

# 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](http://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 Dinâmia'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.<sup>a</sup> 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 aprovava 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 euro<sup>1</sup>, em particular na periferia da UE<sup>2</sup>. 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.> ▶

<sup>1</sup> 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%.

<sup>2</sup> 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.

# Saúde

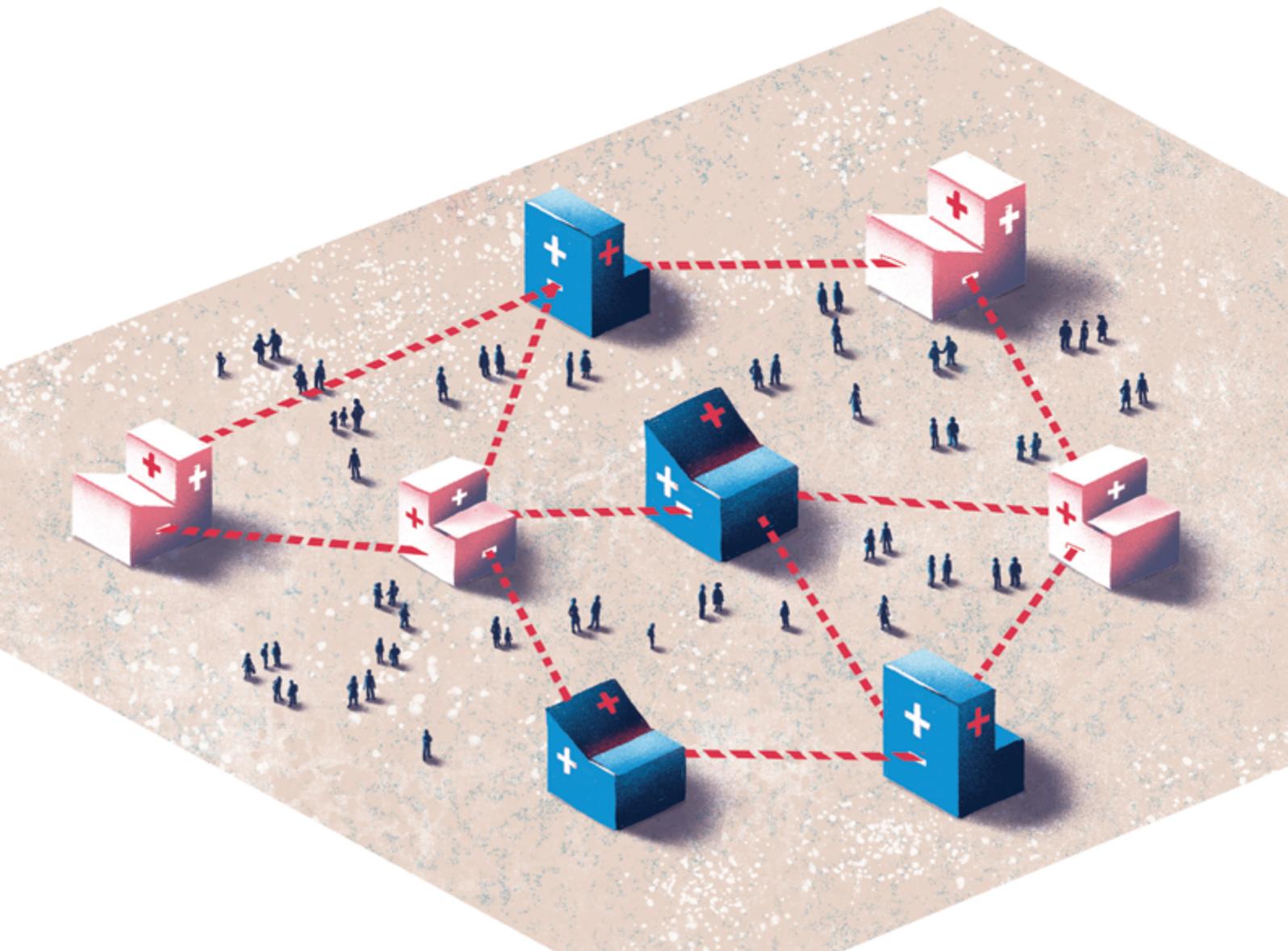
---

**Gonçalo Santinha**

Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP),  
Universidade de Aveiro

**Julian Perelman**

Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade Nova de Lisboa e CHRC



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

Resiliência. A palavra foi amplamente aplicada ao sector da saúde durante a pandemia e na fase pós-pandémica, sobretudo em referência ao sistema de saúde e ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). No ano passado, neste mesmo relatório, descrevia-se a forma como a pandemia tinha afetado a prestação de cuidados e questionava-se a gestão do SNS durante esta fase crítica, nomeadamente a sua “resiliência”, ou seja, a manutenção da sua capacidade de resposta universal com qualidade e eficiência. Mas acontece que a resiliência na saúde deve ser vista num contexto muito mais alargado, porque a saúde não se limita aos cuidados. Resiliência em saúde, numa abordagem mais ampla, significa manutenção da saúde da população face a um choque externo e garantia da obtenção de ganhos em saúde após este choque. Ora, tal como a pandemia expôs e agudizou as fragilidades do SNS, também expôs e agudizou as fragilidades da sociedade portuguesa, com um impacto negativo no acesso à própria saúde.

Em 2019, os 20% de portugueses mais ricos detinham 40,1% dos rendimentos do país, enquanto os 20% mais pobres apenas detinham 7,8% deste valor, sendo o quinto país mais desigual da EU-27 (dados do Eurostat<sup>1</sup>). Um estudo baseado no Inquérito Nacional de Saúde, realizado no segundo semestre de 2019<sup>2</sup>, mostrou que a prevalência de várias doenças era substancialmente inferior nos grupos com níveis de educação superior, em comparação com o nível de habilitações mais baixos, ajustando pela idade. Por exemplo, nos homens com nível de educação superior, a prevalência era 90% inferior nas doenças cardiovasculares, 62% inferior na diabetes e 41% inferior na hipertensão. Os mesmos dados mostram que o risco de não aceder a uma consulta por razões financeiras é, para os mais ricos, de 6% e, para os mais pobres, de 26%.

Assim, existiam desigualdades socioeconómicas, com diferenças na capacidade de se proteger face à pandemia, em particular no cumprimento das normas de isolamento. Também existia uma forte desigualdade nos fatores de risco de severidade da COVID-19. E, finalmente, também eram os mais pobres que se confrontavam, antes da pandemia, com maiores dificuldades de acesso aos cuidados de saúde.

A pandemia veio agudizar as desigualdades sociais: muitos trabalhadores perderam a sua fonte de rendimento, ficaram impossibilitados de ficar em teletrabalho ou as empresas onde trabalhavam deixaram de funcionar ou

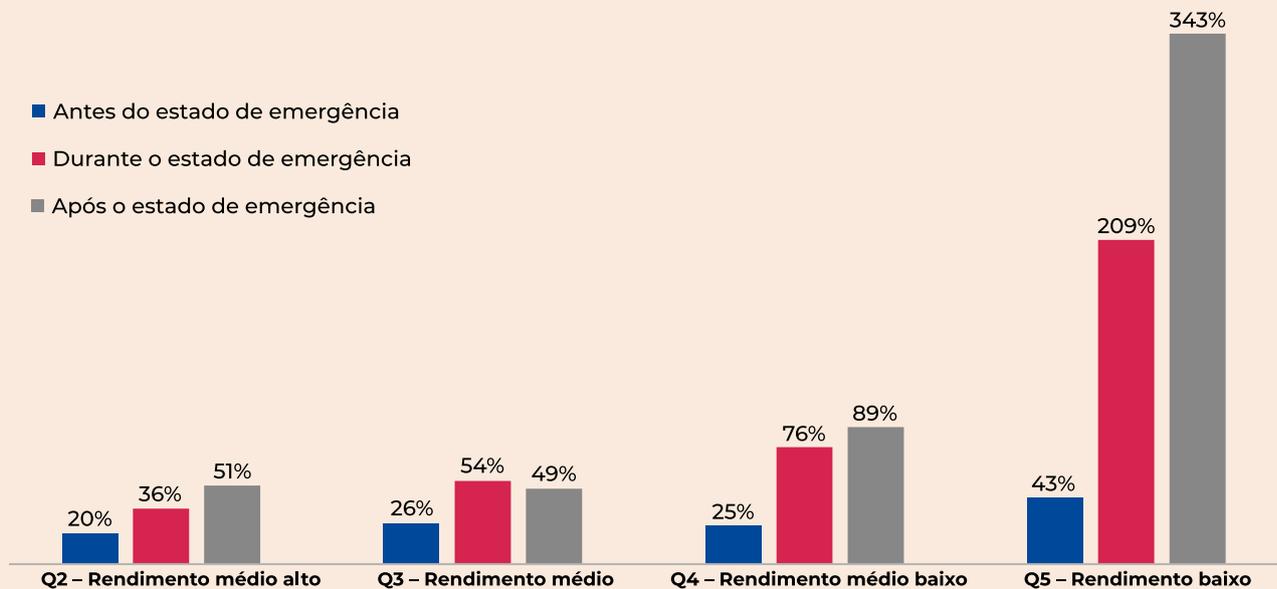
*O risco de não aceder a uma consulta por razões financeiras é de 6% para os mais ricos e de 26% para os mais pobres*

faliram. Um estudo mostrou um aumento de 25% da pobreza e de 9% na desigualdade neste período<sup>3</sup>. Ora, sabemos que as pessoas mais pobres têm pior saúde<sup>4</sup> e que as perdas de aprendizagem em crianças mais desfavorecidas acarretam consequências danosas no seu nível de habilitações e nas condições sociais e de saúde.

Também veio agudizar as desigualdades em saúde, deixando mais desprotegidas as pessoas com piores condições de habitação (casas sobrelotadas), piores empregos

## Excesso de risco de COVID-19 em comparação com o quintil de cidadãos com rendimento elevado

Fonte: Magalhães, JP. et al (2022)<sup>5</sup>



**As pessoas com rendimentos mais baixos são as que têm maior possibilidade de contrair COVID-19. Durante e após o estado de emergência esse risco aumentou exponencialmente.**

e menor possibilidade de teletrabalho e a viverem ou trabalharem em territórios socialmente mais débeis.

E, finalmente, veio agudizar as desigualdades em saúde pela perda de acesso ao SNS, única forma de aceder aos cuidados para pessoas mais desfavorecidas sem possibilidade de utilizar os serviços privados.

Aconteceu com a COVID-19 o que tem acontecido sistematicamente com novas doenças desconhecidas: após uma primeira fase de relativa igualdade, são os menos favorecidos os mais afetados, ou seja, os que têm menos possibilidade de se proteger (ver gráfico<sup>5</sup>).

Não podemos deixar de lado o fortalecimento do SNS. Mas este fortalecimento é apenas um dos fatores de resiliência em saúde. Outros aspetos prendem-se com a necessidade de fortalecimento da sociedade, no combate às desigualdades sociais e das desigualdades em saúde, para evitar que uma próxima pandemia nos encontre impreparados para enfrentar o choque social. A preparação deve passar pelo papel redistributivo do

Estado, pela melhoria das condições sociais e económicas do país e pelo fortalecimento da saúde pública nas políticas de combate às desigualdades em saúde. ▶

- [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_income\\_distribution\\_and\\_income\\_inequality#Income\\_distribution](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality#Income_distribution)
- Perelman J. (2022) Pandemia Sindémica em Portugal: Desigualdade Social nos Fatores de Risco Associados à Mortalidade por COVID-19. Acta Médica Portuguesa published online ahead of printing.
- <https://oobservatoriosocial.fundacaolacaixa.pt/-o-impacto-da-covid-19-na-pobreza-e-desigualdade-em-portugal-e-o-efeito-mitigador-das-politicas-de-protacao>
- Sobre esperança de vida e rendimento, ver por exemplo Chetty R, Stepner M, Abraham S, Lin S, Scuderi B, Turner N, Bergeron A, Cutler D. (2016) The association between income and life expectancy in the United States, 2001-2014. JAMA. 315(16):1750-66.
- Magalhães JP, Ribeiro AI, Caetano C, Machado RS. (2022) Community socioeconomic deprivation and SARS-CoV-2 infection risk: findings from Portugal. European journal of public health, 32.1: 145-150. Agradecemos os autores pela cedência de dados para construção da Figura, e autorização para utilização dos mesmos.

## Descentralização na saúde: quem colhe os benefícios?

*A descentralização na saúde pode abrir a porta a investimentos muito desiguais entre autarquias ricas e pobres, cavando ainda mais o fosso das desigualdades em saúde*

O debate em torno da descentralização administrativa há muito que ocorre em Portugal. Os insucessos políticos neste campo, como o referendo sobre a regionalização em 1998, foram adiando a colocação em prática de um efetivo processo de descentralização até à publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

O tema, apesar deste aparente consenso, parece suscitar posições antagónicas, entre uma visão mais liberal, de desconcentração dos poderes e aproximação às necessidades locais, e uma visão mais centralizadora, que vê na desconcentração uma facada no papel do Estado e, inclusive, nos princípios de união e de igualdade dos cidadãos portugueses. O debate é particularmente claro no mundo da saúde, onde a descentralização é vista, segundo a perspetiva, como uma indispensável modernização que aproxima os serviços dos cidadãos, ou como um ataque aos princípios fundamentais do Serviço Nacional de Saúde, nomeadamente, os de universalidade e equidade.

O fenómeno da descentralização tem sido amplamente debatido e promovido por diversas instituições internacionais e, inclusive, colocado em prática em diversos países, enquanto fator fomentador de desenvolvimento. Englobando a transferência de poderes para o nível subnacional, esta aposta advoga que assim se obtém um melhor conhecimento das necessidades locais e das preferências dos cidadãos, um maior envolvimento das comunidades locais, uma maior coordenação intersectorial, uma maior articulação entre áreas rurais e urbanas e, ainda, uma maior concorrência entre jurisdições de forma a aumentar a eficiência. A ideia subjacente é que serviços mais eficientes contribuem para atrair cidadãos, logo aumentar a atividade económica desse território e as receitas fiscais.

As evidências atuais de casos onde a descentralização ocorreu no setor da saúde são ambíguas. Por um lado, a descentralização parece proporcionar ganhos em saúde, mas também despesas maiores, com efeitos duvidosos em termos de eficiência. Por outro lado, o impacto nas desigualdades sociais e territoriais depende dos contextos socioeconómicos e institucionais pré-existentes e das barreiras no acesso a financiamento. Mais especificamente, se o financiamento das entidades locais pelo governo central não for ajustado às necessidades, ou se as comunidades devem autofinanciar-se por impostos próprios, existe um forte risco de desigualdades entre comunidades locais ricas e pobres, cuja capacidade de investir na saúde será muito diferente. Num país de fortes desigualdades socioeconómicas como Portugal, a descentralização na saúde pode abrir a porta a investimentos muito desiguais entre autarquias

ricas e pobres, cavando ainda mais o fosso das desigualdades em saúde. Quanto à eficiência, depende da capacidade do Estado central em retribuir às entidades locais em função dos seus resultados, de forma a que as autarquias sejam ressarcidas dos custos das suas ações. Este ponto também apresenta um forte desafio num país onde as ligações políticas e interesses partidários muitas vezes se sobrepõem às prioridades da população, questionando a capacidade do Estado central em monitorizar e avaliar com justiça as ações políticas das autarquias e financiá-las em consequência.

O processo de descentralização para o poder local pode também deparar-se com vários constrangimentos: i) este pode não ter recursos suficientes para satisfazer as exigências (metas) da administração central; ii) não ter os recursos humanos com as competências necessárias para os seus novos papéis de gestão; iii) não ter a dimensão necessária para tirar partido de economias de escala (e.g. compra de equipamentos); iv) pode não ser o principal beneficiário das suas ações, diminuindo o incentivo para políticas efetivas (por exemplo, um município que investe na prevenção irá gerar benefícios através da redução de cuidados de saúde prestados pelo Estado central). Mas as evidências também mostram que, quando a administração central se envolve, designadamente no que respeita aos recursos financeiros e promove a “subsidição cruzada” (ou seja, comunidades locais mais ricas ou mais eficazes subsidiarem as mais pobres), os impactos em termos de desigualdades territoriais ou ineficiências são bem menores.

Apesar de constitucionalmente prevista, a descentralização administrativa em Portugal tem-se verificado lentamente. Com efeito, a estrutura de governação centralizada em Portugal deixa pouca margem para ajustamentos a nível subnacional, sendo que, na sequência do período de crise económica, primeiro, e da pandemia COVID-19, depois, o grau de centralismo das decisões públicas se acentuou de forma significativa.

É com a publicação da Lei n.º 50/2018 que o processo de descentralização administrativa adquire um novo impulso. A lei, que define o quadro legal de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, lança as bases para a publicação posterior de diversos diplomas setoriais, em função do objeto das competências a transferir, permitindo que o processo de descentralização se iniciasse em 2019 e progredisse de forma gradual até 2022. Das cerca de duas dezenas de áreas abrangidas pela legislação, encontram-se, a título de exemplo, a educação, a cultura, a habitação, a saúde, o património, o atendimento ao cidadão e a ação social.

Dado o processo gradual e dispar de aceitação do pacote de descentralização por parte das autarquias locais para muitas áreas, pouco ainda se sabe sobre como este processo está a decorrer, a sua forma de implementação e quais as potenciais consequências dessa transferência de responsabilidades por parte do Estado, designadamente no que respeita à qualidade, garantia da universalidade e eficiência.

Neste quadro legal de transferência de competências para diversos domínios setoriais, o caso da saúde revela contornos com implicações territoriais e de política pública relevantes. Na prática, os diplomas preveem que as autarquias interessadas em adquirir competências na área da saúde se responsabilizem pela construção e manutenção dos centros de saúde, na gestão dos recursos humanos menos qualificados destes centros (assistentes operacionais) e pelo reforço de parcerias estratégicas com o Serviço Nacional de Saúde nos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo.

Este caminho de descentralização tem aspetos que podem ser muito positivos. Tradicionalmente, as políticas de saúde tendem a estar centradas no âmbito

*A descentralização pode contribuir para que se tenha mais em consideração a diversidade de fatores que têm impacto na saúde das populações*

*O processo de descentralização poderá não responder melhor às necessidades em saúde, se não for acautelada a articulação entre os diversos atores e uma afetação adequada dos recursos*

das entidades diretamente ligadas à prestação de cuidados ou integrantes do Ministério da Saúde. Esta perspectiva é importante mas insuficiente e, sobretudo, não responde aos desafios do futuro. É necessário olhar para a saúde de uma forma sistémica. Ou seja, não deixando de dar a devida importância às entidades prestadoras de cuidados, deve partir de uma perspectiva mais ampla, considerando que há vários fatores que direta e indiretamente têm impacto na saúde das populações.

Com efeito, a saúde depende em grande parte do contexto ambiental e socioeconómico, sobre o qual as comunidades locais podem atuar. Podemos mencionar, mais concretamente, o papel do acesso à alimentação saudável, a segurança pública, o nível de poluição, os transportes públicos ou os espaços verdes, assim como a existência de um tecido social e solidário forte. O fenómeno de pandemia COVID-19 evidenciou precisamente a importância do contexto e o papel dos municípios, colocando um desafio adicional ao papel das comunidades locais no domínio da saúde, que precisam de estar mais preparadas para lidar com tais fenómenos atípicos, mas com elevado impacto na saúde e nas condições socioeconómicas das populações.

No âmbito da descentralização de competências na saúde, as autarquias passam a ter de elaborar uma Estratégia Municipal de Saúde, devidamente enquadrada e alinhada com o Plano Nacional de Saúde e os Planos Regionais e Locais de Saúde. Não obstante os seus benefícios potenciais, colocam-se diversas interrogações sobre a forma como este instrumento deverá ser desenhado, já que as orientações normativas são vagas e a responsabilidade não decorre das competências de entidades prestadoras de cuidados de saúde, revelando por isso mesmo contornos que se afastam da prática tradicional. De facto, a elaboração dos já existentes Planos Locais de Saúde, com objetivos necessariamente diferentes, encontra-se sob a responsabilidade dos Agrupamentos de Centros de Saúde, cuja área de análise e intervenção não é necessariamente a municipal. Não fica claro, por exemplo, como será assegurada a coerência entre as Estratégias Municipais de Saúde e os Planos Locais de Saúde, ainda mais quando os cuidados de saúde não deixam de ter um papel importante na saúde das populações, sobre o qual os municípios pouco podem atuar.

A área da saúde tem causado bastantes dúvidas junto dos autarcas, no que respeita ao pacote de descentralização de competências. A Associação Nacional de Municípios (ANMP) avisou o Governo que era imprescindível rever os critérios de forma a acautelar eventuais constrangimentos financeiros daí decorrentes. As dificuldades associadas à ‘nova’ crise económica decorrente do cenário de guerra na Ucrânia, com um incremento de despesa com materiais, energia e combustíveis, são também apontadas como barreiras que devem traduzir alguma cautela neste processo de descentralização.

Não é de estranhar este questionamento sobre meios financeiros, até porque os municípios irão beneficiar pouco dos seus investimentos na saúde. Do ponto de vista financeiro, os ganhos serão sobretudo obtidos pelos cuidados de saúde, que irão beneficiar de uma população mais saudável, beneficiando o Estado central. Do ponto de vista político, é pouco provável que os cidadãos consigam avaliar o trabalho das autarquias na área da saúde, ainda muito identificada com o Serviço Nacional de Saúde. Assim, não fica claro de que forma será garantido que o processo de descentralização permitirá responder melhor às necessidades em saúde, se não for acautelada a articulação entre os diversos atores e se os contratos entre a Administração Central e as autarquias não envolverem uma afetação adequada dos recursos. ▸

# Educação

---

Susana Batista

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa e CICS.NOVA



## Educação: grandes progressos nacionais e algumas assimetrias regionais

A melhoria generalizada dos indicadores disponíveis sobre educação em Portugal traduz avanços assinaláveis nas últimas décadas. Constituem aspetos inegáveis da evolução positiva: o alargamento do acesso à escola, com um aumento dos alunos inscritos no nível mais baixo (pré-escolar, três a cinco anos) e mais alto (ensino secundário, 15 a 17 anos) da escolaridade obrigatória, de 14% e 12% em 1980 para 93% e 83% em 2020, respetivamente<sup>1</sup>; e o prolongamento dos percursos escolares, atestado pela diminuição de 38 pontos percentuais (de 44% para 6%) na percentagem de jovens adultos que abandonaram os estudos sem completar o ensino secundário desde 2000<sup>2</sup>.

Tal evolução, contudo, não foi uniforme no território nacional: as assimetrias espaciais marcam o panorama educativo.

A população estudantil diminuiu nos concelhos do interior e afastados dos grandes centros urbanos, devido ao envelhecimento demográfico. Como resultado, a oferta nessas zonas responde ao número de crianças em idade escolar, por contraste com o que sucede nas maiores cidades. Analisando as taxas de escolarização do pré-escolar em 2019/2020, verifica-se que a Região Centro atinge o valor mais elevado (99%) e que apenas a Área Metropolitana de Lisboa (AML) se encontra abaixo da média nacional (93%), com 83%<sup>3</sup>.

O retrato dos níveis de escolarização da população por regiões revela outras discrepâncias territoriais. Entre os recenseamentos de 1991 e 2011 observaram-se<sup>4</sup> processos de escolarização mais vincados nas duas áreas metropolitanas, em cidades capitais de distrito e em áreas litorais com maior densidade urbana. Em 2021, reafirmam-se essas tendências: a AML é a única região com valores superiores à média nacional na população entre os 25 e os 64 anos com ensino superior (41%), distando em 18 pontos percentuais

da região do continente com o valor mais baixo (Alentejo) e em 24 dos Açores<sup>5</sup>.

Os resultados escolares entre concelhos, medidos pela percentagem de alunos com classificação positiva nas duas provas nacionais do 9.º ano após um trajeto sem retenções nos dois anos anteriores, mostram diferenças claras. O valor mais elevado, registado num concelho de Lisboa (65%) é quase quatro vezes maior que o valor mais baixo, observado num concelho de Braga (17%).

A distribuição territorial do indicador aponta para melhores resultados na faixa costeira e zona Centro, contrastando com zonas interiores e Do sul. Porém, fora a importância de cidades do interior com maior dinamismo socioeconómico e oferta de ensino superior, associados a melhores resultados escolares (como Évora), há outras áreas que fogem a esta tendência (como Barrancos ou Melgaço), embora estejam situadas em contextos mais desfavoráveis.

### *O panorama educativo nacional é marcado por assimetrias espaciais relevantes, que devem ser tidas em conta na conceção de políticas para o setor*

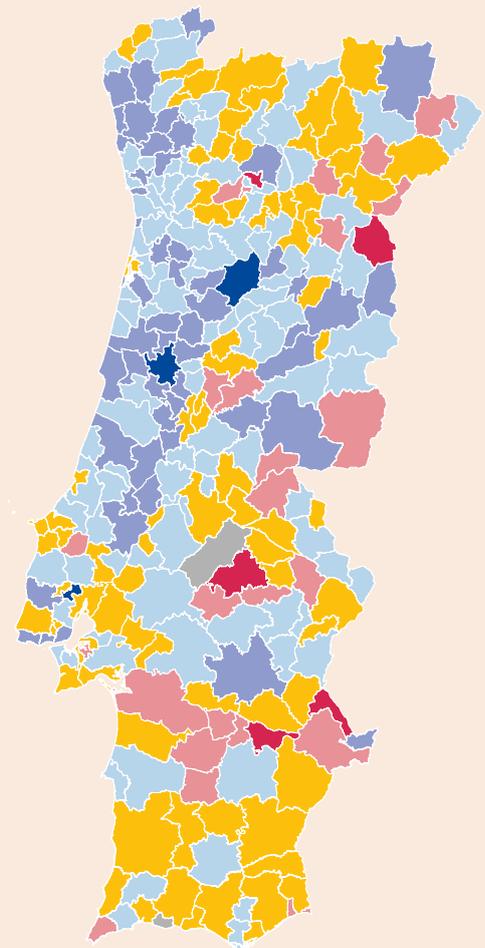
Os problemas evidenciados pela pandemia tornam imperioso considerar estas desigualdades espaciais na educação.

Em primeiro lugar, porque os períodos de encerramento de escolas tornaram visíveis as distintas condições de alunos e escolas. A falta de equipamentos informáticos foi

## Percursos Diretos de Sucesso no 9.º ano por concelho (%)

Fonte: DGEEC

*O sucesso educativo é maior na faixa costeira e na zona centro, contrastando com zonas interiores e do sul.*



reportada com maior gravidade em áreas urbanas e litorais (AML, Alentejo Litoral, Aveiro) mas também em regiões do Norte interior (Alto Tâmega, Tâmega e Sousa), Madeira e Açores; as escolas com mais alunos oriundos de famílias sem competências digitais situam-se sobretudo em pequenas vilas de zonas rurais de baixa densidade populacional e em zonas suburbanas na periferia de grandes cidades<sup>6</sup>.

Em segundo lugar, embora tenha sido reduzido o peso de alunos impossibilitados de aceder às atividades letivas (2%), certas regiões registaram percentagens médias mais elevadas – Madeira, Açores, Trás-os-Montes, Aveiro, Alto Alentejo e Alentejo Litoral e AML<sup>7</sup>. Mais de metade dos profissionais na AML, Beira Baixa e Açores<sup>8</sup> manifestaram preocupações graves relativas ao risco de abandono, geralmente em escolas com contextos socioeconómicos desfavorecidos, afetadas pela falta de equipamento e de acesso à internet e com mais de 10% de alunos com necessidades específicas.

Finalmente, observaram-se diferenças territoriais nos resultados obtidos: o estudo do IAVE<sup>9</sup> revela melhores

desempenhos na Região Centro ao nível da literacia de leitura, científica e matemática no 3.º, 6.º e 9.º ano de escolaridade.

Este período permite-nos equacionar a relevância de diagnósticos mais aprofundados a nível concelhio e de políticas que considerem os problemas regionais ou locais em estreita articulação com outras dinâmicas, nomeadamente demográficas e sociais. ▶

<sup>1</sup> <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela/5830022>

<sup>2</sup> <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela/5830045>

<sup>3</sup> <https://www.dgeec.mec.pt/hp4/248/>

<sup>4</sup> <https://www.epis.pt/upload/documents/59fafbec27c55.pdf>, #page=7

<sup>5</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0011327&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011327&contexto=bd&selTab=tab2)

<sup>6</sup> [https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educacao\\_em\\_tempo\\_de\\_Pandemia.pdf](https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educacao_em_tempo_de_Pandemia.pdf), #page=99

<sup>7</sup> Idem, #page=126

<sup>8</sup> Idem, #page=128

<sup>9</sup> [https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/09/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens\\_Volume-II\\_FINAL\\_R.pdf](https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/09/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens_Volume-II_FINAL_R.pdf)

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

*Um estudo do IAVE de 2021 revelou desempenhos inferiores aos de alunos com idade equivalente em 2019, antes da pandemia*

Em Portugal, depois do encerramento das escolas na primavera e verão de 2020 devido à situação pandémica, a tutela publicou orientações para o regresso ao ensino presencial e desafiou as escolas a elaborar um Plano de Recuperação para compensar aprendizagens não realizadas ou pouco consolidadas no ano letivo anterior.

