

Recuperação em Tempos de Incerteza

Ricardo Paes Mamede
COORDENADOR

ipps_iscte
Melhores Políticas
Públicas



Prémio Iscte Políticas Públicas

2
0
2
2

O Estado a melhorar as nossas vidas

O **Prémio Iscte Políticas Públicas 2022** visa contribuir para o conhecimento, a valorização e a divulgação das boas práticas da administração pública central e local em Portugal.

Candidaturas até ao dia **21 de outubro de 2022**.

Regulamento e formulário de candidatura em:

www.ipps.iscte-iul.pt

RECUPERAÇÃO EM TEMPOS DE INCERTEZA

Ricardo Paes Mamede

COORDENADOR

FICHA TÉCNICA

Título

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022:
Recuperação em Tempos de Incerteza

Coordenação

Ricardo Paes Mamede

Direção Executiva

Isabel Flores

Edição

José Vítor Malheiros

Ilustração

Eduarda Lima

Layout e paginação

Ana Moreira / Gabinete
de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados

© 2022, IPPS-Iscte

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

Ricardo Paes Mamede

09 SAÚDE

Gonçalo Santinha e Julian Perelman

Diagnóstico

A desigualdade faz mal à saúde (principalmente em tempo de pandemia)

Análise de Política

Descentralização na saúde: quem colhe os benefícios?

15 EDUCAÇÃO

Susana Batista

Diagnóstico

Educação: grandes progressos nacionais e algumas assimetrias regionais

Análise de Política

Recuperação das aprendizagens pós-pandemia: um plano de difícil avaliação

21 CULTURA

Pedro Costa

Diagnóstico

Famílias gastam menos em cultura e lazer, mas há consumos invisíveis

Análise de Política

Transposição da diretiva europeia do cinema e audiovisual reforça regulação mas tem riscos para a produção nacional

27 CIÊNCIA & TECNOLOGIA

Tiago Santos Pereira

Diagnóstico

Transformar a confiança da sociedade em maior investimento na ciência

Análise de Política

Laboratórios Associados: a proliferação de entidades pode pôr em causa consolidação da rede científica

33 PROTEÇÃO SOCIAL

Paulo Pedroso

Diagnóstico

Risco de falta de cuidados para idosos está a agravar-se

Análise de Política

Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social: reforço da cooperação entre Estado e IPSS num cenário de descentralização de competências

39 EMPREGO

Paulo Marques e Rita Guimarães

Diagnóstico

Jovens: o elo mais fraco do mercado de trabalho durante a pandemia e durante a recuperação económica

Análise de Política

Agenda do Trabalho Digno: Não basta decretar o fim da precariedade pela via legislativa, é preciso aplicar essa agenda nos locais de trabalho

45 **ECONOMIA**

Vítor Corado Simões

Diagnóstico

O eterno problema do padrão de especialização da economia

Análise de Política

Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial

51 **ESTADO**

João Vasco Lopes

Diagnóstico

Administração Pública: um universo marcado pelo envelhecimento e pela degradação salarial

Análise de Política

PlanAPP: Uma solução inovadora para uma missão fundamental que enfrenta muitos riscos

57 **JUSTIÇA**

Rui Patrício

Diagnóstico

Justiça: O problema central da desconfiança dos cidadãos

Análise de Política

Programas de cumprimento normativo: a privatização do combate à corrupção

63 **TRANSPORTES**

Filipe Moura

Diagnóstico

Padrões de mobilidade regressaram ao normal depois dos confinamentos, para o bem e para o mal

Análise de Política

Transportes públicos gratuitos: benefícios podem ficar muito aquém dos esperados

69 **HABITAÇÃO**

Sandra Marques Pereira

Diagnóstico

Consolidação de uma tendência: o recuo da propriedade habitacional

Análise de Política

Residências universitárias: as incógnitas de um plano em curso

75 **DEMOCRACIA**

Maria Fernandes-Jesus

Diagnóstico

Uma democracia imperfeita, mas com maior participação da juventude

Análise de Política

Caso do lítio exemplifica a escassa consideração pelas consultas públicas

81 **DEMOGRAFIA**

Jorge Malheiros e Lara Patrício Tavares

Diagnóstico

A baixa natalidade em Portugal é o novo normal

Análise de Política

Gratuidade das creches: uma medida pertinente mas tímida, cujo impacto demográfico e social tem de ser avaliado

Introdução



Ricardo Paes Mamede

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmias CET-Iscte

Recuperação em Tempos de Incerteza

Para marcar a agenda mediática, todos os assuntos têm de ser novos e dramáticos. Os problemas estruturais do país, por definição, não são novos. Logo, prestam-se pouco à dramatização necessária para disputar a atenção nos jornais, nas televisões e nas redes sociais.

