

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021

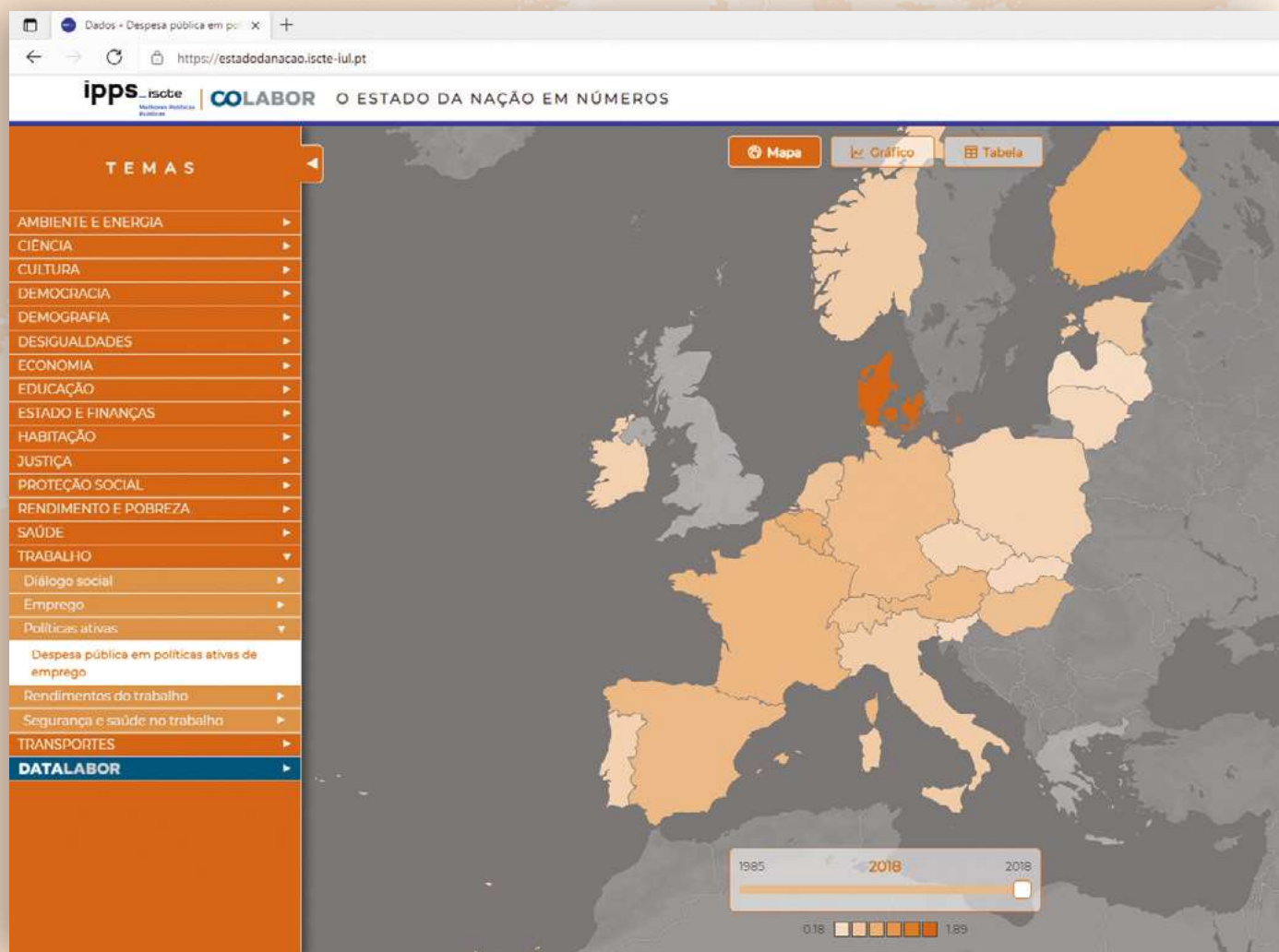
Governar em Estado de Emergência

ipps_iscte
Melhores Políticas Públicas

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva
COORDENADORES



Aceda, de forma interativa, aos dados que dão origem aos relatórios sobre **O Estado da Nação e as Políticas Públicas**



www.estadodanacao.iscte-iul.pt

GOVERNAR EM ESTADO DE EMERGÊNCIA

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva

COORDENADORES

FICHA TÉCNICA

Título

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021:
Governar em Estado de Emergência