Pese embora a escassez de dados que pudessem quantificar os danos, professores e diretores<sup>1</sup> manifestavam apreensão quanto ao impacto deste período atípico nas crianças e jovens, nomeadamente nos seus conhecimentos e competências, bem como no aumento de desigualdades sociais na educação. No primeiro trimestre de 2021, o Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) desenvolveu um estudo diagnóstico que aplicou a alunos do 3.º, 6.º e 9.º anos com o intuito de aferir, através da realização de tarefas, se os alunos conseguiam mobilizar as suas competências em ciências, leitura e matemática. Os resultados preliminares<sup>2</sup> apontavam para níveis abaixo do desejável para pelo menos metade dos alunos em cada tarefa, situando as maiores dificuldades nos alunos mais velhos. Em junho, outro estudo a uma amostra de alunos<sup>3</sup> desenvolvido pela mesma entidade revelou desempenhos inferiores às provas realizadas por alunos com idade equivalente em 2019, antes da pandemia.

O Plano 21|23 Escola+, aprovado no verão de 2021, visa mitigar os efeitos da pandemia na educação e a sua preparação envolveu encontros com diversos representantes, como organizações sindicais, alunos, especialistas e encarregados de educação, auscultação a escolas e contou ainda com as recomendações produzidas por um Grupo de Trabalho criado especificamente para esse efeito. Outros intervenientes, nomeadamente oriundos do meio académico, também avançaram propostas, como programas de tutoria ou escolas de verão<sup>4</sup>. O plano foca-se em recuperar os conhecimentos e competências eventualmente comprometidos dos alunos, tendo por referência as orientações nacionais no que respeita ao que se pretende que alcancem no final da escolaridade obrigatória e em cada disciplina.

O seu desenho concretiza-se num conjunto de medidas e disponibilização de recursos às escolas, previstos para dois anos letivos, elencados pela Direção Geral de Educação (DGE) num website<sup>5</sup> onde também se encontram notícias e avisos para *webinars* de partilha de práticas no âmbito do programa. Importa referir que essas propostas foram traçadas com base nas experiências prévias, como o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária ou o Plano Nacional de Promoção do Sucesso Escolar.

<sup>1</sup> CNE (2021), Educação em tempo de pandemia. Problemas, respostas e desafios das escolas. [https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educao\\_em\\_tempo\\_de\\_Pandemia.pdf](https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educao_em_tempo_de_Pandemia.pdf)

<sup>2</sup> IAVE (2021). Estudo diagnóstico das Aprendizagens. Apresentação de resultados. <https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/03/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens-Apresentacao-de-Resultados-2.pdf>

<sup>3</sup> IAVE (2021). Estudo de aferição amostral do Ensino Básico 2021. Volume I. Resultados nacionais. [https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioEstudo-de-Afericao-Amostral\\_Vol-I\\_2021\\_Final.pdf](https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioEstudo-de-Afericao-Amostral_Vol-I_2021_Final.pdf)

<sup>4</sup> Carvalho, Freitas, Herdade, Peralta e Balcão Reis (2021). Aprendizagens perdidas devido à pandemia: uma proposta de recuperação. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4636992>

<sup>5</sup> <https://escolamais.dge.mec.pt/>

O plano é definido em três Eixos, decompostos em domínios e respetivas ações:

1. **Ensinar e Aprender:** medidas organizacionais, curriculares e pedagógicas, bem como materiais de trabalho apresentados como recursos que visam a melhoria de aprendizagens e competências. Contempla, entre outros, projetos específicos para leitura em sala de aula, integração em programas, clubes ou redes de partilha de práticas, constituição de equipas pedagógicas, criação de turmas dinâmicas para trabalho diferenciado por grupos de alunos, instalação de laboratórios para implementação de projetos na área digital ou ainda recursos e apoio na elaboração de avaliação formativa ou trabalho interdisciplinar.
2. **Apoiar as Comunidades Educativas:** disponibilização de apoio, formação, recursos humanos e meios extraordinários às escolas, incluindo o reforço excecional de docentes ou outros profissionais, aquisição de meios digitais e acesso a recursos educativos digitais ou a atribuição de créditos horários.
3. **Conhecer e Avaliar:** produção de indicadores e meios de monitorização do Plano a nível nacional e local e divulgação de boas práticas.

O orçamento implicado ronda os 900 milhões de euros, entre infraestruturas, recursos humanos, formação e equipamentos digitais. Este valor inclui os 500 milhões provenientes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que já estavam previstos para a aquisição de infraestruturas e equipamentos tecnológicos, desenvolvimento de conteúdos digitais e formação de docentes na área, no quadro de uma aposta na transição digital.

A implementação da medida centra-se de forma decisiva na ação de escolas e professores: são estes que escolhem, entre as opções disponíveis, aquelas que melhor se adaptam às suas circunstâncias e dificuldades. Em função das escolhas e das candidaturas efetuadas a projetos específicos, poderão beneficiar de tempo suplementar, formação, contratação de docentes ou outros profissionais. Este protagonismo conferido às escolas tem como principal vantagem a adequação de medidas em função dos contextos e necessidades particulares. A lógica de funcionamento aprofunda outras políticas já no terreno antes da pandemia, em particular a autonomia e flexibilidade curricular, com a conseqüente adaptação e diversificação de estratégias e práticas pedagógicas. Porém, tal encerra igualmente alguns riscos, nomeadamente devido às diferentes capacidades e recursos para a realização de diagnósticos, seleção e implementação das medidas, podendo acentuar as desigualdades entre escolas e os seus alunos.

Um aspeto que se configura como uma das grandes oportunidades da medida consiste na integração e extensão de iniciativas, com uma aposta no acompanhamento e capacitação proporcionados por diversas equipas, geralmente em articulação com especialistas, através do desenvolvimento de indicadores, partilha de recursos e práticas de definição de estratégias com base na realização de diagnósticos. No eixo I do Plano, no domínio Avaliação e Diagnóstico, destaca-se o IAVE, que tem vindo a produzir um conjunto de itens, disponíveis numa plataforma de acesso aberto<sup>6</sup> para que professores em sala de aula possam aferir conhecimentos e competências dos seus alunos. Recentemente o IAVE publicou ainda um Guião de Práticas e Sugestões para análise e uso dos resultados dos relatórios das provas externas. Outro programa anterior entretanto integrado no plano<sup>7</sup> é um projeto que, através da disponibilização de recursos e acompanhamento, procura melhorar as práticas de avaliação dos professores para potenciar as práticas pedagógicas

*A implementação do Plano 21/23 Escola+, que visa mitigar os efeitos da pandemia, centra-se de forma decisiva na ação de escolas e professores*

<sup>6</sup> Plataforma Itens S.A. (de Sala de Aula): <https://itenssa.iave.pt/>

<sup>7</sup> Projeto MAIA: Monitorização, Acompanhamento e Investigação em Avaliação Pedagógica: <https://afc.dge.mec.pt/projeto-maia-introducao>

## Os riscos do plano prendem-se com a diferença de capacidades e recursos entre estabelecimentos de ensino, podendo acentuar as desigualdades entre escolas e os seus alunos

e aprendizagens dos alunos. No quadro da saúde psicológica e bem-estar, também incluídos no Eixo I, o Observatório de Saúde Psicológica e Bem-Estar retratou o panorama de alunos e professores<sup>8</sup> e prevê-se o alargamento de um projeto de promoção de competências socioemocionais de adolescentes a mais escolas.

As reações de professores e diretores ao plano anunciado, através de declarações aos canais de comunicação social e elaboração de pareceres, foi ambivalente. Por um lado, mostraram-se aliviados por este não incluir um aumento da carga horária dos alunos e concordaram com os princípios subjacentes ao plano. Por outro, revelaram-se críticos quanto à não inclusão de algumas propostas elaboradas aquando da auscultação – em particular a redução de alunos por turma –, ao caráter genérico de muitas medidas, segundo estes já em curso nas escolas, e ao reduzido peso do investimento em recursos humanos (que representa 16% do orçamento previsto). A colocação em prática de algumas das medidas tem envolvido algum trabalho na elaboração de candidaturas, nomeadamente para integração em projetos, e um investimento por parte de recursos humanos já presentes nas escolas.

A Comissão de Acompanhamento do Plano de Recuperação das Aprendizagens (responsável pela sua monitorização e avaliação) divulgou os primeiros resultados públicos em abril de 2022, com base nas respostas de 777 das 806 escolas públicas do país. O relatório<sup>9</sup> dá conta do nível de implementação de diversas ações previstas, quase exclusivamente relativas ao Eixo I, *Ensinar e Aprender*, a partir das respostas das escolas. As três ações mais mobilizadas foram “Escola a Ler” (82% das escolas inquiridas), “Começar um novo ciclo e/ou promover o sucesso escolar – 1.º ciclo e novos ciclos” (74%) e “Capacitar para avaliar” (66%). Nas duas primeiras, espera-se o trabalho de professores em sala de aula (leitura orientada) ou entre professores para uma articulação pedagógica e curricular, sendo disponibilizados orientações e exemplos, bem como sessões de formação e partilha. A segunda é, das três, a que envolveu mais alocação de tempo suplementar, sobretudo de professores do 1.º ciclo. A terceira consiste na integração no projeto já mencionado de capacitação para avaliação. Outras ações organizacionais e curriculares que implicaram, segundo os inquiridos, mais tempo e recursos, como a constituição de “Turmas dinâmicas” ou “Avançar recuperando” foram implementadas por menos de metade das escolas (37% e 39% respetivamente).

O relatório refere que as ações mais escolhidas indiciam as maiores necessidades sentidas pelas escolas, ainda que não exista informação disponível sobre o seu efeito concreto nem sobre as ações mobilizadas no Eixo II, mais centrado na dotação de meios extraordinários. Professores e sindicatos têm reiterado a sua insatisfação quanto à disponibilização de recursos por parte do Ministério para a concretização do plano. As preocupações incidem sobretudo sobre a falta de docentes, no rescaldo de dois anos em que, para além do problema estrutural devido ao envelhecimento deste grupo profissional e suas consequências, que tem ganho visibilidade através de estudos que dão conta de projeções a longo prazo<sup>10</sup>, o dia-a-dia escolar tem sido marcado pela instabilidade causada por interrupções ainda devidas à pandemia, provocando constrangimentos no trabalho de recuperação e consolidação de aprendizagens.

O plano de educação pós-pandemia apostou na ação de escolas e professores para gestão do currículo e práticas de ensino, aliada à elaboração de orientações e capacitação, que constituem práticas reconhecidas de estratégias de recuperação<sup>11</sup>. Porém, o diagnóstico e a avaliação limitados, associados à ausência de um mecanismo nacional para aferir e comparar resultados antes e após a implementação da medida, tornam difícil saber se e quando se atingirá o seu primeiro objetivo: recuperar as aprendizagens mais comprometidas. ▶

<sup>8</sup> “Saúde Psicológica e Bem-Estar: Observatório de Saúde Psicológica e Bem-Estar: Monitorização e Ação”: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/1357.html>

<sup>9</sup> DGEEC (2022). Plano 21|23 Escola +. Primeiros dados de monitorização. Lisboa, DGEEC: [https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1348&fileName=Relat\\_rio\\_Plano\\_21\\_23\\_Escola\\_1a\\_Monito.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1348&fileName=Relat_rio_Plano_21_23_Escola_1a_Monito.pdf)

<sup>10</sup> Catela Nunes, Balcão Reis, Freitas, Nunes, Mesquita Gabriel (2021). Estudo de diagnóstico de necessidades docentes de 2021 a 2030. Lisboa, DGEEC: [https://www.dgeec.mec.pt/np4/506/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1305&fileName=DGEEC\\_Estudo\\_Diagnostico\\_de\\_Necessidade\\_.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/506/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1305&fileName=DGEEC_Estudo_Diagnostico_de_Necessidade_.pdf)

<sup>11</sup> UNESCO, UNICEF, World Bank (2022). Where are we on education recovery?: <https://www.unicef.org/reports/where-are-we-education-recovery>

# Cultura

---

Pedro Costa

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia CET-Iscte



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

Tendemos a pensar as questões da cultura e das políticas culturais de uma perspetiva de apoio público às atividades e práticas culturais e ao fomento da sua provisão. Isto é certamente fundamental, sobretudo para áreas culturais ou para atividades cuja provisão não é feita diretamente através do mercado ou áreas em que este inevitavelmente não funcionará bem. Ouvimos, portanto, falar recorrentemente do peso da despesa pública em cultura no PIB ou no Orçamento do Estado e não temos dúvidas de que esse valor da despesa pública em cultura será ainda insuficiente, face às múltiplas necessidades do nosso país, mantendo-se abaixo dos 0,5% do PIB (e muito longe do tão defendido 1%) e evidenciando uma tendência para a estabilização nos anos recentes.

No entanto, bastante mais invisível e surpreendente do que esse dado será a constatação (ver gráfico) de que a despesa privada em cultura e lazer tem vindo a diminuir estruturalmente em Portugal, desde o final do século passado, não representando atualmente mais do que 5,4% do consumo das famílias portuguesas (após ter atingido valores na ordem dos 8% das despesas familiares no ano 2000).

Este recuo do consumo das famílias em lazer e cultura foi agravado pela pandemia e pelas políticas públicas assumidas nesse contexto particular. Tal aconteceu por todo o mundo, sendo muitas atividades inviabilizadas durante esse período e sendo por essa via gravemente afetados muitos dos seus protagonistas durante os períodos de confinamento, ao mesmo tempo que se aceleraram mudanças estruturais nas formas como os consumidores usufruem e se relacionam com os bens culturais. A pandemia veio acelerar dinâmicas já em curso de transformação dos consumos culturais, com o crescimento das práticas “caseiras” face às realizadas

fora de casa e com mudanças nas lógicas de distribuição e exibição, desde as artes visuais e performativas ao cinema, aos museus ou à literatura.

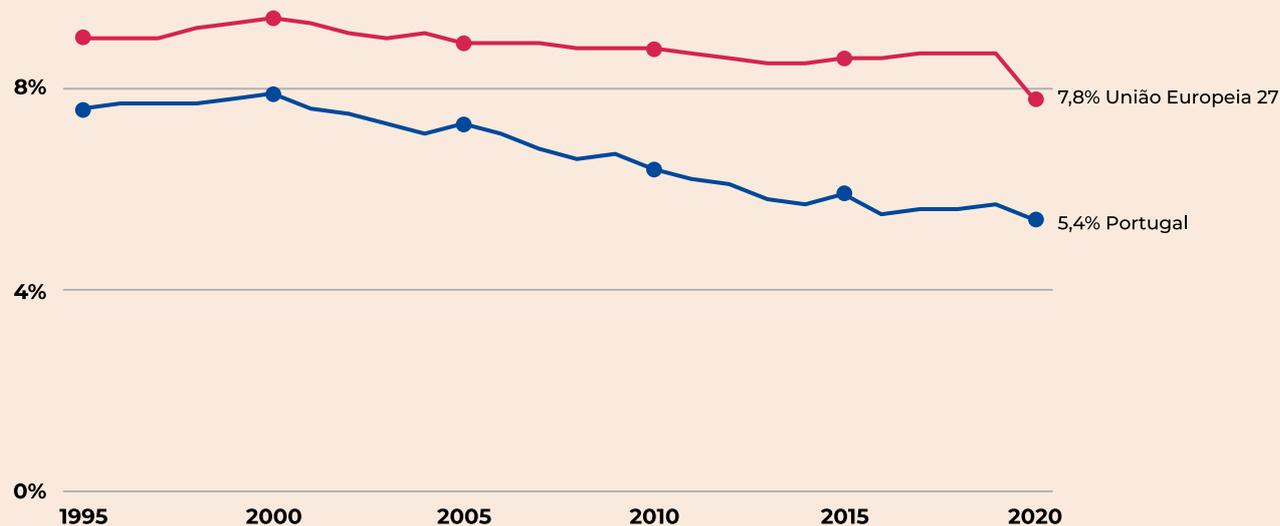
No entanto, independentemente do momento específico da pandemia e do seu potencial transformador, o facto é que a tendência estrutural para o recuo dos consumos culturais familiares verificada nas duas últimas décadas em Portugal é uma realidade diferente daquela sentida pela média dos parceiros da União Europeia ou mesmo da zona Euro, que mantém uma tendência de relativa estabilidade, por volta dos 9% (não obstante algumas exceções e percursos diferenciados).

*A pandemia veio acelerar dinâmicas de transformação dos consumos culturais, mas não explica o recuo estrutural verificado nas duas últimas décadas*

Este recuo é tanto mais surpreendente quanto parece incongruente com as tendências estruturais, que se verificam globalmente, para uma maior valorização do lazer e para a valorização económica do campo cultural, cujos sinais empíricos se notam também em Portugal. Pense-se como os volumes de receita e de espectadores têm evoluído muito positivamente nos festivais de música, no património, ou no cinema, por exemplo, ou no aumento da subscrição de conteúdos audiovisuais

## Despesa das famílias em lazer e cultura (%)

Fonte: IPPS-Iscte | CoLABOR – O Estado da Nação em Números



*A despesa privada em cultura e lazer em Portugal é inferior à média da UE e tem vindo a diminuir desde 2000.*

pela via dos operadores de telecomunicações ou de televisão. A evolução positiva destes e doutros indicadores similares contrasta com o que observamos na despesa das famílias com a cultura. Seja dentro ou fora de casa, seria natural assistirmos a um reforço do peso da cultura e do lazer na vida e no orçamento das famílias, potenciado pela crescente oferta das atividades performativas, pela disseminação das lógicas de festivalização na programação cultural, ou pelos crescentes afluxos turísticos ao património, por exemplo.

Várias hipóteses podem ser adiantadas para tentar explicar esta realidade.

Parte pode estar relacionada com a situação específica portuguesa na última década (crises, austeridade, etc.). Será culpa da crise? Certamente será parte da explicação. Com cortes substanciais nos rendimentos, os dados mostram um natural aumento do peso relativo da habitação, alimentação ou outras despesas menos elásticas no bolso dos consumidores.

Serão os portugueses menos propensos a esta transição, quando comparados com o resto da Europa? Não parece

muito plausível, face à forte disseminação e utilização de novas tecnologias na sociedade portuguesa. Estas serão potenciadoras de alterações menos “visíveis” (nestes dados) de consumo – de base geracional, tecnológica ou cultural – com a digitalização, o desenvolvimento de serviços de fidelização, de plataformas ou a concentração empresarial na prestação de serviços, por exemplo. Mas, por outro lado, essas tecnologias podem potenciar também consumos informais, não mercantilizados, que se escondam por detrás desta evolução.

Serão os indicadores e metodologias utilizados inadequados? Essa poderá ser também uma explicação parcial, com a não contabilização dos novos tipos de consumo, ou a sua incorporação em outros setores, lembrando a necessidade de retrabalhar os indicadores usados para apoio à decisão na cultura.

Importa por tudo isto equacionar as preocupações das políticas culturais, cujo foco tem estado (e bem) na baixa despesa pública, mas que precisam igualmente de atender ao problema da reduzida e decrescente despesa privada das famílias em cultura. ▶

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

*Tornou-se evidente a necessidade de um nível de regulação supranacional para fazer face ao poder económico e tecnológico dos operadores que se movem a nível global no sector do cinema e audiovisual*

Tal como em outros momentos ao longo da sua história, o sector do cinema e do audiovisual tem passado nos anos recentes por alterações significativas, que implicam desafios profundos à forma como os filmes e outros conteúdos são produzidos, distribuídos e consumidos, bem como às lógicas de financiamento e de regulação do sector.

Entre várias outras transformações, destaca-se o peso crescente do *video on demand* (VoD) e do *streaming* (incluindo a provisão por cadeias globais como a Netflix, HBO, Amazon, ou prestadores de serviços como a Apple ou a GooglePlay), bem como de outras formas de consumo de conteúdos audiovisuais através de plataformas que os disponibilizam (de forma gratuita ou pagos, direta ou indiretamente, pelos seus utilizadores), numa grande variedade de formatos, e com base em modelos de negócio diversos (Youtube, Facebook, Instagram ou Tiktok, entre outros). Este processo, que se dá a par da diversificação de serviços por parte dos operadores tradicionais (por exemplo, operadores de televisão ou outros fornecedores de conteúdos, disponibilizados por vias e em condições crescentemente variadas), é acompanhado por uma multiplicidade de novas oportunidades de negócio para a busca, difusão e promoção dos conteúdos (com motores de pesquisa como o Google ou outros), usando lógicas de funcionamento e financiamento muito diversificadas.

Sendo esta uma tendência global, que parece inevitável face à evolução tecnológica e ao aprofundamento da globalização dos processos de produção e dos atores do campo audiovisual, tornou-se evidente a necessidade de um nível de regulação supranacional nestes mercados que, ao contrário do tradicional nível de regulação nacional, pudesse ser mais eficaz face ao poderio económico e tecnológico dos operadores que se movem a nível global no sector, bem como ao controle que os mesmos têm da informação sobre esses mercados. A União Europeia tem vindo ao longo da última década a trabalhar num quadro que permita aprofundar a regulação europeia do sector e a evidenciar a necessidade da sua transposição para os quadros nacionais dos diversos estados-membros.

É neste contexto que se dá a transposição para o quadro português da diretiva europeia do cinema e audiovisual, através da nova Lei do Cinema e Audiovisual, em vigor a partir de 2022<sup>1</sup>. Esta diretiva vem regular o enquadramento e os deveres destes novos operadores (VoD e operadoras de partilha de vídeo) e contribuir para a diversificação das fontes de apoio e financiamento do sector,

---

<sup>1</sup> A Lei do Cinema e Audiovisual (Lei n.º 74/2020 / Decreto-Lei n.º 74/2021), em vigor a partir de janeiro 2022, transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva Europeia (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera a Diretiva 2010/13/EU, e vem introduzir novas fontes de receitas nestes institutos e no setor do cinema e audiovisual.

tendo igualmente como ambição promover a produção de novos conteúdos. É objetivo desta nova lei ampliar e diversificar os agentes que contribuem para a taxa de exibição (taxa sobre a publicidade, nos diversos meios de exibição, que até agora tem sido uma das principais fontes de financiamento da política para o sector, a par da taxa de subscrição, aplicada sobre os operadores de serviços de televisão por subscrição). Em paralelo, visa ampliar os agentes que reinvestem diretamente no sector do cinema e audiovisual, através de obrigações de investimento. É igualmente criada uma nova taxa, sobre os serviços de VoD, que reverte para o ICA. Neste quadro, prevê-se que em 2022 o orçamento do ICA aumente 11% face ao ano anterior, o que terá implicações no orçamento disponível para o financiamento ao sector.

Na prática, a transposição da diretiva tem como principais implicações o aumento do orçamento do ICA e, conseqüentemente, o aumento da capacidade de financiamento do sector (incluindo aqui também aqueles cujo financiamento da atividade não se baseia primordialmente no mercado, como o cinema de autor, a animação, o documentário, ou as “curtas”), paralelamente ao crescimento da atividade induzida pelos novos operadores e plataformas. A par disto, surgem outros desafios em termos da implementação da diretiva, designadamente ao nível do acesso e da transparência da informação sobre o sector, bem como em termos dos impactos no tipo e na qualidade da produção financiada.

A transposição desta diretiva vem, assim, levantar um conjunto de questões e desafios a três níveis distintos.

O primeiro nível prende-se com o volume de financiamento do sector. A nova taxa sobre os operadores e o alargamento da base já existente permitem um reforço do financiamento do sector. À partida, isto traria impactos positivos para todos os envolvidos, com o aumento do mercado para colocação de cinema e audiovisual, oportunidades extra para os criadores e produtores nacionais e um aumento do financiamento para o próprio Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA) que, conseqüentemente, poderia continuar a apoiar os diversos segmentos que são financiados em nome do interesse público, mas sem grande perspectiva de rentabilização via mercado. Os operadores na distribuição por outros canais vêm aqui sinais de correção da iniquidade fiscal que até agora beneficiava os novos operadores e plataformas globais. Estas, por seu lado, apesar de verem a sua atividade ser agora taxada, vão sofrer um impacto financeiro modesto da nova taxa, ao mesmo tempo que ganham uma palavra significativa no acesso ao mercado e ao tipo de conteúdos que procuram. As obrigações de reinvestimento por parte dos novos operadores, por seu lado, permitem esperar um impacto direto num aumento da produção nacional, bem como uma adaptação do seu perfil às lógicas de uma procura “globalizada”.

Um segundo nível associa-se à capacidade de regulação e controle por parte dos poderes públicos sobre o sector e, conseqüentemente, à efetividade das políticas que sobre ele podem desenvolver. Com efeito, esta transposição está marcada por alguma incerteza, que tem aliás paralelo também a nível europeu e global, associada à fraca capacidade dos poderes públicos e dos reguladores para controlarem a atividade dos detentores das plataformas. Estando condenados, por deficiências ao nível do seu *know-how* tecnológico e do acesso a informação, a confiar na informação fornecida pelas próprias plataformas, os reguladores e instâncias de política pública remetem-se a uma posição de crescente incapacidade. Face a modelos de negócio centrados nos dados e na informação sobre os

*A Lei do Cinema e Audiovisual, em vigor a partir de 2022, estabelece os deveres dos novos operadores, contribuindo para a diversificação das fontes de financiamento e para a produção de novos conteúdos*

## O novo enquadramento contém ameaças e desafios para manter a diversidade e a especificidade do cinema e audiovisual nacional

consumidores (e também sobre os produtores desses conteúdos, que são eles próprios cada vez mais descentralizados e diversos), em que o conteúdo audiovisual é cada vez mais apenas um veículo para a obtenção desses dados, o Estado assume as dificuldades de mensuração<sup>2</sup>, mas pela via desta lei procura conseguir o “bom” resultado (alguma receita) em vez do “ótimo” (a receita justa).

Finalmente, um terceiro nível de desafios relaciona-se com a forma como esta nova legislação pode levar a uma formatação dos conteúdos produzidos e conduzir o mercado para certo tipo de produtos, mais facilmente comercializáveis ou exportáveis, segundo lógicas e linguagens facilmente reconhecíveis pelos mercados internacionais. No limite, isto coloca uma ameaça à diversidade e às lógicas de produção específicas do cinema português, que têm obtido relevante reconhecimento internacional, pelo menos em campos específicos. Num sector já de si muito marcado pela tradicional (e artificial) polarização entre “cinema de autor” e “cinema para o mercado”, com posições que se têm vindo a extremar à medida que os atores do meio se entrincheiram de cada um dos lados da barricada, esta nova regulamentação vem criar mais uma camada de atrito no meio cinematográfico e audiovisual nacional. Havendo um potencial risco de indução nos tipos de criação/produção audiovisual, no sentido de um certo tipo de “receitas” adaptadas para o “gosto global” e de uma exploração do exótico, importa perceber até que ponto as políticas públicas conseguirão continuar a dar resposta às especificidades do cinema e audiovisual em Portugal e das suas formas de fazer cinema, em particular assumindo que o financiamento do ator das políticas (o ICA) se tornará ele próprio dependente desta nova lógica e destes operadores.

Tendo estes desafios em conta, as expectativas criadas em torno da aplicação da nova diretiva do cinema e audiovisual levantam várias questões. Espera-se dos poderes públicos nacionais que sejam capazes de efetivar na prática a aplicação da diretiva, assegurando o cumprimento da lei, apesar das dificuldades de regulação e controle esperadas. Isto exige implementar processos e rotinas que permitam, a médio ou longo prazo, um acesso fiável e contínuo à informação relativa aos visionamentos (e utilizadores e produtores de conteúdos), o que implica uma colaboração com os agentes do sector, a qual terá de ser promovida e facilitada pelos poderes públicos. Por outro lado, será igualmente importante para a política pública nacional de cinema e audiovisual ir monitorizando e fazendo um balanço da aplicação da lei em termos do seu impacto efetivo na capacidade de financiamento do ICA (e do sector), no médio prazo, de forma a evitar que as transformações estruturais (que acarretam a progressiva transferência de potenciais receitas das anteriores fontes de taxação para os novos operadores) provoquem desequilíbrios ou iniquidade na estrutura de financiamento do cinema e audiovisual nacionais e no modelo de financiamento do próprio ICA, que facilmente poderá ficar na dependência das grandes operadoras e plataformas internacionais.

Em suma, a transposição da diretiva europeia do audiovisual visa garantir um quadro fundamental para a regulação e para o financiamento do sector, mas também implica ameaças e desafios para manter a diversidade (e a especificidade) do cinema e audiovisual nacional. Importa garantir as condições para que a diversidade e qualidade do mesmo não fique refém das novas contingências de financiamento. ▶

<sup>2</sup> Dificuldades com que aliás se confrontam também as próprias plataformas, com problemas para operacionalizar (e definir critérios para) o acesso a informação que permita cumprir a lei nos diversos países.

# Ciência & Tecnologia

---

Tiago Santos Pereira

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra



## Transformar a confiança da sociedade em maior investimento na ciência

O financiamento do sistema de investigação mantém-se longe dos objetivos definidos publicamente pelos sucessivos governos e políticas europeias. A despesa em I&D tem por meta atingir 3% do PIB em 2030, com 2% executados pelas empresas e 1% pelo sector público de investigação. Estamos ainda longe dessa meta, sendo a despesa total em I&D 1,62% do PIB em 2020, o que dificilmente permitirá atingir a meta prevista em 2030, apesar do crescimento recente. Este crescimento tem sido conseguido maioritariamente através da despesa privada que, tendo atingido um valor mínimo de 0,58% do PIB em 2015, na sequência da crise financeira, teve um forte crescimento para 0,92% do PIB em 2020, impulsionado também por um dos quadros mais favoráveis a nível internacional de benefícios fiscais para as empresas que desenvolvem investigação, de acordo com dados da OCDE<sup>1</sup>. Mas a evolução da despesa no sector público de investigação contrasta com esta evolução, não tendo oscilado mais do que entre 0,65% (em 2017) e 0,70% (2020). O objetivo de 3% merece assim revisão para um valor não só mais realista face à estrutura da economia, com fraca representação dos sectores de maior intensidade tecnológica, mas também de maior exequibilidade enquanto objetivo de política.