O que se aplica aos problemas, aplica-se também às políticas concebidas para os resolver. Quem disputa audiências clama por mudanças radicais. Se em alguns casos a resolução dos problemas do país exige, de facto, transformações profundas e concentradas no tempo, noutros requer a prossecução de intervenções cujo impacto decorre da sua coerência e persistência, muito mais do que do grau de inovação e radicalidade das medidas em causa.

O facto de serem pouco inovadoras ou dramáticas não torna menos importante o escrutínio das políticas públicas. Obriga, no entanto, a que o debate vá para além de frases feitas e de polémicas mais ou menos estéreis, assentando antes na análise cuidada dos resultados e dos processos envolvidos. É isso que procuramos fazer nesta 4.^a edição de “O Estado da Nação e as Políticas Públicas”, que tem o mesmo objetivo das edições anteriores: ir para lá da espuma dos dias, focando as atenções nos desafios estruturais que se colocam a Portugal e em algumas respostas recentes para os enfrentar em diferentes domínios de governação.

Quando começámos a planear este trabalho, no início de outubro de 2021, decidimos focá-lo na recuperação pós-pandemia. As novas infeções de COVID-19 atingiam então níveis mínimos em Portugal, abaixo dos 500 casos diários. As restrições à mobilidade eram levantadas em vários países e esperava-se que a pandemia estivesse finalmente controlada. Poucos meses antes, em junho, a Comissão Europeia aprovara o Plano

de Recuperação e Resiliência português (PRR), disponibilizando ao país 16,6 mil milhões de euros até 2026 (13,9 mil milhões a fundo perdido). Criava-se assim a perspetiva de uma retoma acelerada da atividade económica e do emprego, reforçada pelas previsões otimistas sobre a evolução da economia europeia.

Muita coisa mudou desde então. Ainda em outubro, a proposta de Orçamento do Estado para 2022 foi chumbada no Parlamento, resultando na queda do XXII Governo Constitucional, no aumento da incerteza política e no adiamento de algumas decisões de governação. A partir de novembro, os casos de COVID-19 voltaram a aumentar, atingindo mais de 70 mil novas infeções por dia em finais de janeiro e recolocando a pandemia no centro das preocupações públicas. A invasão da Ucrânia pela Rússia, a 24 de fevereiro, alterou por completo o cenário de evolução da economia internacional, acentuando a tendência para o aumento da inflação, devido às perturbações no fornecimento de energia, matérias-primas e bens alimentares e nas cadeias de abastecimento. Por sua vez, o aumento dos preços na zona euro levou o Banco Central Europeu (BCE) a acelerar o ritmo de retirada dos estímulos monetários e a anunciar o aumento gradual das taxas de juro a partir de julho de 2022 – o que se traduziu de imediato no agravamento relevante dos custos de financiamento na zona euro¹, em particular na periferia da UE². A alteração ainda mais pronunciada das políticas monetárias por parte de outros bancos centrais, em particular a Reserva Federal dos EUA, criou receios de uma recessão económica e acentuou a instabilidade em vários mercados financeiros.

A expectativa de uma recuperação mais ou menos acelerada da crise pandémica foi assim substituída por

um clima geral de incerteza – sobre a duração da guerra na Ucrânia e a eventualidade de uma escalada do conflito, sobre a persistência das perturbações no fornecimento de energia e outros bens à escala global, sobre a capacidade das autoridades de política económica para conterem o aumento dos preços sem provocarem uma recessão, sobre a instabilidade financeira internacional.

Ainda assim, no momento em que escrevo, as perspectivas para a economia portuguesa, europeia e mundial são ainda de recuperação. Em abril, o FMI previa um crescimento do PIB mundial de 3,6% e de 2,8% na zona euro. Para Portugal, no início de julho, as previsões para o crescimento do PIB português em 2022 variavam entre 4,5% (FMI) e 6,3% (Banco de Portugal).