Coordenação

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva

Edição

José Vítor Malheiros

Ilustração

João Catarino

Layout e paginação

Ana Moreira / Gabinete
de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados
© 2021, IPPS-Iscte

Impressão

VASP

Tiragem

1250 exemplares
1.ª edição julho de 2021

ISBN

978-989-8990-03-7

Depósito Legal

486058/21

IPPS-Iscte — Instituto para as Políticas Públicas e Sociais

Avenida das Forças Armadas,
Iscte — Instituto Universitário de Lisboa,
Edifício I, 1649-026 Lisboa
+351 210 464 021/316
geral.ipps@iscte-iul.pt
ipps.iscte-iul.pt

Índice

05 INTRODUÇÃO

Governar em Estado de Emergência

Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

11 SAÚDE

Julian Perelman

Diagnóstico

O SNS conseguiu responder à pandemia mas revelou fragilidades gritantes

Análise de Política

Saúde em tempo de pandemia: escassa informação sobre o setor privado e fraca capacidade de regulação prejudicaram articulação entre Estado e privados

17 EDUCAÇÃO

Isabel Flores

Diagnóstico

Pandemia pode pôr em causa progressos alcançados nos últimos anos

Análise de Política

Ensino remoto de emergência: diversidade de respostas não evitou o aprofundamento das desigualdades

23 CULTURA

José Soares Neves

Diagnóstico

COVID-19 tornou evidente o problema da desregulação do trabalho independente na Cultura

Análise de Política

Os apoios de emergência à Cultura podem ser uma oportunidade para a resolução de problemas estruturais

29 CIÊNCIA

Maria de Lurdes Rodrigues e João Trocado da Mata

Diagnóstico

O regresso de uma velha questão: a ciência deve estar ao serviço da economia?

Análise de Política

Política científica de resposta à pandemia: uma mudança de paradigma que põe em causa a sustentabilidade do sistema

35 PROTEÇÃO SOCIAL

Frederico Cantante

Diagnóstico

Proteção do emprego: a agudização dos problemas durante a pandemia

Análise de Política

Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores: prestação agregadora de emergência não conseguiu colmatar as lacunas dos instrumentos tradicionais

41 EMPREGO

Paulo Marques e Rita Guimarães

Diagnóstico

Trabalhadores com contratos a termo certo foram os mais afetados pela crise

Análise de Política

Layoff simplificado protegeu o emprego no curto prazo, mas esqueceu os trabalhadores temporários e não explorou a oportunidade de formação

47 **ECONOMIA**

Ricardo Barradas

Diagnóstico

Um tecido empresarial frágil e muito vulnerável aos efeitos da crise pandémica

Análise de Política

Linhas de crédito com garantia pública às empresas: um alívio temporário à liquidez, mas um estímulo ao endividamento

53 **FINANÇAS**

Sérgio Lagoa

Diagnóstico

A correção parcial das debilidades financeiras nos últimos anos não resolveu fragilidades estruturais

Análise de Política

Moratórias de crédito criadas pelo Estado: uma resposta eficaz às necessidades das famílias e das empresas

59 **ESTADO**

César Madureira

Diagnóstico

A pandemia tornou evidentes as insuficiências dos serviços públicos e a necessidade de os reforçar

Análise de Política

Teletrabalho: um êxito como resposta de emergência, mas um enorme desafio como resposta estrutural

65 **JUSTIÇA**

Catarina Fróis

Diagnóstico

A pandemia ofereceu uma oportunidade de melhoria ao sistema judicial

Análise de Política

Libertação antecipada de reclusos: uma experiência positiva e cheia de lições

71 **TRANSPORTES**

Filipe Moura

Diagnóstico

Transportes continuam a contrariar tendência nacional de redução nas emissões de gases de estufa

