960s-2000s: Uma Comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

autoritário a nível da habitação, saneamento básico, transportes e cuidados de saúde primários. Apesar da coligação frentista MDP/CDE se ter dissolvido em finais de 1974, o traço participativo do poder local português dura até hoje⁵.

Na Grécia, pelo contrário, as reformas do poder local durante a década de 1980 pelos governos socialistas (PASOK) não tiveram consequências significativas a nível da democracia local. Foram criadas treze regiões com órgãos não-eleitos com o objetivo de receber fundos estruturais europeus e só em 1993 as prefeituras oitocentistas (nomarchia) foram transformadas em órgãos diretamente eleitos pelos cidadãos. Ainda assim, detiveram muito poucos poderes, pois as principais competências de governo a nível local já estavam atribuídas às treze regiões administrativas⁶. Em Portugal não só o poder local detém vastas competências políticas, através de “parlamentos” próprios (assembleias de freguesia/câmara), como inclui ainda órgãos de representação consultiva com a sociedade civil local.

A partir de 2008, sob o impacto da crise financeira e os memorandos de resgate financeiro assinados por Portugal e pela Grécia com a denominada troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), foram adotadas diversas reformas do poder local, medidas essas de descentralização e racionalização administrativa, norteadas pela austeridade e pela redução de custos e não por princípios de reforço da democracia local. Ambos os países assumi-

ram o compromisso de reduzir o número de órgãos político-administrativos locais (municípios e freguesias)⁷. Contudo, em Portugal, sob pressão dos movimentos de protesto popular durante o período 2012-2013, onde as juntas de freguesia e associações locais constituíram um ator fundamental nas coligações anti-austeridade⁸, o impacto destas reformas foi muito menor. Embora tenham sido reduzidas cerca de 1.000 freguesias (passaram de cerca de 4.000 para cerca de 3.000), a estrutura política democrática do poder local não foi alterada. Na Grécia, pelo contrário, houve uma brutal redução de municípios, passando de 1.033 para 325, assim como do número de funcionários dos governos locais, de 50.000 para 25.000⁹.

Em Portugal, os poderes locais são mais fortes face ao Estado Central e mais autónomos face às elites locais do que na Grécia, fortalecendo a democracia

Os casos português e grego configuram assim quadros radicalmente distintos de formação do poder local durante o período democrático. Mais, atestam igualmente a importância da sociedade civil como fator de sustentação de políticas públicas democráticas e inclusivas. Desde a revolução portuguesa até aos anos da troika que a sociedade civil local é mais robusta, institucionalizada e organizada. Por sua vez, estas diferenças são

legados de caminhos para a democracia radicalmente divergentes, uma revolução social em Portugal, onde a participação cívica dos cidadãos foi autónoma, vibrante e interligada com o processo político, e outra, na Grécia, controlada pelas elites e onde a participação cívica foi mais fraca e relegada para as margens do processo de transformação do regime¹⁰.

⁵ Fernandes e Branco (2017).

⁶ Tereso Magalhães (2018).

⁷ AA.VV. (2012), «Políticas Públicas Locais», em Maria de Lurdes Rodrigues, Pedro Adão e Silva, org., *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.