O reforço do orçamento público para a ciência em Portugal é não apenas uma prioridade para o sistema, mas também um desafio para a gestão institucional. A baixa despesa pública em I&D, não acompanhando o crescimento do número de investigadores, dá origem a programas de financiamento com baixas taxa de sucesso, ou a menor regularidade temporal dos concursos. Este processo cria um quadro de elevada incerteza de financiamento, um desperdício de recursos em processos competitivos onde a larga maioria das equipas

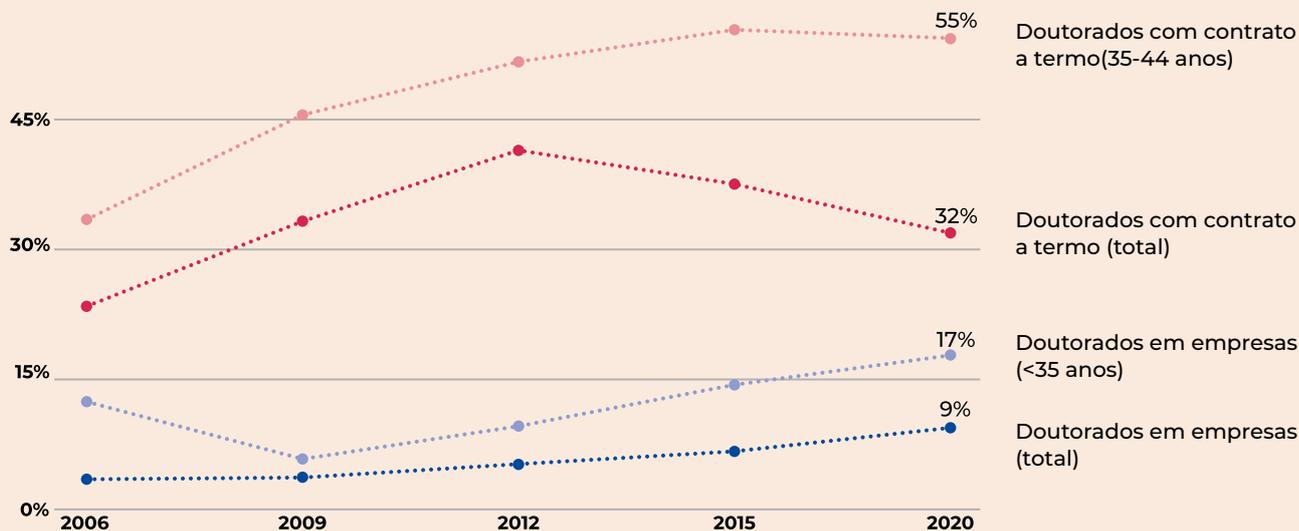
não vê os seus esforços recompensados, pelo menos no curto prazo, gerando níveis elevados de insatisfação e baixa motivação e dificuldade em atingir os resultados desejados porque os recursos disponibilizados estão muitas vezes significativamente aquém dos necessários ou esperados.

*Os portugueses foram os europeus que mais interesse demonstraram em novos desenvolvimentos científicos (80%) ou descobertas médicas (70%)*

Ainda que os orçamentos anuais da FCT apresentem tendencialmente reforços significativos, a gestão orçamental do governo, com cativação de investimentos, leva a que a própria FCT sofra com a mesma incerteza de gestão orçamental que impõe às instituições, gerindo execuções orçamentais também elas muito aquém dos seus orçamentos iniciais, em média menos de 80% do orçamento inicial. No final de 2021 o Conselho de Ministros aprovou uma Resolução que pretende programar o investimento público em I&D de forma plurianual, mas que representa mais um objetivo do que um plano, visto que coloca a ênfase no lado da despesa – que inclui outras fontes que não apenas do Estado – e não do lado orçamental.

## Emprego de doutorados em Portugal (%)

Fonte: DGEEC | Inquérito aos Doutorados



*A percentagem de doutorados a trabalhar em empresas tem vindo a crescer, mas a precariedade no emprego científico continua elevada (especialmente entre os mais jovens).*

O emprego científico é um desafio de difícil resolução, mas pode tornar-se parte importante de uma mudança estrutural no sistema. Portugal apresenta uma elevada precariedade no emprego científico, com mais de 30% dos doutorados com contratos a prazo (ver gráfico), valor que é o dobro da situação da população trabalhadora em geral. Esta precariedade é particularmente significativa no escalão etário dos 35-44 anos (55%), quando já seria de esperar uma estabilização da situação profissional. A esta situação estrutural, a que urge responder, junta-se o continuado desequilíbrio entre novos doutorados e as limitadas oportunidades de contratação. Apesar disso, nota-se alguma mudança na estrutura do emprego científico, com um crescente número de doutorados, em especial os mais jovens, a escolherem trabalhar em empresas, optando na sua quase totalidade por este trajeto imediatamente a seguir a terminarem o seu doutoramento, sem passarem pelo pós-doutoramento. Esta dinâmica pode vir a ser uma fonte de mudança na capacidade de absorção de conhecimento externo pelas empresas e de colaboração entre estas e a academia.

Se há uma área que a pandemia mais aproximou da sociedade, para além da saúde, essa terá sido a da ciência.

O mais recente Eurobarómetro sobre atitudes dos cidadãos europeus face à C&T mostrou que os portugueses foram os europeus que mais interesse demonstraram em novos desenvolvimentos científicos (80%) ou descobertas médicas (70%), sendo este último um salto de 55 pontos face a 2014. Aumentou também a confiança no contributo positivo da C&T para a sociedade (99%), com um salto de 30 pontos. Sendo ainda os portugueses os cidadãos europeus que mais consideram que a C&T pode resolver qualquer problema (71%), não deixam de ser também quem, numa perspetiva crítica ou de constatação da sua condição, mais considera na UE (82%) que os contributos da C&T se refletem em melhorias da condição de vida principalmente nos países com melhores condições económicas. Ainda que esta imagem positiva que a ciência granjeou durante a pandemia possa ser temperada, face à excepcionalidade do período recente, merece um apoio político mais significativo ao investimento na ciência. ▶

<sup>1</sup> Cf. OECD (2021). "OECD R&D tax incentives database, 2021 edition", [www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf](http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf), Directorate for Science, Technology and Innovation.

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

*No contexto da pandemia, os Laboratórios Associados tiveram um papel relevante no apoio às políticas públicas, na comunicação pública de ciência e no desenvolvimento de respostas tecnológicas*

No conjunto da principal legislação aprovada por José Mariano Gago no seu primeiro mandato enquanto Ministro da Ciência e da Tecnologia ressaltavam três decretos-lei que tiveram importância significativa na organização do sistema de investigação em Portugal: o Estatuto do Bolseiro de Investigação Científica (DL 123/99), o Estatuto da Carreira de Investigação Científica (DL 124/99) e o Regime Jurídico das Instituições de Investigação Científica (DL 125/99), que introduziu a figura dos *Laboratórios Associados* (LA). Para além de definir o seu regime jurídico – que procurava essencialmente diferenciá-los dos Laboratórios do Estado –, os LA eram definidos como instituições “associadas, de forma especial, à prossecução de determinados objectivos de política científica e tecnológica nacional, mediante a atribuição do estatuto de instituição associada ou laboratório associado”.

Esta definição, salientando a *associação* a objetivos de políticas públicas, mais concretamente de política científica e tecnológica, concedia assim uma justificação complementar à avaliação de mérito científico das unidades de investigação realizada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). A importância dada a esta associação à política científica era reforçada com a indicação de que os “laboratórios associados são formalmente consultados pelo Governo sobre a definição dos programas e instrumentos da política científica e tecnológica nacional”. A Lei da Ciência publicada em 2019 (DL 63/2019), que veio substituir o anterior regime jurídico, mantém estes mesmos pontos no articulado correspondente aos Laboratórios Associados.

Apesar da referência concreta à associação a objetivos de política científica e tecnológica, esta dimensão tem sido pouco explorada publicamente. O financiamento dos LA tem essencialmente consolidado o seu contributo para a estruturação do sistema, garantindo recursos para contratação de doutorados e para diferentes atividades de consolidação institucional, apoiando o desenvolvimento de plataformas de apoio à investigação e de atividades de transferência de conhecimento ou de comunicação de ciência. Os LA procuraram assumir esta sua responsabilidade na política científica e tecnológica. Agruparam-se por sua iniciativa no Conselho de Laboratórios Associados (CLA), que deu a conhecer, em diferentes alturas, a sua posição face às dinâmicas da política científica e tecnológica e sendo consultado pela tutela sobre temas de política científica.

Mas o recente concurso para atribuição do Estatuto e Financiamento de Laboratórios Associados, lançado pela FCT em 2020, com apresentações públicas

dos LA propostos (renovação ou novas candidaturas) permitiu também reconhecer o contributo para políticas públicas já realizado. Este contributo foi particularmente evidente na resposta à pandemia, com vários dos Laboratórios Associados a terem um papel relevante no aconselhamento formal ao processo de decisão em políticas públicas, na comunicação pública de ciência ou no desenvolvimento de respostas tecnológicas – por vezes por solicitação, como foi o caso do desenvolvimento da aplicação de rastreamento *StayAway Covid*, mas muitas outras vezes por iniciativa própria ou em colaboração, como no caso do desenvolvimento de testes COVID-19.

No entanto, apesar da importância e potencial desta associação a políticas públicas, esse critério era o menos relevante dos três critérios de avaliação para atribuição do estatuto de LA, não existindo um modo de operacionalizar formas concretas de articulação com as políticas públicas. Fazendo formalmente parte de um ecossistema de aconselhamento científico, os LA não têm nenhum papel real neste domínio que não o que resulte da qualidade da sua investigação, faltando um mediador adequado do lado da Administração Pública. Veremos se a criação do PlanAPP irá alterar esta situação.

Ainda que a ideia de ‘associação’, no conceito de Laboratórios Associados, seja uma referência ao objetivo de associação à política científica e tecnológica, desenvolveu-se também a ideia de os LA consolidarem uma ‘associação’ entre instituições de investigação. A maioria das candidaturas a novos LA apresentadas no primeiro concurso organizado para a atribuição deste estatuto (anteriormente a atribuição do estatuto estava aberta em permanência) representavam consórcios de unidades de investigação, associadas com este objetivo, com uma forte dispersão territorial e garantindo a dimensão mínima necessária.

Apesar de procurar dar nova estruturação ao processo de atribuição do Estatuto de Laboratório Associado com a aprovação de um novo regulamento e a criação de um concurso específico para renovação de estatuto ou novas candidaturas, este concurso, aberto em 2020, demonstrou algumas das inconsistências que têm sido apontadas às políticas de ciência em Portugal em anos recentes, nomeadamente na sua previsibilidade e coerência.

Por um lado, o Aviso de Abertura era claro ao explicitar que “o estatuto de Laboratório Associado será atribuído até um número máximo de 30 candidaturas”, mas este número foi largamente ultrapassado nos resultados finais. Por outro lado, o volume financeiro do concurso não foi anunciado no Aviso de Abertura e os valores financeiros atribuídos tiveram não só uma enorme discrepância com os valores solicitados e o programa avaliado, como também uma enorme variabilidade entre candidaturas aprovadas. Assim, a clareza de processos que o concurso procurava implementar foram parcialmente subvertidos e a eficácia dos resultados merece ser questionada.

Aprovando 40 (e não 30) das 45 candidaturas apresentadas, esta elevada taxa de sucesso foi contrária à de outros concursos organizados pela FCT, criticados pelas suas baixas taxas de sucesso. Supõe-se ter havido aqui um papel importante do painel de avaliação, que terá proposto a aprovação das candidaturas finalmente aprovadas, sem que a FCT tenha imposto a sua responsabilidade de decisão final. E se é certo que o financiamento institucional a que corresponde este Estatuto tem uma importância estrutural que vai para além de um projeto de investigação ou de um contrato individual de emprego científico, justificando que não se olhe para este instrumento do mesmo modo, a diferença não deixa de ser notória.

Este alargamento no número de LA diminui a diferenciação entre estes e as Unidades de Investigação (UI). Assim, 62% das UI avaliadas com ‘Excelente’ fazem

*Verifica-se uma proliferação institucional no sistema científico, com custos na consolidação das instituições, dos seus processos e cultura*

*No recente concurso para LA houve uma enorme disparidade entre o financiamento solicitado e o efetivamente atribuído, que não permite realizar os programas de atividades propostos e avaliados*

parte de LA aprovados no último concurso, conjuntamente com 29% das UI avaliadas com 'Muito Bom'. Se considerarmos apenas as UI que não sejam das Ciências Sociais e Humanidades, 82% das avaliadas com 'Excelente' e 44% das com 'Muito Bom' participam em Laboratórios Associados. Esta sobreposição institucional tornou-se tanto maior quanto as candidaturas de criação de novos LA são todas elas consórcios, por vezes numerosos, de diferentes UI. Este modelo de associação em consórcio contrasta com a organização dos LA que se candidataram a renovação do seu estatuto, os quais na sua maioria correspondem a UI autónomas, ainda que algumas delas sejam organizações sem fins lucrativos constituídas em rede.

A sobreposição entre os dois universos permite questionar a real complementaridade deste instrumento face ao programa de avaliação e financiamento plurianual das UI. Esta proliferação institucional, com paralelo noutras figuras como a dos Laboratórios Colaborativos, também com crescimento continuado, aumenta a diversidade do sistema e promove a sua dinâmica de rede, mas não deixa de ter custos na consolidação das instituições, dos seus processos e cultura, que requerem um tempo de aprendizagem relevante suscitando, no entretanto, períodos de incerteza e instabilidade.

Adicionalmente, o alargamento do número de candidaturas aprovadas, com implicações na distribuição financeira, aliado à falta de guião financeiro do processo de candidatura, limita a eficácia deste instrumento e estatuto. Os resultados mostram uma enorme disparidade entre valores de financiamento solicitado e o financiamento efetivamente atribuído, que não permite realizar o programa de atividades e de contratações proposto e avaliado. Há também uma enorme variabilidade de financiamento atribuído a diferentes LA. Uma candidatura solicitou financiamento que corresponderia a mais de 20% do total do financiamento que veio a ser atribuído aos 40 LA; a candidatura com o maior número de doutorados integrados (mais do dobro da média) tem apenas 23% do financiamento médio de cada LA, correspondendo a cerca de 250€/ano por investigador doutorado integrado; várias candidaturas viram ser-lhes atribuído um valor de financiamento (75.000 €/ano) que não ultrapassa o de um normal projeto de investigação. Estas situações não ajudam a credibilizar o processo e não permitem que ao estatuto de LA possa associar-se a expectativa de resultados significativos.

É possível concluir que o principal factor de decisão relativamente ao financiamento foi o valor anteriormente atribuído, no caso das candidaturas que já incluíam anteriores LA. Ou seja, houve aqui um objetivo claro de manter a capacidade institucional instalada, procurando garantir um mínimo de estabilidade organizacional. Este objetivo, apenas implícito, seria melhor justificado se não impusesse uma tão grande diferenciação entre novos LA e os já existentes e se isso mesmo fosse explícito na abertura do concurso, evitando a avaliação de programas com previsão de contratações e de atividades cujo financiamento atribuído não permite minimamente executar.

Os LA são instituições centrais na estruturação do sistema científico e tecnológico. Tal como as apresentações públicas das candidaturas permitiram aferir, o impacto dos LA tem-se vindo a refletir em consolidação de equipas de elevada qualidade e internacionalização e num maior profissionalismo na gestão de ciência, assim como nos modelos de gestão de carreiras e de governação institucional, contribuindo para uma melhor estruturação do sistema, apesar da procura algo limitada dos LA pelos decisores públicos. Mas a forma como o concurso foi realizado e o financiamento atribuído retira peso e influência a esse capital acumulado. ▶

# Proteção Social

---

Paulo Pedroso

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte



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

As pensões de velhice foram criadas para garantir rendimentos suficientes até ao fim da vida a quem atinge uma idade avançada. O aumento da longevidade foi tornando o período de usufruto destas pensões cada vez mais longo. Em Portugal, entre 1970 e 2019, a população residente que atinge os 65 anos aumentou a sua esperança média de vida em quase 8 anos, no caso das mulheres e em mais de 6 anos, no caso dos homens. Dos 22,3 anos de esperança de vida das mulheres após os 65 anos, cerca de 70% serão de vida não saudável. O mesmo acontece em mais de metade do tempo de vida depois dos 65 anos dos homens<sup>1</sup>. Isto implica a necessidade de equacionar respostas políticas para a dependência de pessoas idosas.

Portugal encontra-se entre o grupo de países onde é mais reduzida a cobertura de idosos por cuidados de longo prazo. É também dos que menos recursos dependem. A despesa total neste domínio foi em 2019 de 0,9% do PIB quando a média da OCDE era de 1,5% e quatro países da UE (Países Baixos, Noruega, Dinamarca e Suécia) ultrapassavam os 3% do PIB.

Este défice não é compensado pelos cuidados em contexto familiar, já que a intensidade de cuidados informais não se diferencia pela positiva dos outros países da UE e da OCDE<sup>2</sup>.

A situação é de grande risco de exposição das pessoas com dependência à falta de cuidados, embora o país possua o quadro institucional em que se organizam as suas várias modalidades, estruturadas em três núcleos de políticas: a organização de cuidados sociais e de saúde em contexto residencial ou de institucionalização, as prestações monetárias a pessoas dependentes e os apoios a cuidadores informais.

Os apoios a cuidadores informais são de criação muito recente, tendo sido alvo de generalização ao território nacional em fevereiro de 2022.

Os apoios a pessoas dependentes – o Complemento por Dependência – tiveram um custo de cerca de 375 milhões de euros em 2019<sup>3</sup>. No âmbito da ação social foram apoiados no mesmo ano<sup>4</sup> cerca de 160 mil utentes, com um financiamento público de cerca de 600 milhões de euros concentrados em três tipos de respostas: as Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas, que abrangiam cerca de 62 mil utentes e recebiam cerca de 305 milhões de euros; os Serviços de Apoio Domiciliário, abrangendo mais de 64 mil utentes, com comparticipação pública de 232 milhões de euros; e Centros de Dia que acolhiam cerca de 36 mil utentes, custando perto de 53 milhões de euros.

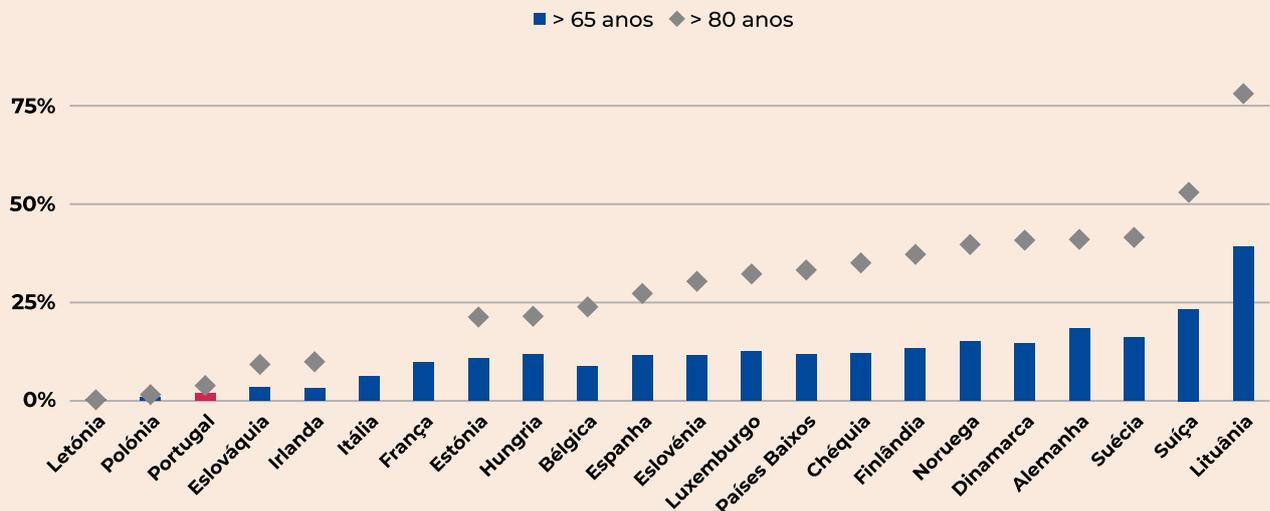
*Portugal é dos países onde é mais reduzida a cobertura de idosos por cuidados de longo prazo, é também dos que menos recursos dependem*

Na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) foram prestados serviços a cerca de 50 mil utentes, com um financiamento público de mais de 156 milhões de euros<sup>5</sup>. As Unidades de Longa Duração e Manutenção e as Unidades de Média Duração e Reabilitação tiveram cerca de 12 mil utentes cada em 2019. Têm ainda significado em contexto residencial as Unidades de Convalescença, com cerca de 8.700 utentes. Os cuidados no domicílio através de Equipas de Cuidados Continuados Integrados chegavam a cerca de 17 mil utentes.

O risco de carência de cuidados das pessoas em dependência tende a agravar-se. A população com mais de 80 anos,

## Beneficiários de cuidados de longo prazo (% , 2019)

Fonte: OCDE | Health at a Glance, 2021



*Portugal encontra-se entre o grupo de países onde é mais reduzida a cobertura de idosos por cuidados de longo prazo.*

de acordo com a projeção-base disponível no Eurostat, irá quase duplicar nos próximos 40 anos e, no mesmo período, o rácio de dependência de idosos irá subir de cerca de 33 idosos por 100 adultos para cerca do dobro.

O Plano de Recuperação e Resiliência contempla verbas neste domínio, que podem acelerar o ritmo de construção de respostas. Mas são necessárias reformas significativas para que o país possa aproximar-se minimamente da OCDE e caminhar para algo parecido com o *continuum* integrado de cuidados de longo prazo<sup>6</sup>.

Uma das reformas mais urgentes é no domínio do financiamento. Atualmente, os cuidados são prestados, na ação social, por entidades do setor social (as IPSS) com financiamento público e, na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, pelo financiamento de contratos-programa com entidades privadas, sociais ou públicas. Em ambos os casos há comparticipações familiares que constituem um copagamento. Há ainda quem aceda a cuidados através da rede privada<sup>7</sup>. Mas não existe qualquer forma de poupança obrigatória ou voluntária para cobrir este custo, em que se incorre numa fase da vida em que a capacidade de consumo de muitos é baixa, quer pelo valor das pensões quer como efeito dos baixos salários dos familiares chamados a participar no copagamento.

A necessidade de expansão dos cuidados de longo prazo exige do Estado, em qualquer cenário, uma forte expansão da despesa pública. Mantendo-se o copagamento das famílias, haveria vantagem em que este deixasse de ser baseado em pagamentos *out-of-the-pocket*. Essa mutualização do risco de dependência, atualmente inexistente, pode permitir uma expansão mais rápida do acesso a cuidados, pela via da segurança social pública ou, se for essa a opção, pelo mutualismo ou pela atividade seguradora e aliviar o peso do financiamento público. É uma reforma urgente, para que se consiga passar do risco da falta de cuidados a cuidados acessíveis a preço comportável pelas famílias, enquanto se aprofunda o debate sobre a natureza do direito ao cuidado. ▶

<sup>1</sup> OCDE. Health at a Glance (2021). Os dados referidos neste texto, com base nesta fonte, estão disponíveis online em <https://tinyurl.com/2a3rxebn>

<sup>2</sup> Ver Ecorys, Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU, 2021 e OCDE. Health at a Glance (2021)

<sup>3</sup> Conta da Segurança Social (2019)

<sup>4</sup> Conta da Segurança Social (2019)

<sup>5</sup> Relatório de Monitorização da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados de 2019

<sup>6</sup> WHO (2021) Framework for countries to achieve an integrated continuum of long-term care

<sup>7</sup> A faturação das residências lucrativas terá atingido um pico de 330 milhões de euros em 2019. Estudo da DBK Residências para a Terceira Idade. <https://tinyurl.com/52w39unz>

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

*Há três áreas da ação social em que há hoje grande protagonismo das IPSS: os cuidados continuados na velhice e dependência, os serviços na infância e a reabilitação e inserção de pessoas com deficiências e incapacidades*

O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social celebrado a 21 de dezembro de 2021 renova, vinte e cinco anos depois, o compromisso entre o Governo, as associações de autarquias locais (Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Freguesias) e as confederações de instituições de solidariedade social (Confederação Nacional das Instituições Particulares de Solidariedade Social<sup>1</sup>, União das Misericórdias Portuguesas e União das Mutualidades Portuguesas) que tinha sido pela primeira vez patrocinado por António Guterres.

O propósito geral do pacto é a formalização da relação de cooperação entre a administração central, a administração local e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) na execução de políticas públicas.

As IPSS são herdeiras de uma longa tradição nacional de entidades de carácter associativo que cooperam com o Estado no desenvolvimento de políticas sociais e de saúde.

A Constituição da República de 1976 reconheceu esta realidade e consagrou uma incumbência de apoio do Estado às IPSS, nomeadamente no âmbito da segurança social, proteção da família, da infância, da juventude, da deficiência e da terceira idade.

As IPSS tiveram um estatuto legal aprovado no governo Pintasilgo (1979-1980) que as circunscrevia à segurança social. Em 1983, o governo da Aliança Democrática reviu esse estatuto, alargando o seu âmbito de intervenção, nomeadamente à promoção e proteção da saúde, à educação e formação profissional e à habitação.

Há três áreas da ação social onde há hoje grande protagonismo das IPSS: os cuidados continuados na velhice e dependência, os serviços na infância e a reabilitação e inserção de pessoas com deficiências e incapacidades.

Neste quadro, desenvolveu-se desde os anos 80 do século passado uma relação próxima entre o setor e a tutela da segurança social, que não foi imediatamente acompanhada por outras áreas governativas, nomeadamente pelas que privilegiaram a expansão de serviços públicos, como a saúde e a educação. A relação IPSS-autarquias, por outro lado, era antes dos pactos muito variável entre territórios.

O propósito do Pacto de 1996 foi o de dar coerência geral a estas relações. Pretendia-se que este fosse “o instrumento redefinidor das áreas, regras, pressupostos e condições de cooperação, abrindo ainda caminho para a revisão global

<sup>1</sup> A Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social sucedeu à União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, que subscreveu o primeiro Pacto de Cooperação.

da legislação aplicável às IPSS e para eventuais alterações a introduzir no quadro legal das autarquias locais”<sup>2</sup>.

O Pacto de 2021 parte do balanço de que houve sucesso na aplicação do primeiro Pacto, quer no reforço do papel das IPSS na execução de políticas, quer na sua participação na sua formulação e desenvolvimento.

Uma das peças basilares desse sucesso foi a institucionalização da rede social nele prevista, criada em 1997, que dotou o país de uma estrutura participativa a nível local no planeamento e execução das políticas sociais. A rede social foi desenvolvida experimentalmente num número circunscrito de municípios e depois foi sendo alargada a nível nacional, até que, quando foi generalizada a nível nacional, em 2006, já cobria 275 concelhos. A rede, embora tenha níveis de funcionamento e relevância díspares entre concelhos, criou uma dinâmica participativa no planeamento da ação social e na prestação de serviços sociais, que fez dela o órgão fulcral descentralizado da cooperação entre parceiros nas políticas sociais.

A Lei de Bases da Segurança Social de 2007 consagrou o desenvolvimento da ação social através de parcerias locais. Mas o Pacto não tem uma ambição circunscrita à ação social. Em 1996 era enunciado que a cooperação abrangeria uma “atuação de forma conjugada, em todos os tipos e áreas de intervenção social”. Há uma inequívoca ambição, protagonizada pelas IPSS, de alargar o seu campo de ação para além das áreas consagradas na Constituição de 1976, que o primeiro pacto já reconhecia e o segundo continua alargando.

O primeiro pacto foi subscrito ao mesmo tempo que se alargava a rede de educação pré-escolar e o Estado tinha que gerir nessa expansão a tensão entre a municipalização da oferta e a sustentabilidade da rede de solidariedade pré-existente. As áreas estratégicas de intervenção aí identificadas como carecendo de orientações posteriores sobre as responsabilidades a assumir pelos parceiros eram no domínio da educação (educação pré-escolar e educação especial), da deficiência, do apoio a idosos, em particular dependentes, do apoio a crianças em risco, da toxicodependência, das pessoas infetadas com HIV, da luta contra a pobreza e participação no Rendimento Mínimo Garantido e da promoção de iniciativas de emprego e desenvolvimento local. Estas áreas eram, pois, sobretudo de interface educação-ação social e ação social-saúde.