As previsões otimistas de crescimento da economia portuguesa no futuro próximo decorrem, em larga medida, da enorme contração do PIB registada em 2020 (-8,4%). A riqueza produzida em Portugal ao longo de 2021 ainda ficou 4% abaixo do nível de 2019. A retoma económica de 2021 e 2022 é, pois, o resultado esperado de uma normalização da atividade económica, depois da maior queda anual do PIB de que há registo em Portugal. Mas resulta também da expectativa, partilhada pelas instituições nacionais e internacionais, de que os fatores de incerteza atrás assinalados não irão pôr em causa a dinâmica de recuperação pós-pandemia. É sobre essa recuperação e sobre as políticas públicas adotadas neste contexto que trata “O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022”.

Nos anos da pandemia tornaram-se mais visíveis alguns problemas estruturais da sociedade portuguesa, em particular as desigualdades no acesso à saúde, à educação e à habitação, assim como as falhas de cobertura da proteção social e dos direitos laborais, que acentuaram os efeitos da crise em alguns segmentos da população. Na saúde, o acesso a consultas médicas continua a ser condicionado pelas capacidades das famílias. A oferta de ensino e os desempenhos escolares dos alunos são marcados por assimetrias territoriais relevantes. A pandemia pôs a nu a falta de proteção, no emprego e no desemprego, dos trabalhadores informais e precários, traduzindo-se em níveis ainda elevados de desemprego entre os jovens. Os confinamentos demonstraram as más condições habitacionais de muitos agregados familiares mais desfavorecidos, ao mesmo tempo que o contínuo aumento dos preços das casas nos centros metropolitanos dificultou o acesso à habitação pelas classes médias. A vulnerabilidade dos mais idosos à COVID-19 mostrou não apenas as insuficiências da rede

de lares, mas também a reduzida cobertura dos cuidados de longo prazo para idosos.

Para além de evidenciar problemas antigos e persistentes, a pandemia também veio criar, acelerar ou inverter dinâmicas de transformação relevantes. Ao nível económico, por exemplo, as dificuldades no abastecimento de matérias-primas, bens intermédios e produtos finais de importância estratégica acentuaram tendências anteriores de reorganização das redes internacionais de produção, com algumas atividades a privilegiar lógicas mais regionais (e menos globais) nas cadeias de abastecimento. Na cultura, acelerou-se a transformação dos padrões de consumo, com os serviços de *streaming* e outras atividades culturais desenvolvidas à distância a ganharem peso face aos eventos presenciais. A resposta à pandemia convocou a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento de novas vacinas, tratamentos e equipamentos, mas também para o esclarecimento das populações e para o planeamento adequado das políticas públicas na resposta aos desafios emergentes, alterando a perceção geral sobre a relevância social dos cientistas e das instituições de investigação. A mobilização dos serviços de saúde na resposta à COVID-19 e as dificuldades de atender a todas as outras necessidades dos utentes acentuaram a pressão sobre o Serviço Nacional de Saúde e a necessidade de repensar os recursos que lhe são destinados e o modo como são geridos. No domínio da mobilidade, os receios de infeção terão afastado muitos cidadãos do uso de transportes públicos, pondo em causa os esforços de redução do peso do transporte individual nas zonas urbanas.

Neste documento procuramos identificar e caracterizar vários destes problemas estruturais e tendências recentes, assim como alguns dos legados da pandemia que estão por resolver. Analisamos também um conjunto de iniciativas de política pública que procuram dar-lhes resposta nesta fase de recuperação.

Tal como nas edições anteriores, cada capítulo de “O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022” é dedicado a uma área de governação e redigido por autores distintos. Os capítulos incluem dois textos autónomos: um breve diagnóstico da situação geral do país no domínio em causa, seguido de um texto mais desenvolvido de análise de uma política específica.