Análise de Política

TAP: uma aposta do Estado num mundo de incertezas

77 **HABITAÇÃO**

Teresa Costa Pinto

Diagnóstico

A centralidade da habitação no combate à pandemia

Análise de Política

Empréstimos de apoio ao arrendamento: uma medida de fraco alcance e curto prazo para uma crise vasta e de longo prazo

83 **DEMOCRACIA**

Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho

Diagnóstico

Gestão da pandemia piorou avaliação da democracia e afetou confiança nas instituições políticas

Análise de Política

O estado de emergência pode ser uma solução em tempos de pandemia, mas é um risco para a democracia

Introdução



Ricardo Paes Mamede

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Dinâmia'CET-Iscte

Pedro Adão e Silva

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte

Governar em Estado de Emergência

O debate do Estado da Nação deste ano é mais uma vez marcado pela COVID-19. Ao longo dos últimos doze meses, as políticas públicas foram condicionadas pelo contexto pandémico – tanto nas respostas de curto prazo como nas de médio prazo. Contudo, este condicionamento não elimina a margem de manobra do Executivo. Se é certo que a prioridade dada à crise sanitária se transformou no alfa e no ómega das políticas, não deixou de ser possível fazer escolhas. O contexto excecional que vivemos deve funcionar como a lente através da qual se analisa a ação governativa, mas não pode ser um fator de desresponsabilização política.

Neste relatório procuramos lançar um olhar crítico e fundamentado sobre as opções tomadas em Portugal em áreas que se revelaram decisivas no quadro de emergência que vivemos. Tal como nas duas edições anteriores, a publicação do relatório coincide com o debate do Estado da Nação na Assembleia da República, tendo como objetivo promover uma discussão qualificada sobre a intervenção do Estado, combinando conhecimento académico com a análise rigorosa de medidas de política relevantes. A partir de agora, o relatório *O Estado da Nação e as Políticas Públicas* será complementado por um portal online – *O Estado da Nação em Números* (estado-danacao.iscte-iul.pt) – que disponibiliza, num formato interativo e com diversas possibilidades de utilização, um repertório alargado de indicadores, referentes aos vários domínios das políticas públicas. Este portal permitirá um acompanhamento transversal, longitudinal e comparativo da evolução dos problemas estruturais que as políticas públicas portuguesas enfrentam.

Este foi um ano excecional e deixará uma marca indelével, que perdurará para além do horizonte de gestão

da pandemia. No entanto, houve elementos de continuidade na análise das políticas públicas e dos desafios que estas enfrentam, que coexistem com transformações importantes. Ao longo deste período, confirmaram-se debilidades estruturais da sociedade portuguesa e das políticas públicas, enquanto emergiam novos problemas. Num quadro de urgência, revelaram-se também capacidades que poucos antecipavam. Se os défices crónicos de planeamento e de monitorização das políticas se tornaram mais visíveis, verificou-se uma capacidade de adaptação notável, com respostas substantivas e eficazes em vários domínios. Não olhar, em conjunto, para as continuidades e a reprodução das fragilidades, por um lado, e para as mudanças e a inovação virtuosa, por outro, traduzir-se-á sempre numa leitura enviesada das políticas públicas desenhadas para gerir a pandemia.

O risco para a democracia

Uma das marcas da crise pandémica é a forma como as suas várias dimensões se interligam. O que começou por ser uma crise de saúde pública, rapidamente se transformou numa crise económica, social e financeira, acabando por assumir também mutações políticas.

A pedra-de-toque do período que teve início em março de 2020 foi a declaração do Estado de Emergência. Este contexto excecional, para além de moldar a discussão sobre as políticas públicas, suscita debates fundamentais sobre os limites da democracia liberal e sobre o futuro político da nossa comunidade. No seu texto, Miguel Poiars Maduro e Catarina Botelho chamam a atenção para a forma como a gestão da pandemia afetou

a avaliação da democracia e reduziu a confiança dos cidadãos nas instituições, discutindo os riscos estruturais associados ao decretar sucessivo de 15 estados de emergência, por força da fragilização de mecanismos fundamentais de controlo do exercício do poder. A pergunta que deixam é fulcral para compreender o lastro político que a gestão pandémica deixará: estaremos face a mudanças conjunturais ou sistémicas? Como sublinham, a prática democrática em tempos de pandemia irá determinar a saúde da democracia no futuro. A tensão em torno do exercício das liberdades políticas e sindicais ao longo do último ano e meio sugere que o contexto de emergência pode fragilizar um quadro democrático e cívico já de si débil.