Nos últimos 25 anos houve avanços muito significativos na cooperação Estado central-Estado local-IPSS em alguns destes domínios. Consolidou-se a cobertura nacional pela educação pré-escolar baseada em duas sub-redes, uma pública e outra da responsabilidade das IPSS. Lançou-se em 2006 a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados que, não concedendo às IPSS o mesmo monopólio de acesso ao cofinanciamento público que têm na ação social, garantiu a sua participação nos contratos-programa celebrados com o Estado, em pé de igualdade com o setor privado. Houve também neste período uma expansão significativa da colaboração entre o Estado e as IPSS na ação social. Em 2019 os acordos de cooperação entre o Estado e as IPSS para a prossecução de serviços no âmbito da ação social foram superiores a 1,500 milhões de euros, correspondendo a 75% do total da despesa com este subsistema de segurança social<sup>3</sup>.

O novo pacto mantém as áreas estratégicas do primeiro pacto, especificando mais desenvolvidamente algumas delas, e inclui novas áreas. Entram para a lista de prioridades, em consonância com a importância que vêm ganhando no espaço público, os apoios à primeira infância (creches e creches familiares), alarga-se o âmbito da intervenção de ação social a novos públicos e prioridades,

*As IPSS têm a ambição de alargar o seu campo de ação para além das áreas consagradas na Constituição de 1976 (segurança social, proteção da família, da infância, da juventude, da deficiência e da terceira idade)*

<sup>2</sup> Pacto de Cooperação para Solidariedade Social, 1996, p. 2 – <https://tinyurl.com/4wav7eb5>

<sup>3</sup> Cf. Conta da Segurança Social de 2019.

*A dependência mútua entre o Estado (que financia) e a rede de IPSS (que asseguram muitas respostas sociais a que o Estado está obrigado) criou um equilíbrio delicado, que o novo Pacto alarga a outros domínios*

aprofundam-se as referências à colaboração na saúde (introduzindo-se inclusive uma referência ao “apoio às populações em sede de prestação de cuidados de saúde, em todos os pilares do SNS”) e introduz-se novos domínios de participação das IPSS na divulgação do património cultural e, sobretudo, na garantia de um papel de participação no processo de descentralização de competências do Estado.

É de prever que a mudança de orientação em relação às creches que se materializou na gratuitidade universal das creches financiadas pelo Estado possa vir a ser uma das áreas de negociação mais intensa no âmbito do pacto, porquanto seria incoerente garantir acesso gratuito a uma rede financiada publicamente que não se expandisse e coerentemente ambicionasse cobrir a generalidade das necessidades, empurrando os utentes não cobertos – de todos os segmentos socioeconómicos – para uma alternativa radical entre gratuitidade pouco acessível e preços de mercado.

A participação no processo de descentralização que está na sua fase inicial, nas áreas da ação social e da saúde, é outro dos elementos centrais no sucesso do novo pacto. Se o primeiro consagrou a rede social e a participação das IPSS no planeamento e execução de respostas sociais, este mostra a preocupação em garantir que o processo de descentralização de competências vai salvaguardar as IPSS. Um dos deveres assumidos pelo governo é o de consolidar a transferência de competências de ação social para as autarquias locais “valorizando a manutenção das relações de cooperação existentes com as instituições”. Os representantes das autarquias assumem também um novo dever de “prestar apoio às Instituições”, consagrando a transição de um pacto centrado no planeamento participado para um apoio ao nível das autarquias às IPSS.

O novo Pacto, para além de simbolicamente reconfirmar o espírito de cooperação tripartida Estado-autarquias locais-IPSS afirmado há vinte e cinco anos, pretende garantir que o processo de descentralização de competências do Estado central para as autarquias não perturba a cooperação estabelecida e continua o caminho aberto no início dos anos oitenta do século passado de alargamento do âmbito de intervenção das IPSS.

O peso das IPSS nas respostas sociais e a situação de monopólio nas respostas de ação social criou um equilíbrio delicado entre um Estado financiador de uma rede de prestadores privados sem fins lucrativos de que depende totalmente e estes prestadores que são também muito dependentes do financiamento público para subsistirem e se focalizaram na prestação de serviço público por delegação do Estado.

Este sistema permitiu expandir os serviços sociais no país e a partilha do esforço público com instituições que captam recursos adicionais na comunidade embaratece o serviço público prestado, mas teve como reverso que o Estado esteja hoje totalmente dependente do bom funcionamento da rede de prestadores de serviços que, tem sido reivindicado, financia insuficientemente. O pacto é um importante elemento na garantia de estabilização desta relação e de que ela se desenvolve sem tentações das partes de alteração de paradigma. Mais, o Pacto tem a ambição assumida de que este modo de trabalho consolidado na ação social e em alguns domínios da educação se expanda a novos domínios de política. O texto do novo Pacto é explícito quanto à nova ambição: “da saúde à habitação, muitas são as dimensões em que a cooperação tem de ganhar terreno e em que o trabalho conjunto e integrado tem de passar a ser a regra” .

# Emprego

---

**Paulo Marques**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia CET-Iscte

**Rita Guimarães**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia CET-Iscte



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

Os indicadores do desemprego e da qualidade do emprego mostram que os jovens foram desproporcionalmente afetados pela crise económica resultante da pandemia. Mas o último ano revelou que a recuperação também está a desfavorecer os trabalhadores mais jovens em comparação com os restantes.

Em 2020, a taxa de desemprego nacional sofreu variações modestas, aumentando de 6,9% no início do ano para um máximo de 8,1% no terceiro trimestre, a partir de quando foi decrescendo novamente. No segundo trimestre de 2021 já tinha regressado aos valores anteriores à pandemia (6,8%). No entanto, o mesmo não se verificou nas taxas de desemprego dos segmentos da população mais jovens. Para os jovens com menos de 25 anos, a taxa de desemprego aumentou de 19,5% no final de 2019 até um máximo de 26,4% no terceiro trimestre de 2020, não tendo, até ao final de 2021, registado valores inferiores a 22,6%. Também entre o grupo etário dos 25-29 anos se observou uma subida significativa do desemprego, de 9% para 13,1%, embora a recuperação o tenha aproximado dos valores pré-pandémicos.

A magnitude e prevalência destas diferenças tornam-se evidentes quando observamos o rácio entre desemprego jovem e desemprego total. Se, no final de 2019, o desemprego jovem (15-24 anos) era já 2,9 vezes superior ao desemprego total, no final de 2021 era 3,6 vezes superior (ver gráfico). O valor médio da União Europeia é muito inferior, tendo aumentado apenas de 2,2 para 2,4 vezes do desemprego total. Para os jovens com idades entre os 25 e os 29, o aumento foi mais subtil (de 1,3 vezes para 1,7), a par da média da União Europeia.

De facto, o desemprego jovem (15-24) na média da União Europeia não foi tão afetado como em Portugal, tendo atingido um máximo de 18,7%, face a valores

pré-pandémicos da ordem dos 14,8%, e tendo recuperado totalmente no fim de 2021.

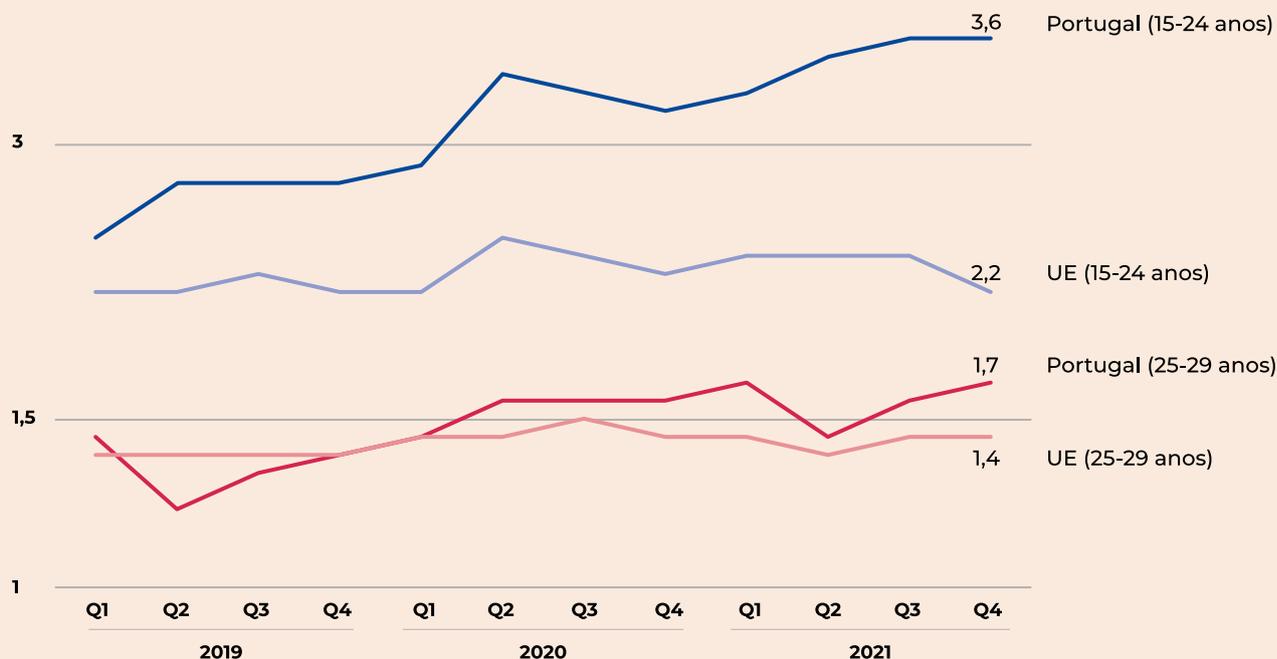
Esta particular fragilidade dos jovens portugueses prende-se, em grande parte, com a sua elevada exposição a vínculos contratuais precários. No último trimestre de 2019, a percentagem de jovens (15-24) com contratos a termo era de 58,5% – mais 9,4 pontos percentuais (p.p.) que a registada na União Europeia (49,1%) e mais 38,1 p.p. do que a registada para o total da população empregada em Portugal (20,4%). No contexto da pandemia assistiu-se a uma forte destruição deste tipo de emprego, evidenciando a precaridade associada a estes vínculos contratuais.

*A particular fragilidade dos jovens portugueses face ao desemprego prende-se, em grande parte, com a sua elevada exposição a vínculos contratuais precários*

Além de agravar de forma generalizada o desemprego jovem, a crise pandémica veio reforçar tendências negativas pré-existentes no que toca às transições para o mercado de trabalho. Em particular, a taxa de desemprego para os jovens licenciados – que já aumentara de 14,9% para 20,8% entre os primeiros trimestres de 2019 e 2020 respetivamente – registava mais 6,9 p.p. no período homólogo de 2021 (27,7%). No último trimestre

## Rácio entre o desemprego jovem e o desemprego total

Fonte: Cálculos dos autores a partir de Eurostat, Labour Force Survey



**A taxa de desemprego dos jovens portugueses com idades entre 15 e 24 anos é 3,6 vezes mais elevada do que a taxa de desemprego total, sendo a diferença em Portugal maior do que na UE e com tendência para aumentar.**

de 2021, a taxa de desemprego deste segmento da população jovem (27,3%) era apenas 0,7 p.p. inferior à dos jovens apenas com o ensino básico – embora estes tenham registado maior volatilidade e valores máximos mais elevados. Esta taxa é mais do dobro da registada na média da União Europeia para os jovens com educação superior, que era de apenas 11,4% no final de 2021 – uma recuperação total após um máximo de 17,3% em 2020.

Este problema, que não se observa para os jovens licenciados com idades entre os 25-29, reflete em parte a dificuldade de transição do ensino para o mercado de trabalho num período marcado não só pela crise económica, mas também pelas várias interrupções e limitações impostas ao sistema de ensino no contexto da pandemia. As profundas diferenças em relação à média da União Europeia, contudo, apontam uma particular vulnerabilidade dos jovens mais qualificados na transição para o mercado de trabalho em Portugal.

Estes dados estão em linha com investigação recente que tem mostrado uma dessintonia entre o crescimento

do número de jovens com formação superior e a capacidade de o tecido económico português absorver estes jovens qualificados. Embora existam setores intensivos em conhecimento que têm ganho importância no mercado de trabalho português (como, por exemplo, o da consultoria e programação informática), esse crescimento não acontece ao mesmo ritmo do rápido crescimento da proporção de jovens com formação superior.<sup>1</sup>

Em suma, a recuperação económica revela que os jovens estão numa posição mais vulnerável porque a recuperação deste tipo de emprego tem sido mais lenta. Entre estes, os jovens com formação superior têm enfrentado dificuldades significativas na sua transição para o mercado de trabalho. ▶

<sup>1</sup> A este respeito, consultar Marques, P., Suleman, F., e Costa, J. (2022) "Moving beyond supply-side arguments to explain over-qualification: The ability to absorb graduates in different models of capitalism". *European Journal of Education*, 57(2): 342-360.

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

*A pandemia afetou muito negativamente os trabalhadores com contratos não-permanentes e tornou evidente a falta de proteção do trabalho não-declarado e do falso trabalho independente*

A Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho complementa e reforça a revisão do Código do Trabalho de 2019.<sup>1</sup> Em 2019 foram limitadas as possibilidades legais de uso de contratos de trabalho a termo certo, reduzidos os seus prazos de duração máxima, criadas regras mais restritivas relativamente às renovações dos contratos a termo certo, aumentado o nível de regulação do trabalho temporário (trabalho prestado através de agências de trabalho temporário) e criada uma contribuição adicional para a Segurança Social por rotatividade excessiva, a aplicar às empresas.<sup>2</sup> Também no âmbito destas alterações, foi alargado o período experimental aplicável aos contratos de trabalho permanentes para 180 dias.

O pressuposto central destas alterações foi o de que as empresas utilizavam excessivamente as formas de contratação não-permanente porque o nível de regulação desses contratos era muito inferior ao dos contratos permanentes. Ao regular os contratos não-permanentes, pretendia-se que as empresas passassem a utilizar mais as formas de contratação permanente. Por outro lado, ao aumentar o período experimental dos contratos permanentes esperava-se promover esse tipo de contratação, que passaria a ter uma componente de maior flexibilidade no período inicial, tornando-o mais atrativo para as empresas.

No que respeita à negociação coletiva, esta reforma não eliminou a sua caducidade<sup>3</sup> nem implicou a reposição do princípio do tratamento mais favorável.<sup>4</sup> A revisão de 2019 também não reverteu todas as normas do Código de Trabalho que tinham sido revistas em 2012, durante o período de vigência do memorando de entendimento entre o Governo português e a troika.<sup>5</sup>

Como descrito no relatório O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021, a crise económica provocada pela pandemia afetou muito negativamente os trabalhadores com contratos não-permanentes.<sup>6</sup> Por outro lado, a pandemia deu maior visibilidade a situações de trabalho não-declarado, assim como à existência de níveis elevados de falso trabalho independente. Devido à paragem forçada da atividade económica, estas situações tiveram consequências muito negativas para estes trabalhadores, que não tiveram acesso a um nível de proteção social adequado. Os trabalhadores temporários (ao serviço de agências de trabalho temporário) e aqueles abrangidos por situações em que existe o recurso a aquisição externa de serviços a entidades terceiras (*outsourcing*), foram também negativamente afetados pela destruição de emprego.

Depois dos desconfinamentos e com a concomitante recuperação da atividade económica, as formas de contratação não-permanente voltaram a crescer. Tendo em

<sup>1</sup> As alterações ao Código do Trabalho aprovadas em 2019 estão disponíveis aqui: <https://files.dre.pt/1s/2019/09/16900/0003500051.pdf>

<sup>2</sup> A taxa ainda não foi aplicada, prevendo-se a sua concretização em 2023.

<sup>3</sup> O regime da caducidade visou limitar temporalmente a vigência das convenções coletivas. A partir de 2003, uma das partes passou a poder requerer a caducidade de uma convenção coletiva.

<sup>4</sup> O Código do Trabalho de 2003 alterou o princípio do tratamento mais favorável, deixando de se assegurar o estabelecimento de direitos mínimos e passando a permitir condições menos favoráveis do que as estabelecidas por lei. Posteriormente, foram feitas alterações legislativas, mas nunca se voltou à formulação pré-2003.

<sup>5</sup> Por exemplo, as relativas ao descanso compensatório do trabalho suplementar, a reposição dos 25 dias de férias anuais, a revogação das medidas que facilitaram o despedimento individual e a reposição do valor das indemnizações por despedimento.

<sup>6</sup> O texto pode ser consultado aqui: [https://ipps.iscte-iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/ENPP2021/07\\_Emprego.pdf](https://ipps.iscte-iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/ENPP2021/07_Emprego.pdf)

conta o que aconteceu durante a pandemia e durante a recuperação económica, o Governo considerou que as medidas tomadas em 2019 não eram suficientes para contrariar a existência de níveis elevados de precariedade.

Em linha com o que tinha sido feito em 2019, a Agenda do Trabalho Digno colocada em discussão pública em outubro de 2021 focou-se nos segmentos do mercado de trabalho mais vulneráveis e definiu várias medidas que, no que se refere à promoção da estabilidade no emprego, se organizaram em sete áreas.<sup>7</sup>

- a. *Regulação dos contratos a termo certo*: revisão das regras sobre sucessão de contratos; reforço dos mecanismos de atuação da inspeção do trabalho para conversão de contratos a termo em contratos permanentes; introdução de critérios nos cadernos de encargos dos procedimentos relativos a contratos de prestação de serviços pelo Estado e demais entidades públicas relativamente à estabilidade do emprego nas empresas concorrentes.
- b. *Regulação do trabalho temporário*: reforço das regras sobre sucessão de contratos de utilização; limitação da renovação dos contratos de trabalho temporário; introdução de requisitos mais exigentes para a atribuição e manutenção de licenças das empresas de trabalho temporário.
- c. *Medidas específicas direcionadas aos jovens*: ações que visam prevenir riscos e abusos relativos ao período experimental aplicável às pessoas à procura do primeiro emprego; eliminação da possibilidade de pagar bolsas de estágio de valor inferior a pelo menos 80% do salário mínimo nacional; aumento da proteção dos direitos dos jovens trabalhadores-estudantes.
- d. *Combate ao trabalho não-declarado*: criminalização do trabalho não-declarado; introdução de uma sanção acessória que penaliza as empresas condenadas por situações relativas a trabalho não-declarado em sede de concursos públicos e apoios públicos.
- e. *Regulação do trabalho de plataforma*: criação de uma presunção de existência de contrato de trabalho com o operador de plataforma.
- f. *Reforço do alcance da negociação coletiva*: criação de incentivos à negociação coletiva em sede de apoios públicos; alargamento da negociação coletiva a novas categorias de trabalhadores.
- g. *Reforço da capacidade de atuação da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT)*: consagração, a título permanente, do poder suspensivo da inspeção do trabalho em situações de despedimento com indícios de ilicitude; reforço das atribuições em matéria de conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado.

À semelhança do que tinha acontecido em 2019, a Agenda do Trabalho Digno não eliminou a caducidade da negociação coletiva, não repôs o princípio do tratamento mais favorável, nem reverteu algumas das mudanças implementadas em 2012.

Já no âmbito das negociações do Orçamento de Estado para 2022 (antes da queda do governo minoritário do PS), o Governo aceitou incluir algumas medidas que não estavam incluídas na versão apresentada em Outubro de 2021, nomeadamente o aumento de 18 para 24 dias da compensação paga pelas empresas quando os contratos a prazo cessam, a reposição do pagamento de horas extraordinárias em vigor até 2012 a partir das 120 horas anuais e o alargamento da arbitragem necessária no âmbito da negociação coletiva.<sup>8</sup> Em Maio de 2022, depois das eleições legislativas, aquando de nova discussão da Agenda em sede de concertação social, o governo

## A Agenda do Trabalho Digno focou-se nos segmentos do mercado de trabalho mais vulneráveis e definiu várias medidas de promoção da estabilidade no emprego

<sup>7</sup> Agenda do Trabalho Digno: [http://bte.gep.msess.gov.pt/separatas/sep33\\_2021.pdf](http://bte.gep.msess.gov.pt/separatas/sep33_2021.pdf)

<sup>8</sup> Facto que levou os representantes do patronato a ameaçar abandonar a Comissão Permanente de Concertação Social invocando o facto de essas matérias não terem sido aí debatidas.

## A diminuição da proporção de contratos não-permanentes pressupõe o reforço do poder negocial dos sindicatos e um maior investimento em formação por parte das empresas

deixou cair as matérias relativas ao pagamento de horas extraordinárias, argumentando que as mesmas serão incluídas no âmbito do acordo sobre rendimentos e competitividade. Finalmente, em junho de 2022, o Conselho de Ministros aprovou a Agenda do Trabalho Digno e entregou-a na Assembleia da República.<sup>9</sup> Esta versão contém algumas diferenças relativamente à apresentada em Outubro de 2021, nomeadamente: a ACT deixa de ter poder especial para suspender despedimentos ilícitos; a “presunção de laboralidade” para os trabalhadores das plataformas digitais passa a poder aplicar-se não apenas na relação entre o prestador da atividade e o operador da plataforma (como estava inicialmente previsto), mas também com “outra pessoa singular ou coletiva” que opere nessa plataforma e é criado um novo mecanismo de arbitragem com vista a limitar a possibilidade da caducidade da negociação coletiva.<sup>10</sup>

Independentemente das várias versões que foram apresentadas, a estratégia do Governo foi clara: aumentar a regulação das formas de contratação atípica sem reverter algumas mudanças importantes implementadas em 2003, nomeadamente a caducidade da negociação coletiva e abolição do princípio do tratamento mais favorável.

Quais são, então, as principais forças e fraquezas da Agenda do Trabalho Digno? Quanto às forças, destaca-se o facto de a estratégia adotada para combater a segmentação do mercado de trabalho se basear num aumento da regulação das formas de contratação atípica, isto é, num nivelamento por cima. A alternativa, que estava presente no Memorando de Entendimento entre o governo português e a troika, seria uma desregulação dos contratos permanentes ou a criação de um contrato único, como sugeria Mário Centeno em 2013.<sup>11</sup> Qualquer dos casos implicaria igualmente o enfraquecimento da negociação coletiva, especialmente a de nível setorial, realizando um nivelamento por baixo. Esta Agenda é pertinente porque os níveis de precariedade se mantêm elevados e a pandemia tornou particularmente evidentes as consequências negativas desse fenómeno. A ênfase na problemática dos jovens também parece adequada, tendo em conta o panorama descrito na primeira parte deste capítulo. O reforço da ACT e das suas atribuições, assim como o reforço da regulação do trabalho prestado através de agências de trabalho temporário e o alargamento da negociação coletiva a novas categorias de trabalhadores são também avanços significativos no combate à precariedade.

Quanto às fraquezas, consideramos que a principal consiste no facto de que uma agenda deste género precisa de ser implementada nos locais de trabalho e, para que isso suceda, é fundamental que exista um forte envolvimento e comprometimento por parte de sindicatos e empregadores.<sup>12</sup> O reforço da ACT dá uma contribuição importante no que respeita à implementação, mas não é suficiente.

A existência de taxas de sindicalização elevadas é especialmente importante porque, como se explicou em cima, a Agenda parte do pressuposto de que se combate a segmentação fazendo um nivelamento por cima.

Para que os sindicatos se reforcem, é importante que os ganhos obtidos através da negociação coletiva sejam significativos, mas o enfraquecimento do seu poder negocial devido à norma que possibilitou a caducidade das convenções coletivas fragilizou-os. Se as novas medidas tomadas pelo governo para dinamizar a negociação coletiva não tiverem os efeitos desejados é necessário repensar este assunto.<sup>13</sup>

Também é imprescindível o envolvimento dos empregadores porque a desejável expansão do emprego permanente requer uma alteração das políticas de recursos humanos. O quadro legislativo pode apoiar essa mudança, por exemplo incluindo normas que obriguem as empresas que mais recorrem aos contratos não-permanentes a investir mais em formação em contexto de trabalho e discriminando positivamente no âmbito da contratação pública e de apoios públicos as empresas que o fazem.<sup>14</sup> ▶

<sup>9</sup> A versão da Agenda de Junho de 2022 pode ser consultada através do seguinte link: <https://bit.ly/3AhS460>

<sup>10</sup> A este respeito ver: <https://www.publico.pt/2022/05/26/economia/noticia/governo-promete-reabrir-discussao-taxa-rotatividade-acordo-rendimentos-2007711> e também [https://www.publico.pt/2022/06/08/economia/noticia/contrato-plataformas-digitais-presumido-pessoa-singular-colectiva-2009369?ref=legislacao-laboral&cx=page\\_content](https://www.publico.pt/2022/06/08/economia/noticia/contrato-plataformas-digitais-presumido-pessoa-singular-colectiva-2009369?ref=legislacao-laboral&cx=page_content)

<sup>11</sup> A este respeito, ver os capítulos 6 e 7 de Centeno, M., (2013) *O trabalho: uma visão de Mercado*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

<sup>12</sup> Acerca da importância da implementação de políticas de regulação ao nível do local de trabalho e da democracia no trabalho ver a contribuição de Lopes, H. *Um trabalho realmente humano – contra a distopia digital, a democracia*, Jornal Público, 9-03-2021.

<sup>13</sup> Para além de ser importante para o combate à precariedade, a dinamização da negociação coletiva também é central no que respeita à política de rendimentos. Sem a sua dinamização será muito difícil atingir o objetivo proposto pelo governo de elevar os salários médios.

<sup>14</sup> Esta dimensão crítica também tem sido negligenciada em outras áreas de política. O lay-off simplificado não deu a devida importância à formação e as políticas de emprego dirigidas aos jovens também não têm dado a devida relevância a este assunto, estando excessivamente centradas no tipo de contrato que é feito e negligenciando a formação.

# Economia

---

Vítor Corado Simões

ISEG – Lisbon School of Economics and Management, Universidade de Lisboa



## O eterno problema do padrão de especialização da economia

O desafio de reforçar o desempenho competitivo da economia portuguesa “difícilmente pode ser conseguido sem melhorar o padrão de especialização da economia, no sentido de produtos sofisticados, comercializáveis” internacionalmente<sup>1</sup>. Tal desafio não é de hoje. Tem uma longa história, que remonta ao tratado de Methuen (1703), com a troca de panos ingleses (produtos complexos) por vinhos portugueses (produtos simples, derivados da agricultura)<sup>2</sup>. Ganhou mais acuidade recentemente, com o movimento de des-globalização e a premência da salvaguarda da sustentabilidade. Atuando transversalmente, a pandemia de COVID-19 tornou o desafio ainda mais urgente, ao conduzir muitos países a estabelecer restrições à circulação de pessoas e bens. Veio também sublinhar os riscos das cadeias de abastecimento internacionais exclusivamente focadas na eficiência produtiva<sup>3</sup>, gerando maior preocupação com a sua resiliência. Assim, a pandemia, ao mesmo tempo que perturbou o funcionamento das economias nacionais e o nível de rendimento e qualidade de vida das populações, veio estabelecer um novo quadro para a inserção dos agentes económicos e das economias nacionais na economia internacional. Contribuiu para novas lógicas, mais regionais, de cadeias de abastecimento, abrindo outras possibilidades para a inserção dos agentes económicos portugueses em cadeias de valor e para a atração de investimento internacional em atividades de maior intensidade cognitiva.

A Europa procurou dar uma resposta aos problemas económicos e sociais suscitados pela pandemia, através do *Next Generation EU*, um instrumento financeiro para promover a recuperação europeia pós-COVID-19, que se exprimiu, em termos nacionais, no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A resposta ao desafio

da competitividade internacional da economia portuguesa, num quadro de transição climática e digital, é um vetor central do PRR.

A questão central da afirmação competitiva da economia portuguesa reside na capacidade de conceber, fabricar e vender internacionalmente bens e serviços complexos, de alto valor acrescentado, respondendo às preferências de mercados, com âmbito supranacional.

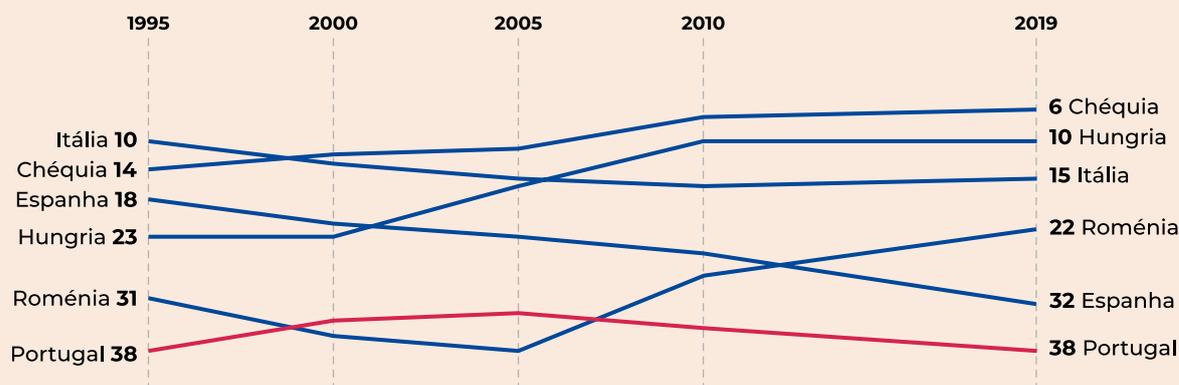
O indicador de complexidade de Harvard (ver gráfico), pretende medir a quantidade de conhecimento tácito incorporada na estrutura de uma economia. Quanto mais

*A pandemia contribuiu para lógicas mais regionais de cadeias de abastecimento, abrindo outras possibilidades para a inserção dos agentes económicos portugueses em cadeias de valor*

elevada, maiores serão as possibilidades de diversificação produtiva, designadamente através da combinação de eixos distintos de conhecimento. Concebido por César Hidalgo e Ricardo Hausmann<sup>4</sup>, tem sido objeto de várias críticas, sobretudo quanto à sua limitada capacidade como preditor do crescimento. Tem, todavia, o mérito de fornecer uma visão global sobre o nível de complexidade das economias e as respetivas oportunidades de diversificação.