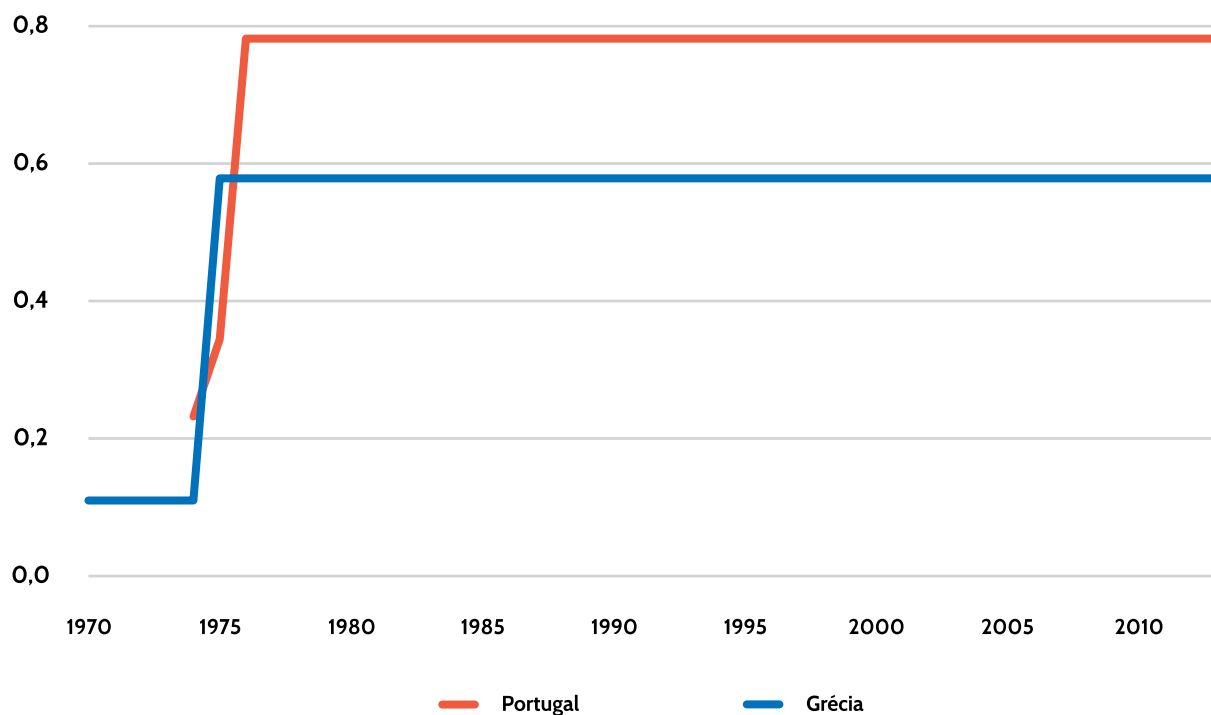
⁸ Della Porta, Fernandes et. al. (2016).

⁹ Tereso Magalhães (2018).

¹⁰ Ver Varieties of Democracy Regional Center for Southern Europe, <https://www.v-dem.net/en/regional-centers/southern-europe/>

indicador em destaque

Índice de governo regional



O Índice *Varieties of Democracy* de governo local agrega indicadores relativos à existência de governos locais eleitos e seu grau de autonomia face a órgãos não-eleitos a nível local. O valor 1 significa a existência de governos locais eleitos diretamente, responsáveis perante uma assembleia local e com autonomia face a órgãos e poderes fácticos locais não-eleitos; o valor 0 significa a existência de governos locais não-eleitos ou subordinados a poderes políticos não-eleitos.

¹¹ Fonte: Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Svend-Erik Skaaning, Jan Teorell, David Altman, Frida Andersson, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Carl Henrik Knutsen, Kelly McMann, Valeriya Mechkova, Farhad Miri, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Rachel Sigman, Jeffrey Staton, e Brigitte Zimmerman. 2016. *Varieties of Democracy Codebook v6*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project. (<https://www.v-dem.net/en/>); Tereso Magalhães, 2018. Base de dados disponível em <https://www.v-dem.net/en/regional-centers/southern-europe/>

Redução do número de freguesias

Desde 1974 que não só os municípios portugueses foram dotados pela primeira vez de uma verdadeira legitimidade democrática, como, adquiriram um crescente número de competências de política pública (ambiente e saneamento básico, ordenamento do território, educação, etc.). Desde 2007 os municípios adquiriram também maior autonomia financeira e fiscal, o que aumentou a sua independência das transferências estado central. Contudo, no programa de assistência financeira assinado em 2011 entre governo português e os credores internacionais, foi prevista uma redução dos custos dos governos a nível sub-nacional de 175 milhões de euros, o que implicou uma reorganização administrativa destes órgãos de soberania. A reforma, realizada em 2012, incidiu sobretudo sobre as freguesias, que foram reduzidas em cerca de 25% (menos 1.168), passando de um total de 4.260 para 3.092. No entanto, a estrutura de representação democrática e as competências políticas do poder local não sofreram alterações.

O confronto de propostas e programas políticos ganha se assentar na partilha de diagnósticos, na monitorização do que existe e na avaliação das decisões tomadas anteriormente. Promover esta base de entendimento é um dos contributos que pode ser dado pela academia.

Por altura do debate do Estado da Nação, o IPPS-ISCTE passará a publicar, anualmente, um relatório escrito por especialistas – O Estado da Nação e as Políticas Públicas. Um relatório que é um contributo para um debate mais informado sobre os desafios que se colocam às diversas áreas de políticas em Portugal, potenciando, assim, uma discussão no espaço público, ao mesmo tempo, mais elucidada e produtiva.

Com o apoio de:

 **Caixa Geral de Depósitos**