Uma notável capacidade de adaptação

Governar em estado de emergência tem sido um desafio sem paralelo desde a transição para a democracia. Num curto espaço de tempo, foram desenhadas respostas substanciais em vários domínios, com efeitos marcantes. Na saúde, como demonstra Julian Perelman, foi contrariada a propensão crónica para a suborçamentação dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde e reforçada a sua autonomia, tornando mais ágeis as aquisições de bens e serviços e flexibilizando os processos de recrutamento de recursos humanos. Na educação, foram acionadas diversas medidas que substituíram o ensino presencial. Na proteção social, foi flexibilizado o regime de *layoff*, permitindo preservar empregos e capacidade produtiva (uma solução que custou ao Estado 800 milhões de euros em 12 meses). Foram criados incentivos para a inovação tecnológica, tornando possível o desenvolvimento de ventiladores pulmonares ou de testes de diagnóstico. Na economia, foram disponibilizadas linhas de crédito com garantia pública e moratórias bancárias, que chegaram a um número muito significativo de empresas.

Estas respostas coexistiram com vários exemplos que dão conta de uma notável capacidade de adaptação. Desde logo, da própria administração e dos serviços responsáveis pelo atendimento e concretização das políticas. Milhares de funcionários públicos, muitos em teletrabalho, foram chamados a prosseguir as suas actividades habituais ao mesmo tempo que respondiam a solicitações das novas políticas e de medidas de emergência. Em particular na segurança social, na saúde e na administração fiscal, um quadro já limitado de funcionários públicos teve de se adaptar, adicionando novas responsabilidades ao trabalho corrente. Tal adaptação foi, de algum modo, facilitada

pelos investimentos passados na simplificação administrativa e na desmaterialização de processos, permitindo um ajustamento mais atempado das políticas públicas às condições pandémicas. Catarina Fróis defende, por exemplo, que foi a aposta feita nos últimos anos na desmaterialização e na desburocratização no setor da justiça que permitiu que o sistema continuasse a funcionar neste contexto.

Esta capacidade de adaptação não se circunscreveu aos recursos humanos e aos procedimentos. Esteve presente também na natureza substantiva das opções tomadas. São disto exemplo a diversificação das aprendizagens (incluindo a telescola) e o facto de terem permanecido abertos centenas de estabelecimentos escolares, permitindo servir refeições a alunos carenciados e acolher os filhos de funcionários dos serviços essenciais no combate à pandemia. O mesmo se aplica ao desenvolvimento de teleconsultas, que possibilitaram que muitas pessoas fossem assistidas sem terem de se deslocar aos centros de saúde. Ou, ainda, a forma como se alteraram protocolos em espaços de grande concentração de pessoas de forma a diminuir o risco de contágios (como é o caso da libertação antecipada de reclusos, discutida neste relatório). Acima de tudo, a operação logística montada para vacinar a população portuguesa revela uma flexibilidade notável da parte da administração do Estado, que contraria as visões mais negativas sobre os serviços públicos portugueses.

A evidência das desigualdades

A gestão da pandemia revelou também debilidades estruturais da sociedade portuguesa. Num país estruturalmente desigual, o impacto da COVID foi assimétrico. Esta assimetria teve diversos reflexos e uma natureza multidimensional.

Na educação, a transição para o ensino à distância, ao trazer a escola para casa, reforçou a influência do contexto sociofamiliar como determinante do sucesso escolar. Como recorda Isabel Flores neste relatório, entre março de 2020 e março de 2021, as escolas estiveram encerradas um total de 18 semanas, o equivalente a metade do período de aulas de um ano letivo. Num tecido social marcado pelas desigualdades na educação, este padrão acentuou-se. Tornou-se evidente que as escolas não estavam apetrechadas ao nível informático para fazer face aos desafios colocados, refletindo uma quase paralisia no investimento neste domínio na última década.