## Indicador de Complexidade Económica (número de ordem)

Fonte: Atlas of Economic Complexity



**A sofisticação relativa das exportações portuguesas melhorou entre 1995 e 2005, mas regrediu desde então, para níveis idênticos aos da década de noventa.**

Como se verifica no gráfico, a posição relativa de Portugal, depois de melhorar entre 1995 e 2005, regrediu a partir daí, situando-se, em 2019, no 38.<sup>a</sup> lugar, exatamente o mesmo que ocupava em 1995. Se a melhoria está, em larga medida, associada à introdução de atividades mais complexas em ligação com o Projeto Autoeuropa, o declínio posterior decorre da incapacidade de explorar novas oportunidades de elevado valor acrescentado e da posterior afirmação de Portugal como destino turístico, com serviços de reduzida intensidade em conhecimento<sup>5</sup>.

A comparação internacional mostra que outros países da Europa do Sul, como a Itália e sobretudo a Espanha, experimentaram evoluções mais negativas, embora estejam bastante mais bem posicionados que Portugal. Em contrapartida, países da Europa de Leste, designadamente República Checa, Hungria e Roménia, têm melhorado a posição relativa, em larga medida com base em investimento estrangeiro. Portugal tem, pois, um forte problema de competitividade internacional, resultante da limitada intensidade cognitiva e complexidade das

atividades económicas desenvolvidas no país. O lançamento do PRR constitui, nesta linha, uma oportunidade que não pode ser desperdiçada. ▶

<sup>1</sup> Ricardo Paes Mamede, Manuel Mira Godinho e Vítor Corado Simões (2014) 'Assessment and challenges of industrial policies in Portugal', in Aurora Teixeira, Ester Silva and Ricardo Paes Mamede, *Structural Change, Competitiveness, and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*, Londres, Routledge, pp. 274.

<sup>2</sup> Ver Teresa da Silva Lopes e Vítor Corado Simões (2017) 'Foreign investment in Portugal and knowledge spillovers: From the Methuen Treaty to the 21<sup>st</sup> century', *Business History*, disponível em <https://doi.org/10.1080/00076791.2017.1386177>

<sup>3</sup> The Economist (2020a), 'Chaguan: Globalisation under quarantine', *The Economist*, p. 48.

<sup>4</sup> César A. Hidalgo & Ricardo Hausmann (2009) *The Building Blocks of Economic Complexity*, CID Working Papers 186, Center for International Development at Harvard University.

Para aplicações ao caso português, veja-se: Leonor Sopas (coord.), Ricardo Ribeiro, Marisa Tavares, Vasco Rodrigues e João Meneses (2018) *Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos; Leonor Sopas (2022) *Padrão de Especialização Internacional de Portugal: Evolução Recente e Possibilidades de Desenvolvimento Futuro*, Projecto Foresight Portugal 2030, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

<sup>5</sup> Para informação mais detalhada, ver a análise de Leonor Sopas, *op. cit.*

# Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial

O objetivo das Agendas Mobilizadoras é acelerar a transformação estrutural da economia portuguesa através de consórcios que garantam o desenvolvimento de cadeias de valor nacionais

Existe uma necessidade premente de reforçar a competitividade internacional da economia portuguesa<sup>1</sup>. Isso passa pela introdução de maior complexidade e transversalidade do sistema económico, de forma a responder a necessidades cada vez mais multifacetadas e em constante mutação.

Os desafios económicos suscitados pela pandemia e pelas transições digital e climática conduziram ao *Next Generation EU*, um instrumento financeiro para promover a recuperação europeia pós-COVID-19, que se exprime, em termos nacionais, no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Os objetivos deste são operacionalizados em vinte componentes, que abrangem desde o Serviço Nacional de Saúde e a habitação até à justiça económica e ambiente de negócios e à eficiência da Administração Pública, passando pelo mar e pela descarbonização da indústria. A componente mais relevante para os nossos objetivos é a C5 – Capitalização e Inovação Empresarial, que inclui as Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial<sup>2</sup> – doravante chamadas Agendas Mobilizadoras –, as quais constituem o foco do presente texto.

De acordo com o PRR, o objetivo das Agendas Mobilizadoras é “acelerar a transformação estrutural da economia portuguesa, melhorando o seu perfil de especialização, através da formação de consórcios sólidos e estruturantes que garantam o desenvolvimento, a diversificação e a especialização de cadeias de valor nacionais, prosseguindo metas objetivas ao nível das exportações, emprego qualificado [e] investimento em I&D”<sup>3</sup>.

Trata-se de uma medida de natureza sistémica, mais orientada pela procura que pela oferta, que pretende estimular as empresas e outros agentes económicos a combinar capacidades para responder de forma inovadora a desafios e/ou oportunidades identificados. Ela vai para além de iniciativas anteriores com uma dimensão sistémica, como os *clusters* ou os Laboratórios Colaborativos (CoLAB<sup>4</sup>), em duas vertentes: os atores principais são as empresas e visa contribuir para mudar o perfil de especialização, através da conjugação de competências complementares.

O envelope financeiro das Agendas Mobilizadoras ascende a 558 milhões de euros. Elas expressam-se na formação de consórcios, sempre liderados por uma empresa, mas envolvendo múltiplas entidades, empresariais e não empresariais (fundações, Universidades, centros de investigação, *clusters*, CoLAB,

<sup>1</sup> Ver Ricardo Paes Mamede, Manuel Mira Godinho e Vítor Corado Simões (2014) 'Assessment and challenges of industrial policies in Portugal', in Aurora Teixeira, Ester Silva and Ricardo Paes Mamede, *Structural Change, Competitiveness, and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*, Routledge, Londres, pp. 258-277.

<sup>2</sup> A componente C5 inclui também as Agendas Verdes para a Inovação Empresarial. Estas não serão, porém, abordadas aqui.

<sup>3</sup> República Portuguesa/Ministério do Planeamento, *Recuperar Portugal Construindo o Futuro – PRR Plano de Recuperação e Resiliência*, Ministério do Planeamento, Lisboa, pg. 110. Ênfase no original.

<sup>4</sup> Para informação sobre os CoLAB, cfr. Vítor Corado Simões, 'Laboratórios Colaborativos', in Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (coords.) (2020) *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020 – Valorizar as Políticas Públicas*, pp. 37-41.

associações empresariais). Os projetos devem reportar-se às seguintes áreas: Tecnologias Transversais (Energia, TIC, Materiais); Indústrias e Tecnologias de Produção; Mobilidade, Espaço e Logística; Recursos Naturais e Ambiente; e Saúde, Bem-estar e Território. Existem dois tipos de projetos:

- › Pactos de Inovação, envolvendo um investimento total mínimo de 50 milhões de euros, um consórcio com pelo menos dez entidades incluindo empresas (ao menos uma não PME) e entidades não empresariais do sistema de investigação e inovação (ENESII)
- › Projetos Mobilizadores de Agendas de Inovação, com um investimento mínimo indicativo entre 20 e 50 milhões de euros.

Todos os projetos devem estar concluídos até 31 de dezembro de 2025, cabendo a maioria do investimento a empresas, sendo estas envolvidas nas fases críticas da cadeia de valor dos produtos ou processos pretendidos.

A seleção das Agendas Mobilizadoras a apoiar está ainda a decorrer no momento em que escrevemos este texto. O processo envolveu duas fases: manifestações de interesse e seleção das propostas. Na primeira foram submetidos 143 projetos, dos quais foram escolhidos 70. Na segunda, foram apresentadas 64 propostas, envolvendo investimentos previstos no valor de 8.385 milhões de euros<sup>5</sup>. Deste montante, cerca de 58% corresponde a investimento produtivo e 39% a investimento em I&D. No que respeita às áreas de investimento, a Energia absorve quase 27%, seguida pelas Tecnologias de Produção e Indústrias de Produto (25%) e, a maior distância, por Transportes, Mobilidade e Logística, Tecnologias de Produção e Indústrias de Processo (ambas com 8% cada) e Automóvel, Aeronáutica e Espaço (7%).

Os consórcios propostos têm uma dimensão muito variável, desde 4 entidades (Bio-Hub – Plataforma Nacional de I&D, Produção, Comercialização e Distribuição de Biofarmacêuticos Inovadores; e Sines Green Hydrogen Valley) até 126 (PRODUTECH R3 – Agenda Mobilizadora da Fileira das Tecnologias de Produção para a Reindustrialização). Não é fácil, com os elementos disponíveis, fazer comentários seguros a este respeito. Será lícito, porém, afirmar que consórcios com muito poucos elementos poderão carecer da diversidade de competências complementares que está subjacente à lógica desta medida de política. Em contrapartida, consórcios muito grandes correm riscos de desagregação, pela dificuldade de compatibilizar e congregar os interesses de múltiplos atores ao longo do tempo.

A análise do Aviso para apresentação de propostas indica os oito critérios a considerar na avaliação. Três deles congregam mais de 50% da ponderação total: Efeitos esperados sobre a competitividade empresarial e o perfil de especialização do País (20%), Potencial de valorização económica da inovação e escalabilidade (20%), e Grau de inovação ou de diferenciação (15%). As orientações para a avaliação do segundo critério indicado parecem inadequadas, já que faltam indicadores claros para ajuizar do potencial de valorização económica e da escalabilidade internacional dos resultados. Aliás, este é um aspeto subalternizado na maioria dos projetos apresentados.

Estamos perante uma medida de política ainda não implementada. Assim, a questão-chave é a seguinte: *Qual o potencial desta iniciativa para promover uma efetiva transformação estrutural da economia portuguesa?*

**Faltam indicadores claros para ajuizar do potencial de valorização económica e da escalabilidade internacional dos resultados**

<sup>5</sup> Os leitores que pretendam obter informação mais detalhada sobre os projetos poderão fazê-lo acedendo ao site do IAPMEI (<https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Incentivos-Financiamento/Sistemas-de-Incentivos/Plano-de-Recuperacao-e-Resiliencia/Agendas-para-a-Inovacao-Empresarial.aspx>).

**É bom que as políticas públicas assumam riscos e procurem estimular o reforço da complexidade e a transformação da economia portuguesa**

Como referimos, esta medida de política tem méritos indiscutíveis. Ela pode contribuir, de facto, para a concretização de agendas colaborativas em torno de temas relevantes para a competitividade internacional das empresas e da economia portuguesa. Tem uma vertente de transversalidade e de agregação de contribuições diversas que pode conduzir à configuração de novas cadeias de valor e à transformação das já existentes. A grande maioria das principais empresas industriais existentes em Portugal está envolvida em pelo menos uma Agenda Mobilizadora.

Alguns observadores consideram que se deveria ter ido mais longe, estimulando projetos mais ambiciosos, numa lógica de resultados económicos. Esta crítica tem alguma justificação. Poderia ter havido mais ambição e também maior diversidade de competências para a concretização dos objetivos pretendidos. Assim, com base na informação disponível, a ambição dos dois projetos ligados ao mar parece limitada, para além de alguma falta de consistência e das dúvidas sobre a real capacidade das empresas-líder. Um outro aspeto fundamental é a falta de parceiros internacionais que contribuam com ativos complementares críticos (tecnológicos, de integração de sistemas, organizacionais e de mercado). Estão envolvidas algumas das mais dinâmicas e capacitadas subsidiárias portuguesas de grupos multinacionais (por exemplo, Volkswagen Autoeuropa, Bosch Termotecnologia, Bosch Sistemas de Segurança, Bosch Car Multimédia, Ikea, Vodafone, GMVIS Skysoft e Embraer Portugal). Mas não consta, nos resumos dos projetos, qualquer referência à colaboração ou à mobilização de competências de parceiros internacionais capazes de contribuir com competências em falta. Por exemplo, como se pretende conceber, produzir e comercializar *smart wagons* e material circulante ferroviário em Portugal sem envolver a capacidade de integração de sistemas detida pelos grandes fabricantes a nível mundial<sup>6</sup>?

É provável que alguns projetos não consigam cumprir os objetivos propostos. Os riscos são de diferentes tipos – insuficiências das competências existentes; alteração das condições ambientais, tecnológicas e comerciais; afirmação de abordagens tecnológicas e/ou comerciais alternativas; e dificuldades de gestão dos consórcios – e irão exigir um acompanhamento permanente por parte das entidades públicas, designadamente dos Ministérios da Economia e da Ciência e Tecnologia, do IAPMEI e da Comissão de Acompanhamento do PRR.

Outras candidaturas, em contrapartida, parecem muito promissoras e com claro potencial transformador. Destacam-se, a título de exemplo, os projetos de soluções avançadas para a saúde (*Health from Portugal*), de combate ao lixo espacial (*AI fights space debris*), de desenvolvimento de produtos à base de celulose para substituição de plástico, de plásticos sustentáveis, de modernização das tecnologias de produção (PRODUTECH R3) e a agenda para a inteligência artificial sustentável (onde participam dois unicórnios portugueses).

Muitas iniciativas por certo fracassarão, estando o risco de insucesso correlacionado com a própria ambição dos projetos. Outras serão bem-sucedidas. Mas todas, se bem acompanhadas, poderão ser fonte de aprendizagem. É bom que as políticas públicas assumam riscos e procurem estimular o reforço da complexidade e a transformação da economia portuguesa. Parafraseando António Machado, “o caminho faz-se caminhando”. ▶

<sup>6</sup> As competências da Medway-Maintenance & Repair, S.A. são fundamentalmente nas áreas de reparação e manutenção, não na construção. Desde há cerca de duas décadas, após o encerramento da Bombardier (ex-Sorefame, ex-ADTranz), que Portugal não tem competências na concepção e na integração de sistemas e não domina os sistemas nucleares do material circulante ferroviário.

# Estado

---

João Vasco Lopes

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CoLABOR



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

As principais reformas administrativas do Estado nas últimas décadas foram marcadas por sucessivas vagas de privatizações em vários sectores; mudanças no regime de emprego público, aproximando-o do regime privado e promovendo a sua desregulação; reestruturação da Administração Pública orientada para a sua redução, maior eficiência, flexibilidade e agilidade; recurso à subcontratação e externalização de funções; e por uma aposta na digitalização de serviços públicos e na redução da burocracia, visando fomentar a proximidade e a transparência na relação com os cidadãos.

Em 2020, a pandemia assentou sobre o resultado acumulado destas mudanças e, desde então, o Estado tem vindo a deparar-se com inúmeros desafios, para os quais tem procurado responder em âmbito, escala e velocidade sem precedentes. Daqui decorreram importantes mudanças.

A uma redução acentuada do número de funcionários públicos entre 2011 e 2014 (-10%) seguiu-se um gradual aumento. Entre dezembro de 2019 e 2021 verificou-se um reforço na tendência de crescimento de emprego em alguns tipos de entidade (e.g. nos sectores da saúde, ciência e ensino superior<sup>1</sup>) e uma inversão do decréscimo noutros (e.g. Estabelecimentos de Educação e Ensino Básico e Secundário, Institutos Públicos). Foram pouco significativos os casos entre os vários tipos de entidade onde se acentuou um decréscimo nos níveis de emprego, não havendo registos de tipos de entidade com inversão no crescimento de emprego durante o período de pandemia.

A par do volume de emprego importa atentar ao fluxo de entradas e saídas, com importantes impactos na distribuição de funcionários por escalões etários e nas remunerações agregadas na administração pública.

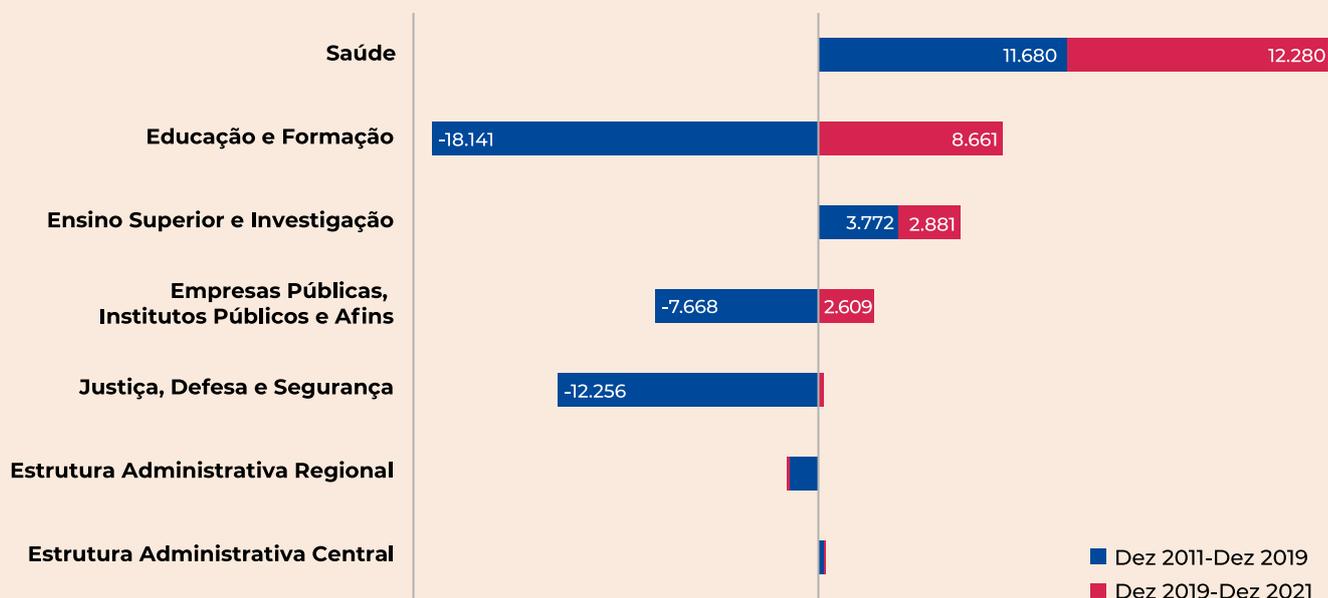
Podemos constatar que o ano de 2021 foi marcado pelo mais elevado número de entradas e de saídas na administração pública durante a última década (141.569 e 126.904, respetivamente), com destaque para o sector da saúde. Neste sector, enquanto em 2018-2019 houve 8.204 entradas e 6.788 saídas, em 2020-2021 estes valores aumentaram para 31.015 e 25.614, respetivamente. Em particular, o número de saídas definitivas na área da saúde em 2021 (9.936) foi superior à soma das saídas definitivas dos nove anos anteriores (9.126, de 2012 a 2020).

*Em 2021 registou-se o mais elevado número de entradas e de saídas na administração pública durante a última década, com destaque para o sector da saúde*

Em termos agregados, a julgar pelos dados de 2020, este fluxo mais acentuado de entradas e saídas durante o período de pandemia não contrariou o gradual envelhecimento dos funcionários da administração pública, cuja idade média era de 43,6 anos em 2011 e de 47,7 anos em dezembro de 2020. Neste ano, os funcionários com mais de 55 anos chegaram mesmo a ser maioritários em algumas funções, como foi o caso dos Oficiais dos Registos e do Notariado (59% num total de 3.771).

## Variação no número de funcionários públicos por áreas da Administração Pública

Fonte: DGAEP



*O número de funcionários públicos na saúde estava a aumentar antes da pandemia e foi reforçado durante este período. Na educação e formação a tendência de quebra foi revertida.*

No que diz respeito a remunerações, a pandemia acontece na esteira de recentes aumentos do salário mínimo e de um descongelamento das carreiras e salários na administração pública em 2019. Em traços gerais, os anos de pandemia foram marcados pela valorização dos escalões remuneratórios mais baixos e por ligeiros aumentos nominais nos restantes escalões, algo que não sucedia desde 2009 (0,3% em 2020 e 0,9% em 2022). De um ponto de vista agregado, no período entre outubro de 2019 e 2021 verificou-se um abrandamento da valorização salarial na função pública em termos nominais em comparação com o biénio antecedente (2,3% em 2019-2021 e 3,1% em 2017-2019), para o qual terá contribuído o fluxo de entradas e saídas anteriormente referido, assumindo que às novas entradas correspondem remunerações médias mais baixas do que às saídas. Em termos reais, a remuneração base mensal na administração pública desvalorizou-se em todos os cargos e cerca de 12% em termos agregados entre 2011 e 2021, apesar do contexto de baixa inflação.

O período da pandemia veio também reforçar a tendência de digitalização na interação dos cidadãos com o Estado. Ao abrigo do Programa Simplex foram tomadas 195 medidas no âmbito da resposta à Covid-19, algumas das quais circunscritas ao período da pandemia e outras de carácter permanente, como por exemplo o Balcão Digital ACT ou a Declaração de Nascimento Online<sup>2</sup>.

Num contexto de enorme incerteza e choques externos profundos, é de esperar que a sociedade se depare com novos desafios, para os quais o Estado será chamado a dar respostas. Depois de um período de grande esforço e desgaste, importa perceber em que medida o modelo e os recursos do Estado serão capazes de as encontrar. ▶

<sup>1</sup> Para o aumento no emprego verificado em ciência e ensino superior terá contribuído a aprovação do regime legal de contratação de doutorados, criado pelo Decreto-Lei 57/2016, que veio substituir bolsas pós-doutoramento por contratos de trabalho

<sup>2</sup> Cfr. *Medidas de simplificação em resposta à covid-19*, disponível em <https://www.simplex.gov.pt/covid>

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

*As capacidades do Estado em prospetiva e planeamento foram sendo destruídas, e a avaliação de políticas tem estado quase restrita à aplicação de fundos europeus*

O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) foi criado em março de 2021 enquanto serviço central da administração direta do Estado, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e sujeito ao poder de direção do Primeiro-Ministro. O PlanAPP tem por missão apoiar a definição das linhas estratégicas de planeamento, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas, acompanhar e avaliar a sua implementação e resultados e elaborar estudos prospetivos<sup>1</sup>. A capacidade do Estado em cada um destes domínios – prospetiva, planeamento e avaliação de políticas – conheceu evoluções históricas distintas e encontrava-se assimetricamente distribuída aquando da criação do PlanAPP.

É comummente aceite que a avaliação de políticas públicas em Portugal se inicia sobretudo a partir da década de 1990, aquando do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCAI), que decorreu entre 1989 e 1993. Desde então, e apesar de a responsabilidade de avaliação de políticas públicas se encontrar dispersa por várias entidades da administração pública, a avaliação de políticas tem sido impulsionada e em larga medida circunscrita à aplicação dos fundos estruturais comunitários, na qual a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C) ocupa uma posição central e onde um pequeno conjunto de empresas de consultoria tem realizado a grande maioria das avaliações.

Desta forma, a avaliação de políticas públicas tem estado quase ausente das dimensões que extravasam a aplicação de fundos europeus, como aquelas de dimensão reguladora ou relativas às políticas sociais. Neste sentido, um estudo recente acerca da institucionalização e uso da avaliação de políticas públicas na Europa sistematiza as suas conclusões em torno de um conjunto de critérios segundo os quais a avaliação de políticas em Portugal surge classificada em todos os critérios como ‘*não existente*’, a par da Roménia<sup>2</sup>.

O caso da prospetiva e do planeamento é distinto, sendo marcado por raízes bastante mais remotas. Desde logo, herdando arranjos institucionais do anterior regime, o I Governo Constitucional incluía um *Ministério da Coordenação Económica e do Plano*, devedor da ideia de planeamento económico de cariz socialista. Até ao XV Governo Constitucional, o planeamento manteve-se consagrado no léxico ministerial, ora conjugado com a área das Finanças, ora com a área da Administração do Território. Destaca-se também a existência de gabinetes de planeamento desde 1969, impulsionados durante os primeiros anos

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março

<sup>2</sup> Stockmann et al. (2020) *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Springer

de democracia e a cuja origem os atuais gabinetes de estudos e planeamento remetem. Estes gabinetes sectoriais estavam sob a orientação do Departamento Central de Planeamento (DCP), que sucedeu ao Secretariado Técnico de Planeamento em 1975, mais tarde rebatizado Departamento de Prospetiva e Planeamento (DPP). Estes e outros arranjos dentro da administração pública<sup>3</sup> configuraram uma capacidade da administração pública nos domínios da prospetiva e do planeamento que iria mais tarde entrar em declínio. Para este declínio terão concorrido sobretudo duas forças fundamentais: por um lado, uma descrença por parte de sucessivos governos nos méritos do planeamento e da prospetiva, num paradigma de crescente liberalização da atividade económica; por outro lado, uma tendência para o emagrecimento da administração pública e para a externalização de capacidades adstritas aos vários ciclos das políticas, num contexto de forte pressão orçamental.

Duas reformas político-administrativas no século XXI alteraram em grande medida os arranjos institucionais nos domínios da avaliação, prospetiva e planeamento: o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), em 2005, e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), em 2011. Destas reformas resultou a extinção do anteriormente referido Departamento de Prospetiva e Planeamento, privilegiando o modelo “Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais”, e mais tarde, o ressurgimento dos modelos de Gabinetes de Estudo e Planeamento. Estes gabinetes, disseminados por diferentes ministérios, têm sido marcados por uma proximidade organizativa e hierárquica à tutela, funcionando numa lógica de apoio político-administrativo aos responsáveis governamentais e refletindo uma organização vertical em torno de silos ministeriais. Sem prejuízo do importante trabalho que desenvolvem, é relevante notar que estes gabinetes não lograram consolidar as competências e atingir o peso necessário para levar a cabo algumas das missões que lhes estavam atribuídas, nomeadamente no domínio da avaliação de políticas públicas.

Perante este diagnóstico, marcado pelo empobrecimento do Estado nos domínios da avaliação, prospetiva e planeamento, e mediante condições políticas favoráveis, o decisor político poderia optar por diferentes alternativas. Desde logo, a resposta poderia distinguir, por um lado, os domínios da avaliação e monitorização de políticas públicas, e por outro, da prospetiva e planeamento. De qualquer forma, poderiam ter sido reforçadas entidades já existentes, dotando-as de recursos necessários para cumprir as suas atribuições nestes domínios, como os gabinetes de estudo e planeamento, ou até mesmo o Tribunal de Contas no domínio da avaliação. A escolha poderia também recair sobre a criação de uma unidade assente no poder legislativo, com a finalidade de comissariar e realizar avaliações de políticas, como acontece por exemplo na Suíça. Poderia também ter sido criado um Instituto Público com estes pelouros, ficando sob a administração indireta do Estado. Outra alternativa seria criar no seio do poder executivo uma entidade capaz de atuar de forma interministerial nos domínios da avaliação, prospetiva e planeamento de políticas públicas. Foi esta última alternativa a opção do XXII Governo Constitucional, criando para o efeito o PlanAPP.

A criação do PlanAPP dava cumprimento ao disposto no Programa do Partido Socialista às eleições legislativas de 2019, mais tarde refletido no Programa do XXII Governo Constitucional<sup>4</sup>. Aqui, enquadrado na secção *Uma Administração*

## *A atuação do PlanAPP deverá incidir sobre o planeamento estratégico, o apoio na definição e implementação de políticas públicas, a avaliação e a prospetiva*

<sup>3</sup> Veja-se por exemplo o caso do Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial (GEBEI), entre o início da década de 1970 e meados da década de 1980

<sup>4</sup> Programa do XXII Governo Constitucional, p. 17. Acedido em 27-04-2022, em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>

*Entre os riscos e desafios que o PlanAPP enfrenta incluem-se o funcionamento em silos de diferentes entidades do Estado, o foco excessivo na conjuntura e até o risco de extinção associada a mudanças de governo*

*Pública robusta para a melhoria dos serviços públicos*, inscrevia-se a prioridade de aprofundar o trabalho colaborativo e acelerar a criação de centros de competências. Nesta senda, o PlanAPP veio integrar recursos já existentes na Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo (UTAIL) que funcionava no Centro de Competências Jurídicas do Estado, alargando o modelo dos centros de competências (já existentes no domínio jurídico, das tecnologias de informação e da política externa) para as áreas do planeamento, da avaliação de políticas e da prospetiva.

Pretende-se que a atuação do PlanAPP incida sobre planeamento estratégico, apoio na definição e implementação de políticas públicas, avaliação e prospetiva. Para além de atribuições específicas, como a coordenação e elaboração da proposta de lei das Grandes Opções e do Plano Nacional de Reformas, ao PlanAPP também cumpre o desenvolvimento de metodologias e a disseminação de competências dentro do Estado. Para esta missão é também relevante notar a criação de uma rede de cooperação interministerial e de partilha de conhecimento e recursos na área do planeamento estratégico (REPLAN), sob coordenação do Diretor do PlanAPP, nomeado em Agosto de 2021.

A equipa inicial do PlanAPP era composta por cerca de meia centena de técnicos superiores e consultores, oriundos de áreas distintas, selecionados após um período de recrutamento e colocação algo conturbado, aos quais se acrescentaram consultores seniores e coordenadores<sup>5</sup>.