Nesta edição, Gonçalo Santinha e Julian Perelman analisam as potencialidades e os riscos do processo de descentralização de competências para as autarquias no domínio da saúde. Susana Batista discute o Plano 21|23 Escola+, que visa promover a recuperação das

aprendizagens, depois das perturbações pedagógicas associadas aos confinamentos. Pedro Costa ocupa-se da transposição da diretiva europeia sobre o audiovisual e das suas implicações para o setor da cultura em Portugal. Tiago Santos Pereira reflete sobre o recente concurso para laboratórios associados e sobre o papel que se espera destas instituições científicas no apoio à definição das políticas públicas. Paulo Pedroso dedica-se ao Novo Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e o que ele representa na relação entre o Estado e as Instituições Privadas de Solidariedade Social na prestação de apoios. Paulo Marques e Rita Guimarães analisam a Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho e as condições necessárias ao seu sucesso. Vítor Corado Simões trata as Agendas Mobilizadoras, uma das medidas de política económica incluídas no PRR, assinalando o seu potencial transformador e alguns riscos que se colocam à sua execução. João Vasco Lopes aborda os desafios do recém-criado Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP), uma entidade que procura recuperar competências de apoio às políticas públicas no seio do Estado português. No domínio da justiça, Rui Patrício apresenta os programas de cumprimento normativo, recentemente adotados, como um novo paradigma de combate à corrupção, refletindo em parte a incapacidade do Estado para lidar com as realidades empresariais transnacionais. Filipe Moura analisa diferentes experiências municipais de gratuidade de transportes públicos, apontando as suas vantagens e limitações para a alteração do peso relativo dos diferentes modos de mobilidade urbana. Sandra Marques Pereira aborda as decisões de investimento em residências universitárias e os riscos associados ao forte aumento dos preços de construção. Maria Fernandes-Jesus alerta para as debilidades dos processos de consulta pública relacionados com os contratos para prospeção e exploração de lítio em Portugal. Por fim, Jorge Malheiros e Lara Tavares enfatizam os diferentes objetivos associados ao aumento gradual da gratuidade das creches, apontando a necessidade de medidas complementares para a prossecução de alguns daqueles objetivos.

A escolha dos temas a tratar foi feita em articulação entre o coordenador do relatório e os autores de cada capítulo, em função da relevância dos problemas a que as políticas procuram dar resposta, do interesse das medidas em causa para a análise das políticas públicas, bem como da área de especialização académica ou

profissional dos autores. Os textos representam a visão de cada autor, não comprometendo a instituições a que pertencem.

“O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022” é dirigido a diferentes audiências: decisores políticos e assessores, dirigentes e técnicos de agências públicas, académicos e estudantes, jornalistas e comentadores, consultores e analistas, e todos os cidadãos interessados no debate qualificado sobre as políticas públicas em Portugal. O documento pode ser lido de várias formas, em função do tempo disponível e do interesse de cada um. Os títulos, os gráficos e as chamadas de texto leem-se em poucos minutos, transmitindo as ideias principais do documento. Leitores com interesses mais específicos poderão aprofundar a sua reflexão dedicando mais algum tempo à leitura de um ou outro capítulo. Em qualquer caso, a dimensão de cada texto e do documento no seu todo é propositadamente contida, de modo a permitir a sua leitura integral por um grande número de leitores.

Tratando-se de textos de divulgação geral e com uma dimensão contida, os capítulos que se seguem não esgotam a análise dos desafios estruturais que o país enfrenta, nem das medidas de política pública que visam dar-lhes resposta. Vários dos indicadores referidos ao longo do documento (e muitos outros) são atualizados em permanência e disponibilizados no portal “O Estado da Nação em Números” (<https://estadodanacao.iscte-iul.pt/>), desenvolvido em parceria entre o Instituto de Políticas Públicas e Sociais do Iscte (IPPS-Iscte) e o Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR). O IPPS-Iscte promove também diversas iniciativas de reflexão e debate sobre políticas públicas, assim como alguns podcasts temáticos, que complementam este documento.

Com estas atividades, o IPPS-Iscte prossegue a sua missão central de contribuir para a qualidade das políticas públicas em Portugal, através da capacitação de pessoas e instituições, bem como da promoção do debate informado e aberto sobre a intervenção do Estado nas diferentes áreas de governação. Convido-vos a seguir a atividade do IPPS, visitando com regularidade o seu *site*, em <https://ipps.iscte-iul.pt.>

¹ Entre dezembro de 2021 e junho de 2022 a taxa Euribor passou de valores negativos inferiores a -0,5% para valores superiores a 0,2%.

² A diferença entre as taxas de juro dos títulos da dívida pública a 10 anos de Portugal e da Alemanha aumentaram de cerca de 0,05 pontos percentuais no final de 2021 para mais de 1,5 pontos percentuais em junho de 2022.