Num mercado de trabalho com um peso muito elevado dos vínculos precários, em particular entre os jovens a trabalhar nos setores mais expostos a esta crise (de que é exemplo máximo o turismo), a segmentação acentuou-se. O modo como uma parte do emprego foi sendo preservada através do *layoff* teve como reverso da medalha uma diminuição do peso dos contratos a termo no conjunto do emprego. Paulo Marques e Rita Guimarães dão conta que os trabalhadores precários foram os mais afetados pela diminuição da atividade e foram instrumentais como variável de ajustamento para as empresas. Os fluxos para o desemprego vindos da precariedade tornaram mais evidentes os vazios na proteção no desemprego para segmentos importantes da força de trabalho, em particular aqueles que têm relação laborais não permanentes (incluindo-se aqui os trabalhadores da cultura, como enfatiza José Soares Neves). Ao discutir a prestação criada para apoiar extraordinariamente os rendimentos dos trabalhadores, Frederico Cantante recorda a falta de instrumentos abrangentes de proteção no desemprego, capazes de proteger aqueles que têm participações atípicas e intermitentes no mercado de trabalho. Sugere também que esta nova medida, ao agregar num mesmo apoio várias prestações, introduziu alguma complexidade desnecessária e secundarizou o Rendimento Social de Inserção, reduzindo assim a sua eficácia como instrumento protetor.

A pandemia também reforçou debilidades preexistentes num tecido empresarial pouco capitalizado e dependente de apoios públicos. Sintomaticamente, Portugal foi um dos países da União Europeia onde as operações de crédito com garantia pública representaram uma fatia maior do volume total do crédito concedido. É por isso que, como discutido por Ricardo Barradas, as restrições à atividade económica penalizaram mais as empresas com menos liquidez, maiores níveis de endividamento e maiores dificuldades na obtenção de financiamento. Os níveis elevados de endividamento, que tinham vindo a diminuir nos últimos anos, voltaram a crescer com a pandemia. Como aponta Sérgio Lagoa, não fora a intervenção pública, a negociação das moratórias bancárias caso a caso teria exposto os clientes bancários ao maior poder das instituições financeiras, afetando mais aqueles que se encontravam à partida em situação mais frágil.

Na análise que faz das políticas de apoio à habitação, Teresa Costa Pinto demonstra também este impacto assimétrico das soluções seguidas, por força de um contexto já desequilibrado. Foram muito mais as famílias proprietárias que beneficiaram das moratórias de crédito do que

as famílias arrendatárias a beneficiar dos apoios ao arrendamento. Note-se que os arrendatários eram já um segmento social mais vulnerável (considerando, por exemplo, o peso das despesas com habitação no rendimento disponível), tendo sido penalizados no passado recente pelo processo de liberalização do mercado de arrendamento, com impacto particular nos centros urbanos.

A forma como fatias muito significativas da população vivem em condições habitacionais insuficientes e degradadas tornou-se uma questão particularmente problemática num quadro de confinamento geral e de recurso ao teletrabalho. Afinal, a casa passou a ser local de trabalho, de ensino, de prestação de cuidados de saúde, de lazer e de desporto, tornando – como afirma Teresa Costa Pinto – ainda mais relevantes as condições de habitabilidade. No caso da administração pública, segundo os dados apresentados por César Madureira, o recurso ao teletrabalho acarretou também um aumento de despesas domésticas com telecomunicações e eletricidade, suportadas em geral pelos trabalhadores.

À imagem do sucedido em todo o mundo, também em Portugal a aviação comercial foi fortemente afetada pelo confinamento e pelas restrições à mobilidade dele decorrentes. Na análise que faz da intervenção do Estado na TAP (que, em 2020, teve uma quebra no transporte de passageiros de 72,7%), Filipe Moura recorda que a companhia área já se confrontava com dificuldades financeiras antes da pandemia, apresentando resultados líquidos negativos sucessivos, uma dívida acumulada elevada e atrasos nos pagamentos a fornecedores. A COVID veio, também neste caso, expor e agudizar dificuldades preexistentes.