É ainda cedo para tecer qualquer análise no que respeita à contribuição efetiva do PlanAPP para melhores políticas públicas e para uma atuação estatal mais coordenada, coerente e fundamentada. No entanto, podemos distinguir um conjunto de riscos e desafios. Entre estes, contam-se aspetos relacionados com: (i) falta de procura das diferentes áreas governativas pelos trabalhos do PlanAPP, nomeadamente no que concerne à avaliação de políticas, onde a questão da utilização e da disponibilidade institucional para a aprendizagem e melhoria adquirem uma importância central; (ii) dificuldade em ultrapassar uma forma de funcionamento tendencialmente fechada e em silos de diferentes entidades inter- e até mesmo intra-ministeriais, colocando obstáculos significativos à atuação do PlanAPP; (iii) primazia de uma lógica de apoio político-administrativo a necessidades conjunturais (e.g. justificação de soluções, apresentação de resultados), em detrimento de um espaço reflexivo e imaginativo que os domínios de atuação do PlanAPP pressupõem; (iv) falta de independência e imparcialidade necessárias ao cumprimento das suas atribuições; e (v) risco de extinção, mediante mudanças de governos e seus protagonistas. Em relação a este último ponto, convirá recordar a situação da AEVAL (*Agencia de Evaluación y Calidad*), com uma atribuição semelhante ao PlanAPP e que, tendo sido criada em 2007 por um governo do PSOE, seria extinta em 2017 na vigência de um governo PP/Ciudadanos.

Torna-se cada vez mais premente fundamentar teórica e empiricamente o debate público e político, reforçando a racionalidade das ações prosseguidas e a visão estratégica sobre a atuação do Estado. Para este desígnio, planeamento, prospetiva e avaliação de políticas públicas surgem como domínios essenciais, nos quais outros países na Europa têm vindo a fortalecer-se. Num contexto onde cada um destes domínios vinha sendo secundarizado, a criação do PlanAPP afigura-se como um marco da maior importância. ▶

<sup>5</sup> Cfr. Portaria n.º 153-A/2021 de 19 de julho

# Justiça

---

Rui Patrício

Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa e Morais Leitão



## Justiça: O problema central da desconfiança dos cidadãos

Diz a Constituição que aos Tribunais incumbe administrar a justiça em nome do povo, assegurando a defesa dos direitos e interesses dos cidadãos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos públicos e privados. O que – para além de outras vertentes de análise, como por exemplo a soberania, a legitimidade, as funções do Estado e a configuração do regime – nos leva a ter em conta, sempre, a confiança que os cidadãos têm no sistema de Justiça, pois o mesmo vem deles e a eles se destina. Aliás, mesmo que a Constituição o não dissesse, assim seria sempre, num quadro de Estado de Direito Liberal e Democrático.

Podemos assim tentar contribuir para o diagnóstico do domínio da Justiça através da medição da confiança dos cidadãos na mesma, já que um sistema de Justiça terá sempre problemas, mesmo que noutras vertentes de análise seja satisfatório, bom ou até ótimo, se não merecer tal confiança. É verdade que a perceção pode amiúde não corresponder à realidade, seja em geral seja no que respeita à Justiça. Mas não importa se há ou não distância entre o que é e o que se percebe que é, pois, a perceção é em si mesma uma realidade, tanto mais importante quanto maior é o papel da confiança como critério de aferição do bom ou mau estado das coisas. Quando não há confiança há um problema sério, que se traduz no facto de a Justiça emanar de um povo e servir um povo que não confia que assim seja. Se porventura a Justiça em geral estiver bem, mas não houver essa perceção, poderemos ter um caso de hipocondria cidadã, mas essa hipocondria é ela mesma uma patologia.

A confiança dos portugueses na Justiça, nas duas últimas décadas, sempre se situou abaixo ou na casa dos 50 por cento<sup>1</sup>, com oscilações, subidas e descidas, mas sempre entre cerca de 30 (pontualmente até menos)

e cerca de 50 por cento (nas ocasiões de melhor resultado), o que permite afirmar, para o lapso temporal analisado, que a maioria dos portugueses não confia na Justiça. A tendência de 2019 em diante é de descida, mas não é ousado afirmar que a pandemia de COVID-19 não contribuiu para esse facto, já que o fenómeno não parece ter uma incidência direta nessa confiança e, sobretudo, porque noutros anos os números e as oscilações são similares.

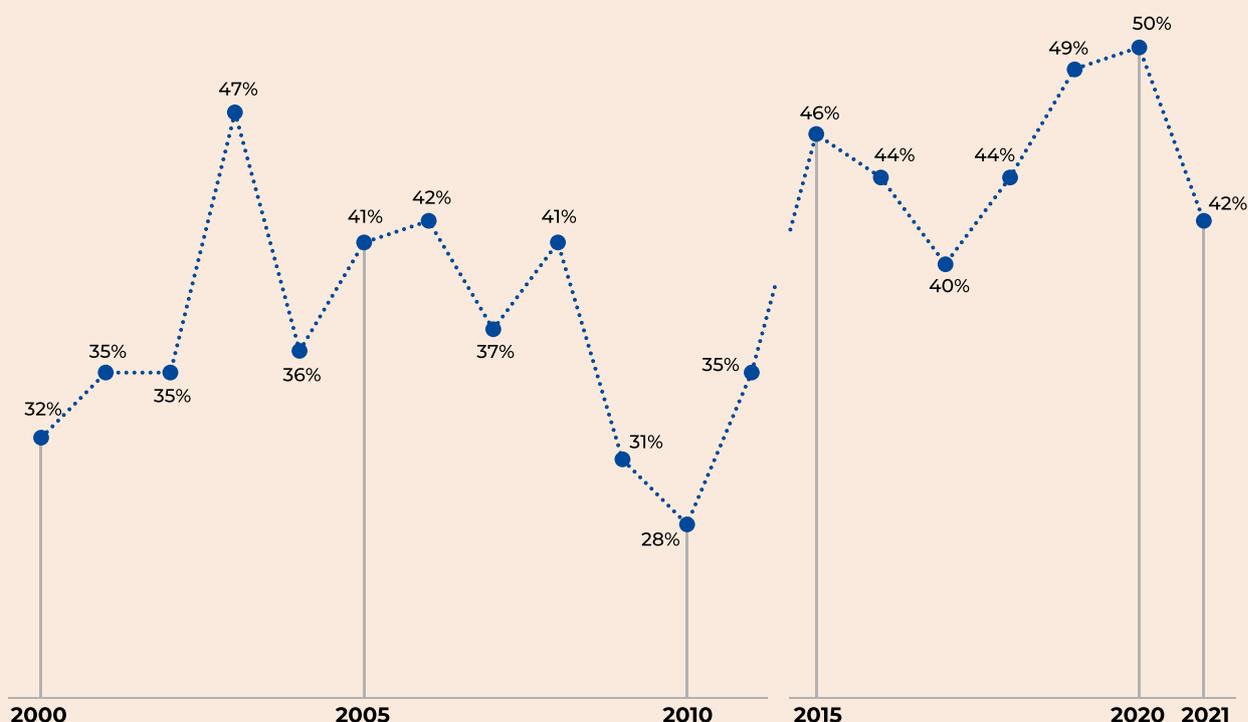
Temos, pois, um problema, que é grave e estrutural, e que obriga a formular pelo menos duas questões. Uma: quais as causas da falta de confiança? Outra, e sempre subsequente à resposta àquela: o que fazer para restaurar ou pelo menos incrementar os seus níveis? Responder cabalmente a uma e a outra não cabe neste texto, mas é duvidoso que alguém seja capaz de identificar bem as causas (e apontar caminhos).

### *As razões que determinam a falta de confiança na Justiça por mais de metade dos portugueses são muito diversas e precisam de ser mais estudadas*

Primeiro porque as causas serão várias, de diversas naturezas e complexas, sendo que umas são suscetíveis de medida e análise estatísticas (e só as temos para alguns temas, não para todos) e outras não (pense-se em aspetos como a mediatização de alguns processos,

## Cidadãos que «tendem a confiar» na Justiça (%)

Fonte: Fundação Francisco Manuel dos Santos | Portal da Opinião Pública



*Nas duas últimas décadas, a percentagem de portugueses que afirma confiar na Justiça oscilou entre 28% e 50%, verificando-se uma tendência de melhoria na última década, mas um recuo em 2021.*

as tendências sociológicas ou a influência que os ciclos económicos, *et cetera*, têm nas perceções sobre a Justiça). E certo é também que, mesmo quando estamos perante aspetos que podem ser e foram objeto de estatística, alguns (pela sua tendência negativa ou problemática) permitem compreender ou intuir algumas razões da falta de confiança, mas outros não, antes estando em contraciclo (para dar um exemplo, veja-se no *site* “O Estado da Nação em Números”<sup>2</sup> que as pendências civis e comerciais têm vindo a descer de modo consistente). A questão é, pois, poliédrica.

Impõe-se um estudo alargado, profundo, multidisciplinar e sério sobre as razões que determinam a falta de confiança de metade ou mais dos portugueses na Justiça. Talvez começando por lhes perguntar. Primeiro,

de forma aberta e, depois, tratando as questões que decorrem das respostas àquela pergunta e todas as que pareçam relevantes aos que se aventurem nesse estudo. Sem isso, podemos até ter dados estatísticos que revelem melhoria sobre certos pontos, mas enquanto se não “descascar” esse fruto, a desconfiança, continuaremos a ter um problema com efeitos de contaminação de outros aspetos essenciais da nossa vida em comunidade. ▶

<sup>1</sup> Veja-se o gráfico. Os dados são do Eurobarómetro, e podem ser encontrados em “POP – Portal da Opinião Pública” (parceria Fundação Francisco Manuel dos Santos e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa).

<sup>2</sup> IPPS-Iscte / CoLABOR.

## Programas de cumprimento normativo: a privatização do combate à corrupção

*As entidades privadas têm agora a seu cargo uma tarefa de prevenção de crimes que tradicionalmente estava apenas reservada a entes públicos*

A Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, entretanto concretizada por vários diplomas legais no final de 2021, elegeu a “prevenção como vetor essencial ao enfrentamento” da corrupção e convocou, para esta missão preventiva, o setor público e o setor privado. A Estratégia pode ser lida a partir de três eixos principais: a aposta na formação e na educação éticas de todos, como forma de aprender o que é a corrupção, como a identificar, evitar e combater; a obrigação de criar e implementar, nas empresas públicas e privadas (de média e grande dimensão), programas de cumprimento normativo; e a criação de incentivos e prêmios para o bom funcionamento desses programas, como forma de estimular a boa autorregulação preventiva. Com estes intuitos, não só se alargou o universo de entidades obrigadas a adotar medidas de prevenção da corrupção (designadamente por via daqueles programas de cumprimento normativo ou *compliance*, na conhecida expressão inglesa), antes circunscritas a certos entes públicos ou, no campo privado, a setores específicos, como também se introduziram novidades no contexto criminal, no contexto das sanções contraordenacionais e no contexto processual. No âmbito criminal, ter ou não ter um programa de cumprimento normativo tornou-se critério de, pelo menos, atenuação da responsabilidade ou, de outro lado, de imposição sancionatória. No âmbito contraordenacional, a ausência ou deficiente aplicação de um programa de cumprimento normativo é agora causa de sanção, com possível severidade. Quanto ao contexto processual, a implementação de programas de prevenção criminal passou a ser condição para obter uma suspensão provisória do processo, instituto que permite (sob uma certa forma de “negociação”) que um processo penal seja suspenso e depois arquivado sem chegar a julgamento. Ou seja, acompanhando, tardiamente, as tendências internacionais, Portugal decidiu agora pôr o *compliance* em letra de lei, onerando as empresas com novos deveres, acompanhados por benefícios e sanções consoante o seu cumprimento ou incumprimento, a ser controlados e vigiados por uma futura entidade pública especializada para esse efeito (o MENAC, Mecanismo Nacional Anticorrupção).

Com a Estratégia, e sobretudo com os diplomas que no final de 2021 lhe deram forma, inaugurou-se, pois, uma nova era na vida das empresas: a era do *compliance* criminal. Para perceber as profundas incidências que esta alteração de paradigma terá (que só o tempo permitirá alcançar completamente, sendo agora o tempo da “corrida ao *compliance*”), interessa notar que as entidades privadas em geral têm agora a seu cargo uma tarefa de prevenção de crimes que tradicionalmente estava apenas reservada a entes públicos, como órgãos policiais, Ministério Público, Tribunais, etc. E que

ficam sujeitas a sanções se se demitirem dessa missão, estando inclusivamente obrigadas a ter mecanismos de receção e tratamento de denúncias e de investigação interna para detetar eventuais crimes que possam ocorrer no seio da sua organização. Ao exigir-se que as empresas criem e apliquem programas de cumprimento normativo criminal, o que se está a impor é um conjunto de novos procedimentos e sistemas que podem ser agrupados em quatro blocos: *i*) aprovação de normas internas de mitigação de riscos próprios da atividade da empresa e da sua exposição a fenómenos criminais, designadamente de corrupção (em sentido amplo); *ii*) fiscalização do cumprimento dessas normas; *iii*) deteção e sancionamento interno dos incumprimentos registados, mormente por via de mecanismos de denúncia e investigação; *iv*) garantias de independência dos responsáveis pelo *compliance*. Nesta senda, aquilo que é pretendido é que os programas de cumprimento normativo regulem todos os aspetos de organização interna e de funcionamento da empresa, reduzindo os espaços de atuação desregulados e introduzindo regras que possam mitigar os riscos da atividade em causa.

O novo paradigma da prevenção da corrupção é produto de um implícito reconhecimento de algum falhanço ou mesmo derrota por parte do Estado (que tem tido o monopólio preventivo-repressivo) e dos tradicionais instrumentos de regulação estatal. Um e outros mostraram-se incapazes de enfrentar, pelo menos, realidades empresariais globais e transnacionais e, não raras vezes, até de maior dimensão e influência que o próprio Estado. O recurso ao *compliance* criminal é, em certa medida, tributário desta derrota, porque vem assumir que a única forma de melhor precaver os complexos riscos suscitados hoje por uma empresa inserida na paisagem de uma economia global e de um mundo complexo é a criação de mecanismos de gestão no seio da própria entidade — afinal a única agência suficientemente especializada para perceber os riscos a que se sujeita, estando apta, por isso, a funcionar como “braço privado” do Estado na prevenção da e no combate à criminalidade.

Os méritos dos sistemas de autorregulação são, pelo menos em teoria, facilmente visíveis. A autorregulação garante, em tese, uma análise de riscos personalizada, *tai-lor-made*, presumivelmente mais eficaz do que uma análise exterior, provinda de um centro público não especializado. Acresce que, ao fazer migrar a responsabilidade pela arquitetura e pela implementação da gestão dos riscos criminais para a empresa, o Estado desonera-se dessas construção e aplicação, cabendo-lhe apenas a sua monitorização, com ganhos para a boa economia regulatória e para a contenção da despesa pública — embora onerando, e amiúde muito, a despesa privada. Adicionalmente, a autorregulação tenderá a contribuir para uma crescente consciencialização das entidades sobre os riscos da sua atividade, elevando os níveis de fluência empresarial e jurídica e incentivando a criação de normas de boas práticas para todos os setores. De igual modo, a instituição de uma filosofia de *compliance* aproxima as diferentes empresas e, bem assim, estas e o Estado, o que, a jusante, pode levar ao aprimoramento dos canais de comunicação e da qualidade e consensualidade das intervenções públicas. Do estrito ponto de vista das empresas, a implementação de programas de cumprimento normativo constitui, além do mais, um mecanismo de maior controlo e minimização dos perigos que enfrenta. Uma empresa capaz de implementar um programa de cumprimento normativo adequado à sua realidade mitiga imediatamente a sua possível responsabilidade — sendo que, com isso, reduz também o impacto reputacional que sempre acompanha as situações de risco, hoje exponenciadas pelos múltiplos canais, alguns quase instantâneos, de comunicação social. E as mais-valias deste maior controlo exorbitam até a própria contenção do risco no

*Em teoria, os sistemas de autorregulação têm virtudes e possibilidades frutíferas, mas são várias as dificuldades que se anunciam à sua concretização*

**Quer o legislador quer a jurisprudência têm de estar à altura dos desafios que se colocam, não podendo esperar que sejam as organizações privadas a enfrentá-los sozinhas**

caso concreto, pois que uma empresa munida de um programa de *compliance* capaz e credível tornar-se-á mais atrativa para investidores e para possíveis candidatos a cargos de liderança, podendo mesmo o seu perfil *compliant* ser condição de negócio (em concursos públicos, por exemplo, ou perante privados mais exigentes) ou, pelo menos, vantagem de negócio.

O novo paradigma — mesmo que surja após um reconhecimento de falhanço e de insuficiência estatais — tem, por tudo isto, virtudes e possibilidades frutíferas. Mas também existem, e são abundantes, as dificuldades que se anunciam na concretização do *compliance* criminal privado. Sendo várias as causas destas possíveis complicações, enuncia-se três das mais importantes.

- › a ditadura da análise custo-benefício como condicionante da adesão das empresas aos deveres de *compliance*, o que significa que quanto mais oneroso for o sistema legal de prevenção criminal, maiores as tentações de incumprimento ou implementação defeituosa.
- › a ligação arterial deste sistema preventivo privado aos sistemas de repressão criminal que, se imprudentemente delineada e delimitada, pode tornar o *compliance* criminal num instrumento de manipulação das responsabilidades, condicionando e orientando um eventual futuro processo através da forma como o sistema é implementado numa organização, e também de manipulação do próprio exercício das funções do responsável de *compliance*, por falta de independência ou pela orientação para si mesmo de responsabilidades que seriam de outros, por exemplo;
- › finalmente, a articulação entre as obrigações de *compliance*, sobretudo nas vertentes de investigação e reporte às autoridades, a responsabilidade sancionatória punitiva das pessoas coletivas e a proibição da autoincriminação. Dito de outro modo, ao tornarmos as empresas polícias e juizes de si mesmas mediante ameaça de sanção, não estaremos, a um tempo, a corroer a presunção da inocência e os direitos de defesa (da empresa e das pessoas que a integram) e, por isso mesmo, a colocar em causa a investigação pública, fazendo-a depender de uma colaboração probatória inválida? E não estaremos, quando impomos obrigações de *compliance* (incluindo investigação e reporte) e ao mesmo tempo não asseguramos uma exclusão de responsabilidade de pessoas coletivas, mas apenas uma atenuação, a querer o melhor de dois mundos? Isto é, queremos que empresas colaborem e que sejam ao mesmo tempo responsabilizadas pelo resultado da sua colaboração, o que implica que não lhe estejamos a dar um estímulo forte para colaborar (exclusão de responsabilidade) e, também, que lhe estejamos a oferecer um instrumento para porventura decidirem não colaborar (a proibição de autoincriminação).

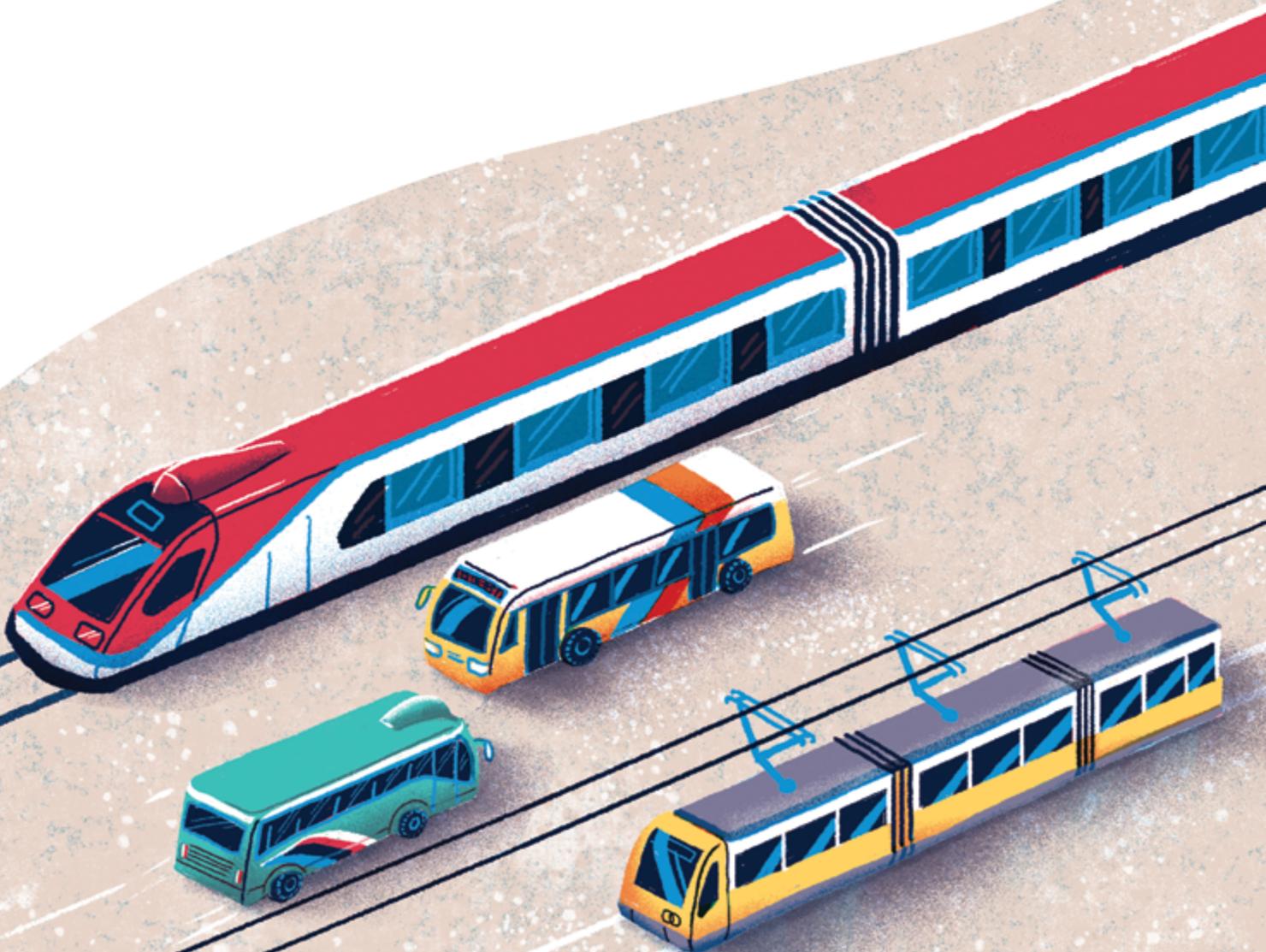
São alguns imbróglis (entre vários outros) que podem, em larga medida, comprometer os propósitos desta nova era da vida das empresas e que só o tempo, a prática e o estudo atento e cuidadoso poderão revelar e solucionar, sendo certo que quer o legislador quer a jurisprudência têm de estar à altura dos desafios que se colocam, não podendo esperar que sejam as organizações, sozinhas, a navegar com êxito por mares nunca dantes navegados. Seja como for, está aí um novo tempo, e não há regresso ao passado, não só porque os ventos não sopram para aí, mas também porque se assume que o passado, de certa forma e em certa medida, falhou ou, ao menos, revelou algumas insuficiências. ▶

# Transportes

---

Filipe Moura

Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa e U-Shift, CERIS



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

Com o crescimento da economia portuguesa de 4,9%, em 2021, o sistema de transportes respondeu e retomou os padrões de mobilidade pré-pandemia, para o bem e para o mal. Se, por um lado, as atividades socioeconómicas retomaram a normalidade possível, satisfazendo as necessidades das famílias e das empresas, por outro, os problemas e desafios associados aos transportes regressaram. Contudo, havia uma expectativa de alteração de alguns padrões comportamentais, nomeadamente nas áreas metropolitanas que concentram cerca de 45% da população nacional, que não se chegou a verificar.

O número de veículos que entram e saem de Lisboa e do Porto, diariamente, aumentou consistentemente desde 2015 (entre 1 a 3% ao ano). No segundo trimestre de 2020, a obrigatoriedade de confinamento devido à pandemia de COVID-19 congelou a mobilidade de uma parte importante da população. O tráfego sofreu uma quebra histórica de quase 40% por comparação com o mesmo trimestre de 2019, em ambas as áreas metropolitanas. A terceira e a mais forte vaga da pandemia trouxe outra quebra no tráfego, embora com menor intensidade no Porto (40% em Lisboa e 30% no Porto). Desde abril de 2021, o tráfego voltou a crescer regressando aos níveis pré-pandemia nas duas áreas metropolitanas.

Nos períodos de confinamento, a população que ficou em casa eliminou as viagens de lazer (a menos dos “passeios higiénicos” a pé ou em bicicleta), substituiu os seus movimentos pendulares ‘casa – trabalho’ e ‘casa – escola’ por teletrabalho e telescola ou suspendeu a sua atividade profissional. Com a retoma da atividade normal no país, muitas empresas incorporaram o teletrabalho como nova forma de organização do trabalho, mas as tendências aqui reveladas indicam que não tiveram

impacto significativo no tráfego rodoviário de entrada e saída das áreas metropolitanas.

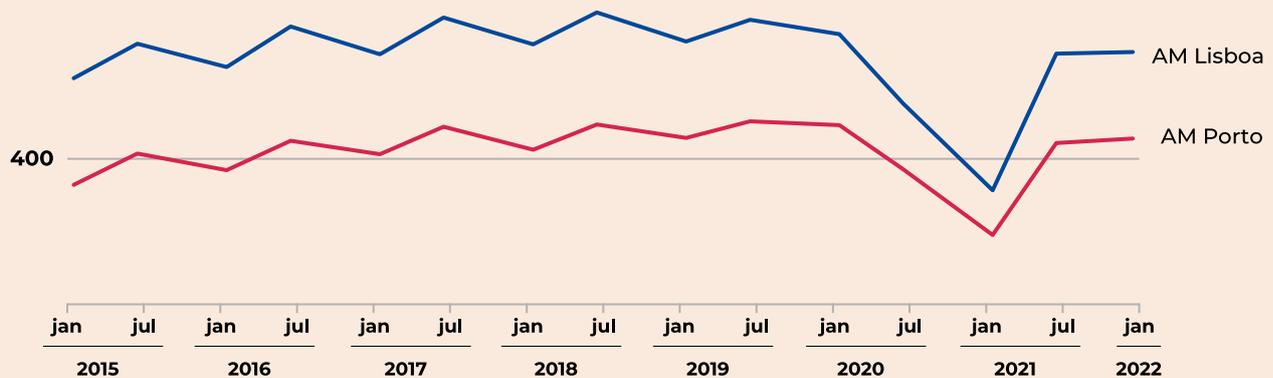
O Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART) iniciou em abril de 2019 com vista à redução dos custos dos passes mensais, chegando a ultrapassar 100€/mês. Em dezembro do mesmo ano, o número de passageiros regulares de transportes públicos tinha aumentado entre 20% e 30%, dependendo do modo de transporte. O tráfego rodoviário pendular nas áreas metropolitanas continuou a aumentar, embora cerca de 1 a 2% abaixo da tendência de aumento dos anos anteriores, refletindo alguma transferência modal para os transportes públicos. Contudo, não se cumpriram as expectativas de redução mais expressiva do tráfego automóvel e respetivos impactes ambientais.

*Havia uma expectativa de alteração de alguns padrões comportamentais, que não se verificou*

O primeiro período de confinamento devido à COVID-19, teve um impacto brutal no número de passageiros transportados, com reduções até 90% face à atividade normal. No último trimestre de 2021, depois dos confinamentos, o número de passageiros em transportes públicos ficou 20% (no caso da ferrovia) a 50% (no caso do metropolitano) abaixo dos níveis de 2019<sup>1</sup>. Esta redução de procura é explicada, em parte, pelo medo de contágio pelo SARS-Cov-2. Por outro lado, algumas empresas mantiveram o teletrabalho depois do fim de obrigatoriedade

## Tráfego médio diário mensal, Área Metropolitana de Lisboa e Porto (1000 veículos/dia)

Fonte: Infraestruturas de Portugal | Relatórios trimestrais de tráfego rodoviário



*O número de veículos que entram e saem de Lisboa e do Porto sofreu uma quebra histórica durante a pandemia, mas desde abril de 2021, o tráfego regressou aos níveis anteriores nas duas áreas metropolitanas.*

de confinamento. Por último, o hábito do automóvel particular parece ter regressado a muitas famílias.

No último trimestre de 2021, o transporte aéreo de passageiros também se aproximou do período pré-pandémico, embora apresentando menos 17% de movimentos de aeronaves nos aeroportos portugueses e transportando menos 27% de movimentos de passageiros, do que em 2019. O transporte rodoviário e ferroviário de mercadorias não sofreu um impacto significativo com a pandemia, tendo-se mantido o abastecimento da economia portuguesa desde 2019.

Estes números revelam três realidades. A primeira é que a oferta de melhores condições nos transportes públicos conseguiu atrair passageiros de forma significativa com a introdução do PART. A segunda é que o recurso ao automóvel não sofreu a redução esperada com a melhoria da atratividade dos transportes públicos. A terceira é que a pandemia não trouxe alterações comportamentais capazes de reduzir de forma significativa o recurso aos modos mais intensivos em combustíveis fósseis.

Assim, os padrões de mobilidade regressaram ao normal: para o bem, porque o sistema de transporte respondeu

às necessidades da retoma económica; e para o mal, porque os desafios de descarbonização, de melhoria da qualidade do ar nas cidades e outros impactos socioeconómicos (designadamente, a exposição excessiva ao ruído e a sinistralidade rodoviária) estão longe de estar resolvidos. No caso particular da mobilidade urbana, as políticas públicas terão de reforçar a competitividade dos transportes públicos (as “cenouras” do sistema de transportes) complementando com uma penalização mais forte do uso do automóvel privado (o “pau” do sistema). As novas concessões dos transportes públicos rodoviários nas áreas metropolitanas iniciaram os seus serviços a 1 de junho de 2022, com frotas e serviços reforçados, esperando-se que a respetiva cobertura territorial alargada sirva melhor e atraia mais as populações metropolitanas nas suas deslocações regulares. Ficarão a faltar as medidas municipais mais restritivas ao uso do automóvel privado. ▶

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estatística (2022) “Atividade dos transportes – 4.º trimestre 2021” ([https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=549706647&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=549706647&att_display=n&att_download=y), consultado a 22 de maio de 2022)

# Transportes públicos gratuitos: benefícios podem ficar muito aquém dos esperados

Numa altura em que as cidades têm de dar respostas aos desafios ambientais e sociais que enfrentam, a mobilidade urbana sustentável ocupa frequentemente o debate público e impõe-se no topo das agendas políticas locais. O transporte público urbano desempenha um papel central na acessibilidade e na mobilidade dos cidadãos, nomeadamente como alternativa ao automóvel privado. Em 2017, apenas 1 a 2 viagens em cada 10 foram realizadas em transportes públicos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP), contra 6 a 7 em automóvel particular<sup>1</sup>. Facilitar e promover o acesso aos transportes públicos para aumentar a sua utilização continua a ser um desafio para as autoridades locais.

Neste contexto, a gratuitidade nos transportes públicos tem vindo a ganhar força no discurso público e nas políticas públicas de mobilidade. Pelo menos 192 cidades de vários continentes implementaram transportes públicos totalmente gratuitos, principalmente na Europa (por exemplo, Polónia, França e Grécia), mas também na América do Sul e do Norte, na Oceânia e na Ásia<sup>2</sup>.

Em janeiro de 2020, Cascais foi pioneira em Portugal ao implementar a gratuitidade total nos transportes públicos para os residentes, trabalhadores e estudantes no concelho. A medida foi orçada em 12 milhões de euros anuais. Em 2022, o município de Lisboa aprovou a proposta de transportes públicos gratuitos aos estudantes residentes dos 18 aos 23 anos e aos residentes com menos de 18 e mais de 65 anos. O custo da medida rondará os 15 milhões de euros anuais. Para além de Cascais e Lisboa, dez Autoridades de Transportes<sup>3</sup> optaram pela gratuitidade dos transportes públicos para idosos e estudantes<sup>4</sup>.

Estamos perante dois modelos de gratuitidade nos transportes públicos. O primeiro é total para os residentes, trabalhadores e estudantes no município (embora exclua os visitantes que não trabalham ou estudam nesse município). Os seguintes modelos são de gratuitidade parcial, restringindo-a a grupos sociais específicos<sup>5</sup>.

O conceito de gratuitidade pode dar origem a múltiplas interpretações e implicações. Na realidade, a operação dos serviços de transporte públicos implica sempre custos que devem ser financiados e, por isso, não são gratuitos. Recorrendo à expressão coloquial, “não existem almoços grátis”.

Resta saber quem e como se paga. Quando a autoridade de transportes opta por oferecer transportes públicos gratuitos para o utilizador está a aplicar um preço especial zero, sem custos para os passageiros, garantindo uma cobertura total dos preços

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estatística (2022), “Atividade dos Transportes – 4.º trimestre 2021” ([https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=549706647&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=549706647&att_display=n&att_download=y), consultado a 22 de maio de 2022)

<sup>2</sup> UITP (2020), “Full Free Fare Public Transport: objectives and alternatives”, setembro (<https://cms.uitp.org/wp-content/uploads/2020/09/Policy-Brief-FullFreeFarePT-DEF-web.pdf>, consultado a 22 de maio de 2022)

<sup>3</sup> As Autoridades de Transportes (AT) são responsáveis pelo planeamento, gestão, monitorização, investimento e financiamento de serviços de transporte para a população de um município ou comunidade intermunicipal, (AMT, 2018, <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>, consultado em junho de 2022)

<sup>4</sup> Fundo Ambiental (2020), <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/poster-part-pdf.aspx>, consultado em junho de 2022

<sup>5</sup> Os modelos parciais podem ainda ser limitados temporalmente (por exemplo, algumas horas ou dias da semana) ou geograficamente (por exemplo, zona central da cidade, um rota específica ou um modo de transporte público)

do serviço, na maioria dos casos incluindo subsídios públicos, como foi o caso da aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), desde abril 2019<sup>6</sup>.

Genericamente, existem três canais principais de financiamento dos transportes públicos: receita tarifária (resultante da venda dos títulos de transporte), outras receitas (por exemplo, publicidade) e subsidiação pelo estado central ou local (a partir do orçamento do Estado ou das cidades). Nas cidades europeias de maior dimensão, com mais de 500 mil habitantes, a receita tarifária pode cobrir até 50% dos custos operacionais. Em cidades de menor dimensão, como por exemplo Dunquerque (França), estas receitas cobrem menos de 10% destes custos<sup>2</sup>.

No caso de Cascais, o município refere que as verbas têm duas origens: o estacionamento tarifado e a receita fiscal em sede de Imposto Único de Circulação, recebido pelo município<sup>7</sup>. No caso de Lisboa, os custos adicionais da medida serão financiados pelo Fundo de Mobilidade do orçamento municipal<sup>8</sup>. Em ambos os casos, os municípios também receberam receitas dos títulos de transporte não abrangidos pelo regime gratuito, assim como o financiamento do PART.

A larga maioria dos sistemas de transportes públicos urbanos são subsidiados, ou seja, assume-se que as receitas são deficitárias face aos custos operacionais. O preço dos títulos de transporte e a qualidade dos serviços prestados são definidos em função de objetivos específicos de ordem económica, social e ambiental, respeitando as obrigações de serviço público contratualizadas<sup>9,10</sup>. A subsidiação dos transportes públicos inclui a compensação financeira destas obrigações de serviço público (indenizações compensatórias ou compensações tarifárias).

A subsidiação terá também de incluir verbas para o investimento em novas infraestruturas e frotas de transporte (que pode ser significativo), associado à gratuidade total dos transportes públicos. Isto porque o serviço tem de ser capaz de acomodar o aumento da procura e satisfazer as obrigações de serviço público, designadamente a continuidade e qualidade do serviço. Caso contrário, os passageiros poderiam deixar de utilizar os transportes públicos e a sua quota modal diminuiria. Uma vantagem da gratuidade parcial é que oferece maior flexibilidade e discricionariedade, em que a estrutura de receitas e financiamento existentes é mantida, nomeadamente na combinação de subsidiação pública, receita tarifária e outras fontes de financiamento.

A gratuidade total nos transportes também reduz custos de operação, nomeadamente de fixação e cobrança de títulos de transporte para as viagens isentadas, uma vez que deixa de ser necessário equipamento, recursos humanos nos postos de venda e de fiscalização, assim como o sistema de transações financeiras (custos bancários).

O sucesso de uma medida é alcançado se os objetivos definidos forem cumpridos, total ou parcialmente.

Os defensores da gratuidade dos transportes públicos referem frequentemente como objetivo principal a transferência de viagens do automóvel particular e a respetiva redução dos seus impactos negativos (ruído, emissão de gases com efeito de estufa e de poluentes atmosféricos, atropelamentos). Contudo, o transporte público já é mais barato do que a utilização de automóveis para a maioria das deslocações urbanas. Apesar desse facto, a proporção de viagens em automóvel é normalmente superior às de transporte público. Assim, a eliminação do custo dos transportes públicos não será provavelmente suficiente para induzir uma transferência entre modos muito significativa. Outros objetivos são igualmente importantes para medir o sucesso da gratuidade nos transportes públicos, para além desta transferência.

O aumento de viagens dos transportes públicos gratuitos pode provir de quatro origens:

**Em 2017, apenas 1 a 2 viagens em cada 10 foram realizadas em transportes públicos nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, contra 6 a 7 em automóvel particular**

<sup>6</sup> AMT (2020), [https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao\\_part\\_2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2270/implementacao_part_2019.pdf), consultado em junho de 2022

<sup>7</sup> Câmara Municipal de Cascais (2020), "Cascais já tem Autocarros Gratuitos" (<https://www.cascais.pt/noticia/cascais-tem-autocarros-gratuitos-partir-de-1-de-janeiro>, consultado em maio de 2022)

<sup>8</sup> [https://www.lisboa.pt/fileadmin/atuabilidade/noticias/user\\_upload/Proposta\\_164-2022.pdf](https://www.lisboa.pt/fileadmin/atuabilidade/noticias/user_upload/Proposta_164-2022.pdf) (consultado em maio 2022)

<sup>9</sup> Por obrigação de serviço público, entende-se "a exigência definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços de transporte de passageiros de interesses geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumia na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas" (Artigo 3.º do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros – RJSPTP).

<sup>10</sup> As obrigações de serviço público incluem, por exemplo, assegurar e gerir o serviço público de transporte de passageiros contratualizado com a autoridade de transportes, satisfazendo condições de pontualidade, regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, segurança, conforto, higiene e cortesia, para além de cobertura espacial e temporal do território (*idem*).

## A eliminação do custo dos transportes públicos não será provavelmente suficiente para induzir uma transferência entre modos muito significativa

1. Os utilizadores atuais passam a fazer mais viagens.
2. A gratuitidade gera viagens novas porque proporciona a acessibilidade a atividades socioeconómicas ou culturais que não se realizariam sem esta forma de mobilidade.
3. Os transportes públicos captam utilizadores novos através da transferência de modos ativos (peões e ciclistas).
4. Captam utilizadores novos através da transferência de outros modos motorizados, nomeadamente do automóvel privado.

Na maioria dos casos de implementação de gratuitidade nos transportes públicos<sup>11</sup>, os objetivos são:

- › aumentar a quota modal<sup>12</sup> dos transportes públicos, a par da quota modal das deslocações a pé e de bicicleta;
- › promover a inclusão social garantindo um acesso mais universal aos transportes públicos;
- › aumentar a mobilidade e o rendimento disponível de determinados grupos socioeconómicos mais desfavorecidos;
- › reduzir custos aos trabalhadores e empregadores e criar oportunidades de trabalho, através de condições mais favoráveis de acesso ao território;
- › aumentar a acessibilidade ao território e desenvolver a economia local;
- › reduzir os impactos ambientais negativos causados pelos transportes urbanos (por exemplo, reduzindo o congestionamento do tráfego e melhorando a qualidade do ar e a saúde a longo prazo dos cidadãos).

Assim, poderá afirmar-se que as viagens transferidas dos modos pedonal e ciclável não contribuem para o cumprimento destes objetivos, uma vez que as viagens ativas são substituídas por viagens motorizadas, consumindo-se mais energia (maioritariamente de origem fóssil) e reduzindo-se a atividade física benéfica para a saúde dos passageiros. As restantes tipologias de viagens geradas são benéficas, uma vez que têm impactos positivos para o cumprimento destes objetivos. No primeiro e segundo casos, o aumento do número de viagens reflete o aumento da atividade socioeconómica. No quarto caso, as viagens em modos motorizados energeticamente menos eficientes e mais poluentes são substituídas por transportes públicos.

Na maior parte das cidades onde foi implementada alguma forma de gratuitidade nos transportes públicos, o respetivo número de viagens aumentou. Contudo, essas viagens provieram de forma significativa de andar a pé ou de bicicleta<sup>2</sup>. Com o modelo de gratuitidade total de Cascais, a procura cresceu 27% no primeiro mês de operação por comparação com janeiro de 2019<sup>13</sup>. Apesar do impacto negativo da pandemia na perceção de segurança dos cidadãos nos transportes públicos (i.e., receio de contágio pelo SARS-Cov-2), a procura em 2021 superou em 10% a de 2019. Seria importante discernir de que modos vieram estas viagens, quem beneficiou deste incentivo e os motivos que levaram a efetuar novas ou mais viagens em TP (para além da eliminação do custo), para se poder avaliar o sucesso cabal da medida.

Já em Lisboa, teremos de esperar pela avaliação dos impactos da iniciativa. Resta saber se os benefícios gerados compensam os custos. A monitorização dos indicadores de desempenho económico, social e ambiental servirá para fazer o balanço final (isto, se a avaliação *ex-post* desta política pública vier a ser realizada). ▶

<sup>11</sup> ELTIS-The Urban Mobility Observatory, "Free passenger transport – exploring the benefits and disadvantages": <https://www.eltis.org/resources/case-studies/free-passenger-transport-exploring-benefits-and-disadvantages>

<sup>12</sup> A quota modal corresponde à percentagem de viagens por modo de transportes (pedonal, bicicleta, automóvel, autocarro, comboio, entre outros modos).

<sup>13</sup> <https://www.cascais.pt/noticia/utilizacao-de-transportes-publicos-em-cascais-com-aumento-de-27> (consultado em maio 2022)

# Habitação

---

Sandra Marques Pereira

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia CET-Iscte



## Consolidação de uma tendência: o recuo da propriedade habitacional

Os Censos 2021 mostram a consolidação do recuo da propriedade, uma tendência iniciada em 2011: em 2001, 76% dos agregados eram proprietários da casa que habitavam, em 2011, esse valor era de 73% e em 2021, 70%.

A expansão da propriedade é frequentemente explicada pelo congelamento das rendas presente em vários momentos da história de Portugal, desde a Primeira República. Mas há um momento de viragem incontornável: a criação da propriedade horizontal em 1955. Ignorá-lo limita a compreensão da história nacional da propriedade e a sua diversidade geográfica, designadamente as especificidades das cidades: territórios diversos com volumes significativos de habitação multifamiliar anterior a 1960 e cuja transformação em propriedade horizontal ocorreu em diferentes momentos. Em 1981, Lisboa e Porto mantinham níveis de propriedade bastante baixos: 18% e 23%. Diferente é a história das suas periferias onde a maioria dos edifícios é posterior a 1960, 83% na AML e 79% na AMP<sup>1</sup>: aqui, a propriedade em 1981 era já superior a 40%<sup>2</sup>, ultrapassando os 70%<sup>3</sup> em 2001.

Se a década de 1960 representa o arranque da propriedade, o último vinténio do século XX sinaliza a sua generalização, crescendo a nível nacional de 57% em 1981 para 76% em 2001. A excepcionalidade de Portugal não está tanto na elevada propriedade, mas mais no atraso da melhoria generalizada da situação habitacional dos portugueses: entre 1970 e 2001 as casas com água canalizada passam de 47% para 98% e as que dispõem de banho/duche de 32% para 94%. É que esse atraso confrontou o emergente Portugal democrático com uma adversidade — a necessidade de resolver esse problema num contexto internacional marcado pelo início do retrocesso do Estado-Providência/diminuição da habitação pública — a que se associou a expansão de uma

conjuntura favorável à aquisição de habitação através de empréstimo. Se a democracia abriu Portugal, também o tornou mais permeável às tendências internacionais: limitou-o na prossecução de uma política habitacional universalista, concretizada por outros nas décadas do pós-guerra, convidando-o a trilhar o caminho do robustecimento da propriedade, também facilitado pela melhoria dos rendimentos.

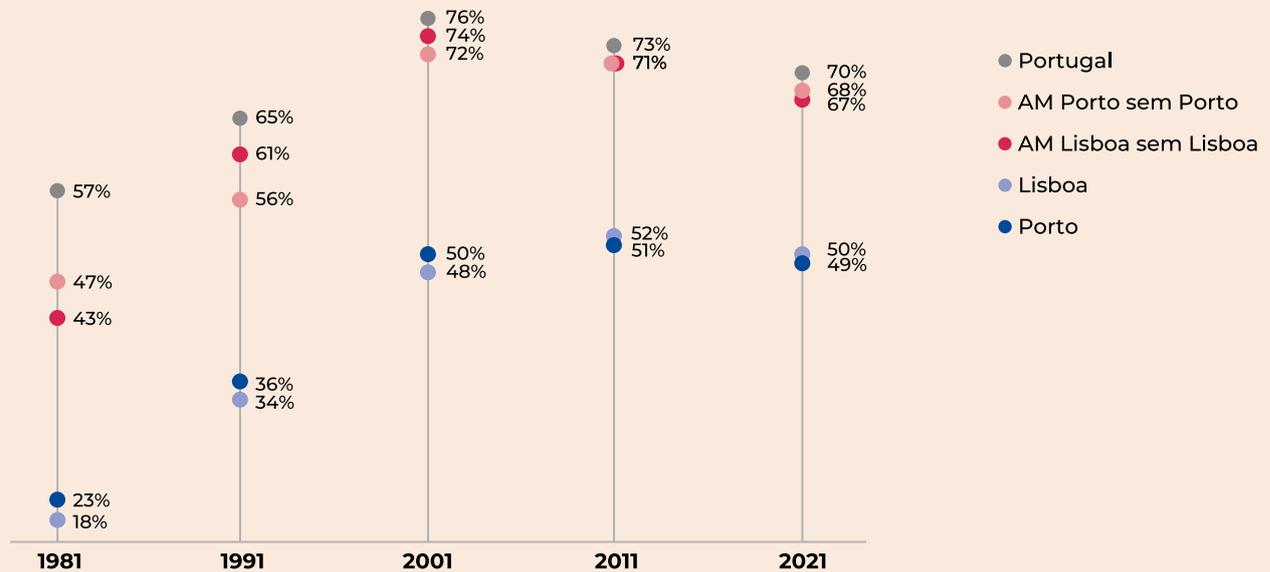
Todavia, o Estado esteve presente na provisão direta de habitação, mesmo só respondendo às situações mais problemáticas concentradas nas áreas metropolitanas e, aqui, em Lisboa e Porto. Isto explica a superioridade do arrendamento público nestas cidades face ao país<sup>4</sup>, e, parcialmente, os seus níveis inferiores de propriedade.

### *Entre os jovens, as desigualdades no acesso à habitação são marcadas pelas diferentes condições económicas dos pais*

A crise de 2008 inverteu a tendência internacional de crescimento da propriedade na sequência das restrições do acesso ao crédito à habitação e da crise no trabalho. Em Portugal a maior queda de crédito ocorre nos anos da troika. Mesmo assim, o decréscimo da propriedade teve início em 2011, exceptuando Lisboa e Porto: aqui a desceda só ocorre em 2021, depois do aumento substancial dos preços da habitação face aos salários.<sup>5</sup> Um problema

## Agregados familiares que são proprietários da casa que habitam (%)

Fonte: INE | Censos



*A percentagem de agregados familiares que é proprietário da sua casa diminuiu desde a viragem do século no conjunto do país, sendo inferior à média nas duas maiores cidades.*

que se soma à crise de 2008, reforçando e agravando a tendência então iniciada. Esta situação, aliada à redução e/ou à residual oferta de arrendamento público, tem conduzido ao afunilamento das soluções habitacionais, revigorando o arrendamento privado, hoje muito atractivo para o investimento financeiro.

Lisboa e Porto, apesar de muito afectadas por esta crise, têm na última década um decréscimo pequeno da propriedade. A transformação da estrutura de proprietários destas cidades é uma das questões que emerge no contexto atual e que poderá ser (relativamente) esclarecida depois de publicados mais dados dos Censos 2021.

Durante décadas a investigação dissecou criticamente a “ideologia” da propriedade, mas atualmente vários investigadores enfatizam a dificuldade de lhe aceder e as iniquidades daí resultantes<sup>6</sup>. O conceito de “generation rent” – jovens incapazes de comprar casa e obrigados a gastar grande parte do seu salário nas rendas – sintetiza o agravamento das desigualdades inter-geracionais no acesso à propriedade. Porém, é importante não limitar

a questão a uma leitura geracional: é verdade que os jovens são particularmente vulneráveis, pois a sua autonomização é posterior a estas mudanças. Mas nem a precariedade, nem os baixos rendimentos são especificidades deste grupo, mesmo que nele se concentrem. Um estudo da Resolution Foundation<sup>7</sup> mostra que o suporte parental é hoje ainda mais diferenciador no acesso à habitação: entre os jovens, as desigualdades são marcadas pelas diferentes condições económicas dos pais, também estas expostas à crescente desvalorização do trabalho. ▶

<sup>1</sup> As percentagem excluem as cidades de Lisboa e Porto

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> Em Lisboa, 11% da população vive em habitação pública, no Porto, 12%, e no país, 2,5%.

<sup>5</sup> Ver diagnósticos deste tema dos relatórios “Estado da Nação e Políticas Públicas” 2020 e 2021.

<sup>6</sup> Veja-se o trabalho de Rowan Arundel.

<sup>7</sup> <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2018/12/House-of-the-Rising-Son.pdf>

## Residências universitárias: as incógnitas de um plano em curso

*Em 2019, a taxa de cobertura de camas para estudantes deslocados era 7% em Lisboa, 9% em Braga, 11% no Porto e em Coimbra, e 13% no conjunto do país*

O ressurgimento da questão do alojamento universitário ocorre em 2017 e é indissociável da crise de acesso à habitação que nessa altura invadiu o debate público e político. Um relatório da Uniplaces de 2017<sup>1</sup> dava conta de que em Lisboa o preço médio de um quarto individual sem casa de banho era 328 euros, mais 62 euros que no Porto e mais 100 euros que em Coimbra. O mesmo relatório estimava que nestas três cidades faltariam quase 20 mil camas: um alerta ao Estado, mas também uma oportunidade de negócio, reforçada pelo crescimento de estudantes estrangeiros.

Em maio de 2018, aquando do primeiro anúncio do Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior divulga os resultados de um diagnóstico de 2017: a taxa de cobertura de camas para estudantes deslocados era então, no país, de 12%<sup>2</sup>. Nesse anúncio, o PNAES era pouco mais do que uma medida da Nova Geração de Políticas de Habitação, associada ao Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE) gerido pela FUNDIESTAMO<sup>3</sup>.

O PNAES definitivo seria publicado em Diário da República em fevereiro de 2019, tendo por base dados que mantinham quase inalterados os de 2017: uma taxa de cobertura de 13%, sendo a gravidade da situação mais evidente nas principais cidades – Lisboa, 7%; Braga, 9%; Porto e Coimbra, 11%. O plano recuperava a ideia lançada pela Nova Geração de Políticas de Habitação, concentrando a resolução do problema no FNRE: fazia-o agora num plano faseado concreto, tendo como objectivo a duplicação da oferta de camas, para 30 mil, em 10 anos. Para a primeira fase (2019-2022), correspondente à legislatura, projetava-se 12.000 camas<sup>4</sup>, parte desse resultado da reabilitação dos imóveis constantes numa lista então publicada, na sua maioria imóveis públicos sem utilização, com grande variedade de localização, tipologia, dimensão ou época. Para além do FNRE, previa-se o recurso direto pelas entidades promotoras (instituições de ensino superior/IES, autarquias e outras) a empréstimos do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Reversão Urbana (IFRU) e do programa Reabilitar para Arrendar.<sup>5</sup>

Chegados a 2021 a execução do PNAES era muito reduzida: entre fevereiro 2019 e dezembro de 2020 foram intervencionadas 1.343 camas. A pandemia e a falta de financiamento específico foram as principais razões para tão baixa execução. Desenhado como uma solução “virtuosa” que tentava a quadratura do círculo – fazer políticas públicas com rentabilidade atrativa – o FNRE revelar-se-ia

<sup>1</sup> <https://www.worx.pt/uploads/2017/10/59f0bela582dd.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.publico.pt/2018/05/17/sociedade/noticia/so-ha-camas-nas-residencias-para-12-dos-estudantes-deslocados-1830354>. O predomínio esmagador do sector privado na oferta de quartos para estudantes (ainda muito marcado pela economia paralela) e os baixos rendimentos em Portugal, desde logo os dos pais dos estudantes que, na esmagadora maioria dos casos, são quem financia as suas despesas (80% em 2020/21 e 90% em 2016/17 de acordo com dois estudos realizados no âmbito do projecto Eurostudent com coordenação de Susana Cruz Martins/ CIES-Iscte e promoção do DGES-MCTES) que não se esgotam no alojamento, atestam a seriedade do problema.

<sup>3</sup> Criado em 2016, o FNRE é um fundo imobiliário público destinado à reabilitação de imóveis (essencialmente) públicos para arrendamento habitacional, a financiar sobretudo pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

desadequado: um desfecho previsível resultante dos critérios de rentabilidade impostos, dificilmente compatíveis com as mensalidades a cobrar. Em simultâneo, surgiam dificuldades de licenciamento dos poucos projetos em curso, em parte resultado da inexistência de legislação para este tipo de edifícios.

Neste contexto, o Plano de Recuperação e Resiliência surge no momento certo. Se o PNAES acabaria por contribuir para alimentar o PRR – cuja urgência requeria conteúdos e metas concretas, e projetos prontos a arrancar – o PRR trazia ao PNAES o que lhe faltava: um financiamento de 375 milhões de euros destinado a 15 mil camas.

Em meados de Janeiro de 2022, dias depois da publicação da portaria que estabelecia as condições definitivas de financiamento das residências de estudantes no âmbito do PRR<sup>6</sup>, eram publicadas as normas técnicas para este tipo de projetos, colmatando a lacuna legislativa referida. Com base num trabalho do LNEC, estas definem com enorme detalhe todas as componentes das residências a construir/reabilitar: da localização aos inúmeros compartimentos e suas áreas mínimas, não esquecendo o mobiliário. Estabelecem ainda os princípios da sustentabilidade (ambiental, económica e social) e inovação (projetual e construtiva).

Em fevereiro de 2022 foi lançada a primeira fase do concurso para os projetos a financiar pelo PRR, tendo por base três critérios de avaliação articulados com os princípios das normas técnicas, um dos quais a garantia de execução até março de 2026<sup>7</sup>. Das 201 manifestações de interesse/projetos inicialmente propostos, 145 foram submetidos às fases seguintes, correspondentes à seleção definitiva de candidaturas a financiar e cujos resultados preliminares saíram a 30 de junho: foram admitidos e classificados 135 projetos/18.449 camas divididos em dois tipos de operações – adaptação, aquisição e renovação de imóveis, 102 projetos, e construção de novos edifícios, 33. Estes resultados mantinham a incerteza sobre os projetos e o número de camas a financiar.<sup>8</sup>

Mas o PNAES não se esgota nos projetos candidatados ao PRR. A estes acresce uma centena em situações diversas: projetos já concluídos ou bastante adiantados, como alguns da Universidade de Lisboa, outros com um futuro mais incerto, como parece ser o caso de vários da FUNDIESTAMO.

Nesta fase inicial da execução do PNAES, podemos discutir a sua adequação à resolução do problema do alojamento dos estudantes, sendo sempre possível considerar outras soluções: 1. abordagens mais ambiciosas, que vão à raiz do problema, tentando reduzir os preços da habitação; 2. soluções mistas que articulem a criação de residências públicas com medidas de qualificação e regulação da oferta privada ou de criação de novos protocolos; 3. soluções relativas às opções de localização das IES, promovendo, por exemplo, a sua deslocação para territórios com preços de alojamento mais acessíveis.

Porém, no presente, e independentemente da pertinência das soluções referidas, há uma medida política com meios financeiros relevantes que está em curso: uma medida que, para além de ter colocado a urgência da resolução do problema do alojamento universitário no centro da agenda das políticas de ensino superior, já conseguiu mobilizar dezenas de instituições. O momento é de discutir o PNAES ao nível: das dificuldades que se colocam à execução dos projetos financiados pelo PRR; dos desafios após a entrada em funcionamento das novas residências; e da necessidade de encontrar soluções para os projetos cuja concretização permanece incerta. Detenhamo-nos numa breve reflexão sobre os dois primeiros pontos, dada a complexidade do terceiro, que não cabe aqui.

*O PNAES previa a criação de 12 mil camas em residências até 2022, mas até dezembro de 2020 tinham sido intervencionadas apenas 1.343 camas, por falta de financiamento específico – a que o PRR veio responder*

<sup>4</sup> <https://www.dges.gov.pt/pt/noticia/plano-nacional-para-o-alojamento-no-ensino-superior>; aqui o leitor encontrará também o link para o Decreto-Lei n.º 30/2019 de 26 de fevereiro relativo à aprovação do PNAES e ainda o diagnóstico de Novembro de 2018 que o sustentou e a que se reportam os dados referidos.

<sup>5</sup> Dois instrumentos que permitiam o acesso ao crédito em condições mais vantajosas do que as oferecidas pelo mercado.

<sup>6</sup> A fundo perdido para os promotores: esta solução seria o resultado de negociações entre o MCTES e o Ministério das Finanças, o primeiro debatendo-se por esta solução e o segundo por uma solução de empréstimo. A solução final acabaria por ser mista: fundo perdido para os promotores e empréstimo para o Estado português – Portaria n.º 29-A/2022. A legislação das normas técnicas de alojamentos para estudantes do ensino superior foi publicada pela portaria n.º 35-A/2022.

<sup>7</sup> Este critério tem uma ponderação de 40% e os outros dois (inovação e adequação da oferta à procura), 30%. Para salvaguardar a execução dos projetos em tempo útil, o aviso para a apresentação de manifestações de interesse já colocava abaixo da classificação mínima os projetos cuja conclusão do investimento fosse posterior a 31 de Julho 2025.

<sup>8</sup> A clarificação destes elementos depende da atualização do valor por cama a realizar à data da celebração do contrato e após a conclusão da audiência prévia dos resultados preliminares.