Em poucas dimensões estas fragilidades estruturais se tornaram tão agudas como no caso das residências para idosos. No que foi uma tendência em todos os países, a incidência da COVID e a sua letalidade foram superiores no caso dos idosos institucionalizados em lares. No caso português, as singularidades do modelo de propriedade – assente na contratualização do Estado com o 3º setor, promovendo o enraizamento social e local das instituições de solidariedade social – tornou-se um fator acrescido de exposição ao risco.

Novos consensos e dilemas persistentes

A pandemia não se limitou a trazer à tona debilidades estruturais – fez emergir novos problemas. Nenhum terá sido tão impactante como o acréscimo de mortalidade ao

longo do período, só em parte explicada pelo novo vírus. Com a concentração da atividade do sistema de saúde na resposta à pandemia e com a secundarização de muitas terapêuticas e adiamento de consultas e tratamentos, muitos ficaram ainda mais expostos, em particular os mais idosos.

Esta combinação de velhos problemas e novas debilidades deixou um lastro cuja extensão permanece difícil de estimar – mas que é já visível. É-o nos milhares de consultas e cirurgias em atraso; no impacto incerto do encerramento das escolas e das aulas não presenciais nas aprendizagens; no aumento de endividamento das empresas e do Estado, que tem nos riscos associados à intervenção pública na TAP um caso particularmente sensível; ou nas perdas de rendimento e crescimento do desemprego.

Há, contudo, oportunidades de mudança que podem decorrer da pandemia. Estamos ainda num momento de incerteza e no qual a gestão pandémica de curto prazo persiste como prioridade para as políticas públicas. No entanto, há transformações no contexto político que podem ser instrumentais para responder às fragilidades de há muito identificadas. A pandemia veio alterar os termos e a amplitude do consenso social sobre a importância do investimento financeiro, nos recursos humanos e na qualificação dos serviços públicos de saúde e educação. Aumentou a predisposição das empresas para promoverem a transição digital, o mesmo sendo verdade para a administração pública (que, para o efeito, terá de assumir uma cultura organizacional cada vez mais orientada para resultados em lugar dos procedimentos). Enquanto isso, ocorreram efeitos colaterais positivos, como a redução das emissões de CO₂ em resultado do confinamento, o aumento do recurso ao teletrabalho e das deslocações a pé e de bicicleta. Estas transformações devem ser alavancadas no quadro dos instrumentos financeiros estruturantes, de que o país disporá na próxima década (quer

os que estão associados ao Programa de Recuperação e Resiliência, quer os que decorrem do próximo período de programação, o PT2030).

Esta oportunidades, contudo, serão atravessadas por dilemas persistentes, que não podem ser ignorados, mesmo que tenham sofrido mutações: saber se os privados devem ter um papel complementar ou concorrencial face ao SNS; articular o combate às desigualdades com a qualificação de excelência nas políticas educativas; preservar o seguro social como alicerce fundamental da proteção social ao mesmo tempo que se alargam os mecanismos de cobertura a todos os que têm participações precárias no mercado de trabalho; proporcionar apoios ao financiamento de empresas viáveis e promissoras sem incorrer no risco da dependência dos subsídios; promover a ligação entre a produção de conhecimento avançado e a atividade económica sem pôr em causa a sustentabilidade de um sistema científico assente na liberdade e na qualidade da investigação (como discutem neste volume Maria de Lurdes Rodrigues e João Trocado da Mata).

Contamos que o exercício levado a cabo neste relatório, ao combinar o diagnóstico dos problemas com análises cuidadas de medidas de política adotadas no contexto da pandémico, seja um contributo para uma discussão mais informada e ponderada sobre as opções estratégicas que se colocam ao país. Acima de tudo, uma discussão capaz de articular a necessária e desejável divergência programática e ideológica com leituras partilhadas dos caminhos percorridos nas suas debilidades, mas também nas suas virtualidades. Mais do que nunca, o contexto de emergência que (ainda) atravessamos obriga a um debate sobre as nossas políticas públicas que rompa com um lastro de polarização, incomunicabilidade e fraca avaliação do impacto real das opções tomadas pelos sucessivos governos. Um lastro que se tem acentuado nos tempos mais recentes, mas que é necessário ultrapassar. ▶