## Os principais riscos associados a esta política prendem-se com a execução das obras (dados os constrangimentos atuais no setor da construção) e com a gestão das futuras residências (que exige uma gestão especializada)

Os maiores riscos de execução estão já consensualizados e estendem-se à generalidade das obras financiadas pelo PRR:

- i. A derrapagem orçamental na sequência da escalada dos preços dos materiais e da mão-de-obra, um risco que, embora acautelado pela já referida atualização do valor por cama à data do contrato, se prolonga para lá deste momento: mantém-se a necessidade de cobrir o aumento dos custos ocorridos após o contrato, desde logo os que resultam da *décalage* temporal de publicação do ICCHN, e a incógnita sobre quem recairá essa responsabilidade (o Estado ou os donos de obra), a que acresce a obrigatoriedade de pagamento do IVA por parte do dono da obra; também o diploma publicado pelo governo – como resposta ao receio sentido pelos empreiteiros de ficarem com o ónus desses desvios orçamentais, evitando a sua eventual desmobilização – coloca o problema do acréscimo dos custos para o dono da obra<sup>9</sup>; por último, tratando-se de um índice de construção de habitação nova não dá conta da evolução dos preços da reabilitação, geralmente mais cara, sendo muitos os projetos deste tipo.
- ii. O extraordinário aumento da procura de profissionais da construção que potencia uma acentuada redução da oferta.
- iii. A dificuldade em cumprir os prazos exigidos, porque os projetos estão em fases muito diferentes, sendo que os mais atrasados poderão sofrer uma acumulação de potenciais factores de entorpecimento: exigências das normas técnicas, cuja exaustividade se, por um lado, tenderá a qualificar muitas das novas residências, poderá também emperrar alguns projetos; burocracias de licenciamento; disponibilidade de empreiteiros; interrupções das obras na sequência dos pedidos de revisão de preços pelos empreiteiros ou de outras situações; etc.

<sup>9</sup> Nesse diploma estabelece-se a possibilidade de o empreiteiro apresentar ao dono da obra um pedido de revisão extraordinária dos preços.

<sup>10</sup> O Observatório do Alojamento estudantil da plataforma <https://www.student.alfredo.pt> do MCTES já disponibiliza alguma informação sobre a oferta privada.

<sup>11</sup> Este trabalho deverá também informar o da Estrutura de Missão Recuperar Portugal e o da Comissão Nacional de Acompanhamento do Plano de Recuperação e Resiliência, ambas criadas em Maio de 2021, mas com uma diferença fundamental: a primeira é a entidade responsável pela coordenação técnica e de gestão do PRR e os seus membros são remunerados, tendo uma dedicação plena às funções que lhe são atribuídas; a segunda tem um papel “não executivo”, de ordem essencialmente “reflexiva”, sendo os seus membros “personalidades de reconhecido mérito” a quem caberá grande parte do trabalho resultante da auscultação das múltiplas instituições e atores envolvidas no PRR. Se a primeira parece ter reunidas as condições efetivas ao cumprimento dos seus objetivos, a segunda dependerá, em grande medida, da disponibilidade dessas “personalidades de reconhecido mérito”.

Um dos instrumentos de mitigação destas dificuldades é a monitorização do processo em tempo útil: monitorização quantitativa, capaz de controlar o cumprimento dos cronogramas e dos orçamentos contratualizados ou acompanhar a evolução da procura e da oferta (pública e privada)<sup>10</sup>; e monitorização qualitativa, relativa ao controlo da qualidade de execução dos projetos ou à sistematização e análise das dificuldades em curso, encontrando soluções expeditas que evitem a criação de novos problemas. São muitas e exigentes as tarefas que a Agência Erasmus+Educação e Formação, responsável pela gestão e acompanhamento do PNAES, tem pela frente: se esta dispõe dos recursos humanos e financeiros suficientes para as cumprir é uma questão em aberto.<sup>11</sup>

Por último, há desafios que se colocam à gestão das futuras residências, em especial as financiadas pelo PRR, que mantém o promotor vinculado por 30 anos numa lógica “anti-rentista”. Para além do acréscimo de despesas, o grande desafio resulta do facto de várias destas instituições não estarem vocacionadas para a gestão deste tipo de equipamentos que implica tarefas altamente especializadas (limpeza, manutenção, segurança, etc.). Sem prejuízo de não nos desfocarmos da urgência de uma execução competente do PNAES, esta é uma das discussões a desenvolver nos próximos tempos. ▸

# Democracia

---

Maria Fernandes-Jesus

York St John University (UK), CIS-Iscte



## Uma democracia imperfeita, mas com maior participação da juventude

Nos últimos anos, Portugal têm vindo a seguir uma tendência mundial para a diminuição da qualidade na democracia, que volta a acentuar-se em 2021<sup>1</sup>. Pelo segundo ano consecutivo, Portugal é considerado uma “democracia com falhas” pelo *Democracy Index* (2022)<sup>2</sup>, surgindo em 28.º lugar e caindo dois lugares face ao ano anterior. Numa escala de 1 a 10, em que 10 indica maior qualidade da democracia, a Portugal foi atribuída uma classificação total de 7,82 em 2021, face a 7,90 em 2020. Este índice é composto por cinco dimensões, entre os quais se verifica uma manutenção da classificação face aos valores de 2020 em termos de “processo eleitoral e pluralismo” (9,58) e “liberdades civis” (8,82). Destaca-se um decréscimo para 7,14 em termos de “funcionamento do governo” e para 6,88 nos níveis de “cultura política” (ambos indicadores com valores de 7,50 em 2020). Verifica-se, no entanto, uma subida nos níveis de “participação política” para 6,67 face a 6,11 no ano anterior.

Democracia requer participação política por parte dos cidadãos, que se espera ativa e livre, no debate público, na eleição de representantes políticos, na pertença a partidos políticos, a organizações civis ou movimentos sociais. Relativamente à participação política eleitoral, dados do Ministério da Administração Interna<sup>3</sup> indicam níveis de abstenção elevados. Nas eleições legislativas de 30 janeiro 2022 a percentagem de votantes foi de 51,42%; nas eleições autárquicas de 26 de setembro 2021 foi de 53,65%; e nas eleições europeias de 26 de maio de 2019 foi de apenas 30,73%.

A este nível, em Portugal existe uma perceção de que os níveis de abstenção política são particularmente alarmantes nas camadas mais jovens da população. Comparativamente com os adultos, os jovens são vistos como tendo menos probabilidade de votar nas eleições,

de estar envolvidos em partidos políticos e como tendo níveis mais baixos de interesse pela política.

O cenário da participação política da juventude é, porém, bem mais complexo e difícil de retratar. Uma investigação recente sobre a participação política da juventude em Portugal, aponta de facto para um baixo envolvimento dos jovens em atividades políticas formais, particularmente em termos de níveis de voto<sup>4</sup>. No entanto, uma análise comparativa dos dados recolhidos entre 2002 e 2019<sup>5</sup> pelo European Social Survey (ESS), um inquérito realizado em todos os países europeus com amostras representativas das populações nacionais, revela uma situação diferente. De forma geral, nos últimos 20 anos, a participação política dos portugueses aumentou, com exceção do voto. Na maior parte das formas de participação política analisadas,

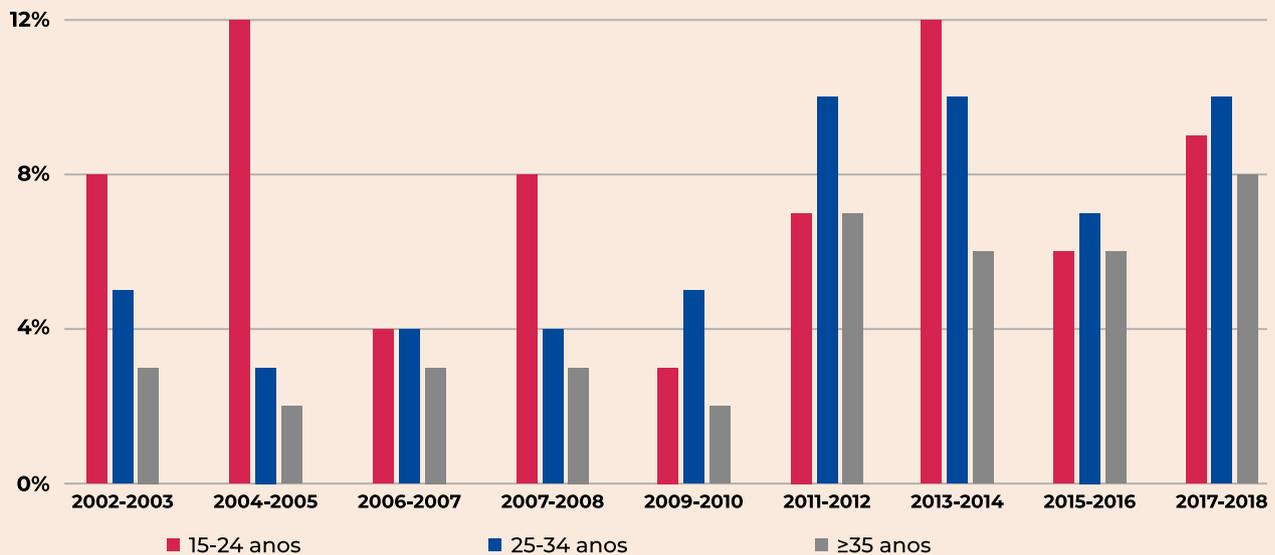
### *Diversos sinais indicam uma crescente vitalidade de coletivos e grupos ativistas na juventude portuguesa*

os jovens seguiram as tendências gerais do resto da população portuguesa, no entanto a sua participação eleitoral manteve-se estável enquanto baixou para outros grupos etários. Por outro lado, verificou-se um aumento particularmente acentuado na assinatura de petições por parte das camadas mais jovens.

Há diversos sinais que indicam uma crescente vitalidade de uma multiplicidade de coletivos e grupos ativistas na juventude portuguesa, revelando uma preferência

## Cidadãos que participaram em manifestações em Portugal, por grupo etário (%)

Fonte: European Social Survey 15



*É entre os jovens que a participação em manifestações políticas tem sido mais expressiva.*

por formas mais pontuais e individualizadas de participação, nomeadamente potenciadas pela internet, e uma mobilização clara dos jovens relativamente a certos temas globais e interseccionais, tais como as alterações climáticas, o feminismo e o antirracismo<sup>6</sup>.

Dados do Eurobarómetro publicados em Maio 2022<sup>7</sup>, salientam esta tendência em termos da participação política dos jovens portugueses tal como dos jovens europeus em geral. Cerca de 60% dos jovens portugueses referem ter participado em pelo menos um tipo de organização juvenil nos últimos 12 meses. Curiosamente, 54% dos jovens portugueses (39% nos jovens europeus) considera que votar nas eleições autárquicas, legislativas ou europeias é ainda a forma mais eficaz que os jovens têm para se fazerem ouvir pelos decisores políticos. No entanto, a maioria dos jovens portugueses sentem que têm pouco poder para influenciar as decisões, leis ou políticas que os afetam diretamente. De facto, tal como os seus congéneres europeus, os jovens portugueses apontam como uma das expectativas principais para 2022 que a sociedade e

os decisores políticos oiçam mais as opiniões e necessidades dos jovens. Este é um desafio que se coloca hoje mais que nunca e que pode ter a capacidade de transformar e democratizar a democracia num período em que se procura recuperar da pandemia COVID-19 e controlar os riscos políticos que ela tornou evidentes. ▶

- Boese, V. A., Alizada, N., Lundstedt, M., Morrison, K., Natsika, N., Sato, Y., Tai, H., & Lindberg, S. I. (2022) Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- Democracy Index 2021: The China Challenge. Economist Intelligence.
- SGMAI – Secretaria Geral Ministério da Administração Interna. Eleições: Resultados dos Escrutínios Provisórios. <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/#>
- Costa, C., Magalhães, P., Costa, E., Menezes, I., Silva, P., & Ferreira, F. (2022) *A participação política da Juventude*. Relatório Síntese. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Magalhães, P., (2022) *A Participação Política da Juventude em Portugal: Um retrato comparativo e longitudinal, 2002-2019*. Gulbenkian Studies #1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Costa, P., Magalhães, P., Costa, E., Menezes, I., Silva, P., & Ferreira, P. (2022) *A participação política da Juventude*. Relatório Síntese. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Eurobarometer (2021) Youth and Democracy in the European Year of Youth. Flash Eurobarometer. Report. European Commission

## Caso do lítio exemplifica a escassa consideração pelas consultas públicas

*A consulta pública sobre a prospeção e pesquisa de lítio em Portugal, realizada em 2021, contou com 1.361 exposições de particulares e mais de uma centena de contributos coletivos*

Portugal é visto como tendo uma das maiores reservas de lítio da Europa e do mundo. No entanto, atualmente a Europa tem apenas uma mina de lítio, em Portugal, de produção muito inferior à procura, pelo que a maioria das necessidades do mineral é assegurada através de importações. Para além de ser utilizado na construção de telemóveis e carros elétricos, o armazenamento de energia em baterias de lítio é também usado em centrais fotovoltaicas, eólicas e híbridas. O lítio é visto como um material estratégico para a transição energética, estimando-se que a União Europeia virá a precisar de cerca de 18 vezes mais lítio em 2030, e quase mais de 60 vezes em 2050, face a 2020<sup>1</sup>.

A exploração de lítio, nomeadamente em Portugal, é parte da estratégia europeia para reduzir as emissões de gases de estufa e atingir a neutralidade carbónica. Neste sentido, têm sido feitos esforços para aumentar o dinamismo e a competitividade da sua exploração. A realização de contratos a conceder direitos de pesquisa, prospeção e exploração de recursos geológicos foi recentemente alvo de enquadramento jurídico<sup>2</sup> e o ano de 2021 ficou marcado pela aprovação de uma estratégia nacional para o lítio. Entre outras coisas, este decreto-lei determina que todos os procedimentos prévios à atribuição de direitos de uso privativo para exploração de recursos geológicos devem ser precedidos de participação pública.

Tal como os restantes Estados-Membros da UE, Portugal é parte da Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (Convenção de Aarhus), que estabelece vários direitos ambientais ao público, nomeadamente o direito de acesso à informação, de participação no processo de tomada de decisão e de acesso à justiça em matéria de ambiente. A prospeção, pesquisa e exploração de lítio requer assim participação pública e depende da avaliação dos seus efeitos no ambiente, que devem ser previamente identificados e avaliados durante a fase de elaboração dos projetos. A consulta pública é o instrumento privilegiado de participação pública em matéria do ambiente em Portugal. Com o propósito de consultar e envolver os membros do público na formulação, adoção e implementação de projetos e programas, são recolhidas opiniões, sugestões e outros contributos dos interessados. O formato mais comum de consulta pública em Portugal é através de pareceres escritos e foi também esse o formato utilizado para ouvir as populações sobre a Avaliação Ambiental Preliminar relativa ao Programa de Prospeção e Pesquisa de Lítio (PPPLítio) em 2021.

<sup>1</sup> Bobba, S., Carrara, S., Huisman, J., Mathieux, F., Pavel, C. (2020) Critical Raw Materials: Strategic Technologies and Sectors in the EU: A Foresight Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 30/2021, de 7 de maio, que regula a Lei n.º 54/2015, de 22 de junho

Tendo como foco a fase de prospeção e pesquisa de lítio em 8 áreas do território português, a consulta pública esteve aberta entre 29 de setembro a 10 de dezembro de 2021. O relatório do resultado da consulta pública<sup>3</sup> dá conta de uma participação muito significativa neste processo, com cerca de 1361 exposições vindas de particulares, 11 exposições com abaixo-assinados com 973 subscrições, 8 exposições de empresas privadas, 38 exposições de entidades coletivas e 60 exposições de órgãos autárquicos (e.g., municípios, juntas de freguesia). Os pareceres submetidos apontam para diversas preocupações ambientais (e.g., destruição das paisagens, contaminação dos cursos de água) sociais (e.g., destruição de fontes de rendimento locais associadas à agricultura local e regional), e também de viabilidade económica (e.g., elevados custos envolvidos na exploração). Um olhar sobre a tipologia das exposições demonstra que cerca de 96% dos participantes discordam do plano e apenas 1,3% estão a favor. As restantes participações foram classificadas como reclamações ou sugestões.

Apesar da quase unanimidade na discordância, o relatório da consulta pública sugere que os concursos para a concessão de direitos de pesquisa e prospeção devem avançar. De facto, e ainda enquanto decorria a consulta pública ao PPPLítio, a 28 de outubro 2021 foram assinadas 14 concessões para exploração mineira, incluindo 5 concessões de exploração, 4 de prospeção com direito a explorar e 5 adendas a contratos anteriores. O governo manteve assim clara a sua intenção de posicionar Portugal como um dos principais produtores de lítio a nível europeu, não obstante a discordância e a crescente contestação de diversas populações locais, grupos, coletivos e associações ambientalistas, autarquias e até diferentes partidos políticos.

Uma análise mais detalhada das respostas aos pareceres sugere uma ausência de consideração dos níveis de discordância, ainda que com o cuidado de apresentar justificações. Essencialmente, verifica-se um foco na apresentação de argumentos, muitas vezes com recurso a enquadramentos legais, para legitimar os procedimentos e as decisões tomadas. Por outro lado, verifica-se também uma ausência de resposta a algumas das preocupações levantadas pela população. Várias exposições, por exemplo, sugerem preocupações com a paisagem, ruído e com a qualidade de ar. Contudo, assume-se que qualquer eventual exploração irá seguir o regime jurídico de avaliação de impacte ambiental com nova consulta pública, pelo que é considerado desnecessário responder a esse tipo de preocupações nesta fase. De facto, as empresas só poderão avançar para a exploração dos minérios em causa depois de terem em sua posse os estudos de Impacte Ambiental concluídos, declarações de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) favoráveis – que deve incluir, obrigatoriamente, nova componente de participação pública – e planos de lavra (projeto de exploração) aprovados.

Importa frisar que a consulta pública é um formato de participação pública que não tem qualquer carácter vinculativo, em nenhuma das fases do projeto. Apesar deste formato ser frequentemente apresentado como tendo a aspiração de manter o público informado, considerar as suas perspetivas e providenciar *feedback* sobre o modo como influenciaram o processo de tomada de decisão, a investigação nesta área demonstra que as populações tendem a apontar diversas falhas no processo, nomeadamente em termos de acesso, na legitimidade associada ao processo e na capacidade real de influenciar as decisões através da consulta pública<sup>4</sup>.

*O governo manteve a intenção de posicionar Portugal como um dos principais produtores de lítio a nível europeu, não obstante a discordância quase unânime na consulta pública*

<sup>3</sup> Direção Geral de Energia e Geologia (2022) Programa de Prospeção e Pesquisa de lítio de 8 áreas potenciais para lançamento de procedimento concursal para atribuição de direitos de prospeção e pesquisa de lítio. Avaliação Ambiental: Vol. III. Relatório da Consulta Pública.

<sup>4</sup> Fernandes-Jesus, M., Seixas, E. C., & Carvalho, A. (2019) Para além dos obstáculos: experiências de consultas públicas e a possibilidade de ética e relevância na participação. Comunicação E Sociedade, 36, 57–80. [https://doi.org/10.17231/comsoc.36\(2019\).2345](https://doi.org/10.17231/comsoc.36(2019).2345)

*É necessário investir em formas de participação pública que assegurem que as preocupações e aspirações da população são compreendidas e verdadeiramente consideradas*

Neste sentido, vale a pena realçar que existem diferentes mecanismos de participação pública. A Associação Internacional para a Participação Pública<sup>5</sup>, por exemplo, salienta a necessidade de investir em formas de participação pública que privilegiem um trabalho mais próximo e contínuo de colaboração com o público no sentido de assegurar que as suas preocupações e aspirações são compreendidas e verdadeiramente consideradas em todas as fases do processo de tomada de decisão, desde a sua conceção até a fase de implementação. Este é aliás um aspeto apontado em alguns pareceres submetidos à consulta pública, que reclamam precisamente da falta de envolvimento das populações na elaboração da estratégia para a exploração de lítio em território português. Tal abordagem implicaria garantir que a consulta pública é mais que uma mera formalidade e legalidade a cumprir, mas que de facto tem uma influência significativa nos processos de tomada de decisão. No caso do programa de pesquisa, prospeção e exploração de lítio em Portugal, é pouco claro como é que a consulta pública afetou as decisões tomadas e como está a informar a estratégia nacional no âmbito do lítio. ▶

---

<sup>5</sup> IAP2 (2022) International Association for Public Participation. Advancing the practice of public participation. <https://www.iap2.org/page/pillars>

# Demografia

---

**Jorge Malheiros**

CEG-IGOT, Universidade de Lisboa

**Lara Patrício Tavares**

ISCSP – School of Social and Political Sciences, Universidade de Lisboa



# A baixa natalidade em Portugal é o novo normal

O número de crianças que nasce em Portugal está a descer há várias décadas, de forma quase contínua. De quando em quando, a comunicação social inquieta-se com essa realidade, como aconteceu quando baixámos a barreira psicológica dos 100.000 nascimentos, no ano 2009, ou mais recentemente quando atingimos menos de 80.000, já em contexto de pandemia da COVID-19.

É importante distinguir duas medidas: a natalidade e a fecundidade. Enquanto a primeira se refere ao total de nascimentos observados num dado período (tipicamente um ano), a segunda refere-se ao número médio de filhos que cada mulher tem ao longo da sua vida fértil (15-49 anos).

Considerando a natalidade, percebe-se que o número de potenciais mães determina, em parte, o número de nascimentos: quanto mais baixo for o primeiro, mais baixo será o segundo – mesmo que o número médio de filhos por mulher se mantenha constante ao longo do tempo. Ora, o que se passa em Portugal, como na maioria dos países desenvolvidos, é que o número de mulheres em idade fértil tem diminuído, fruto do envelhecimento demográfico que tem vindo a acentuar-se. Como os processos demográficos são relativamente lentos, a frase '*Demography is destiny*' foi-se tornando popular. E o destino é o envelhecimento demográfico, pelo menos nas próximas décadas e, por conseguinte, a baixa natalidade.

Não obstante a chegada de mulheres imigrantes a Portugal e de o contributo destas para a natalidade ser crescente, atingindo 13,6% do total de nascimentos em 2021, o que é certo é que se vem assistindo a uma progressiva diminuição do número total de mulheres em idade fértil residentes em Portugal, acontecendo o mesmo com o número médio de filhos que cada mulher tem ao longo da vida. Em 1982, o índice sintético de fecundidade ficou pela primeira vez abaixo do valor necessário para que haja

reposição de gerações (2,1) e de 2000 em diante foi sempre inferior de 1,5.

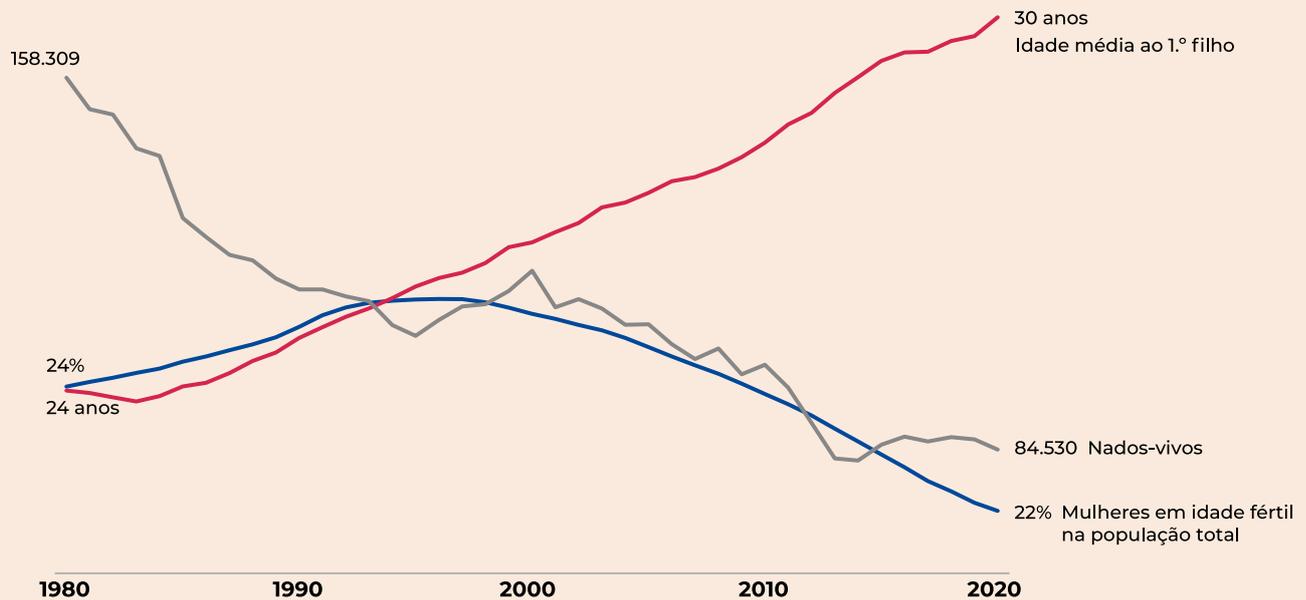
O número médio de filhos por mulher, que nos é dado pelo índice sintético de fecundidade, não depende da estrutura da população – ao contrário do número de nascimentos. Ou seja: uma sociedade com poucas mulheres em idade fértil pode ter um índice sintético de fecundidade elevado. As variações desse índice podem resultar do que se chama efeito *tempo* (*timing* da maternidade) e do efeito *quantum* (quantidade de filhos que as mulheres têm). A descida mais acentuada do índice de fecundidade durante a Grande Recessão (2008-2014), bem como a recuperação que se observou depois, por exemplo, podem em parte ser reflexo de um efeito *tempo*.

*A parentalidade implica estabilidade financeira, o que para as gerações mais jovens é cada vez mais difícil de conseguir*

Porém, há um adiamento mais estrutural que está associado ao progressivo aumento da idade média ao nascimento do primeiro filho – uma das mais salientes características das tendências de fecundidade na Europa desde o fim do século XX<sup>1</sup>. Em Portugal, a idade média ao nascimento do primeiro filho ultrapassou pela primeira vez os 30 anos em 2020. Uma das principais causas apontadas para este adiamento é o aumento da escolaridade das mulheres. Embora não existam provas definitivas relativamente à natureza causal do efeito da escolaridade sobre o adiamento da maternidade, é expectável que muitas das mulheres com níveis de instrução mais elevados tentem

## Número de nados-vivos, idade média da mãe no primeiro filho e percentagem de mulheres em idade fértil

Fonte: INE | Pordata | Human Fertility Database



*Nas últimas décadas houve uma quebra acentuada do número de nados-vivos, para a qual contribuíram o aumento da idade média da mãe no primeiro filho e a diminuição da percentagem de mulheres em idade fértil.*

afirmar-se nas suas carreiras antes de decidir tornarem-se mães. Um argumento afim, embora diverso, é o de que os casais procuram estabilidade financeira antes de avançar para o projeto da parentalidade – sendo que para as gerações mais jovens essa estabilidade é cada vez mais difícil de conseguir.

Biologicamente, a probabilidade de engravidar começa a diminuir a partir dos 25-30 anos. Tendo em conta que a idade aquando do nascimento do primeiro filho já vai além dos 30 anos, pode antever-se uma redução involuntária do número de filhos – que apenas parcialmente pode ser compensada pelas tecnologias de reprodução assistidas<sup>2</sup>. Ademais, à medida que a vida se vai desenrolando e que interesses conflitantes com os da parentalidade emergem, os indivíduos podem “rever em baixa” as suas intenções de ter um filho<sup>3</sup>. Simultaneamente, e em resposta à maior incerteza, os jovens tendem a adotar estilos de vida que não envolvem compromissos de longo-prazo<sup>4</sup>, o que se pode vir a refletir num aumento da ausência voluntária de filhos. Como esta tendência já se verifica em alguns países do norte da Europa, usualmente precursores nos comportamentos demográficos, é provável que se venha a observar também em Portugal.

Está assim na altura de abandonar a ideia de que se pode, através de políticas públicas, aumentar a fecundidade para o nível de reposição de gerações, até porque as políticas dirigidas explicitamente à natalidade não são particularmente eficazes. Acresce que, ter ou não filhos é uma decisão individual que deve ser respeitada. Assim, as políticas devem sobretudo visar remover os obstáculos à parentalidade enfrentados por aqueles que têm esse desejo e projeto. E, aí, a chave está a montante. Sendo a estabilidade laboral e económica fundamentais para que os jovens concretizem os seus projetos de parentalidade, é essencial verter para linhas de ação as orientações de reflexão contra a precariedade do emprego jovem. ▶

- 1 Sobotka, T. (2003) Tempo-Quantum and Period-Cohort Interplay in Fertility Changes in Europe. Evidence from the Czech Republic, Italy, the Netherlands and Sweden. *Demographic Research*, 8 (6), 151-214.
- 2 Leridon, H. (2004) Can assisted reproduction technology compensate for the natural decline in fertility with age? A model assessment. *Human Reproduction*. 19 (7), 1548-1553.
- 3 Iacovou, M., & Tavares, L. P. (2011) Yearning, learning, and conceding: Reasons men and women change their childbearing intentions. *Population and Development Review*, 37(1), 89-123.
- 4 Kearney, M. S., Phillip B. Levine, & Pardue, L. (2022) The Puzzle of Falling US Birth Rates since the Great Recession. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (1): 151-76.

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

Após anos de debate social e político, a implementação da medida de acesso gratuito a creches foi introduzida (ainda que sujeita a condicionamentos) pelo XXII Governo Constitucional, no âmbito da Lei do Orçamento de Estado para 2020<sup>1,2</sup>. A medida dá resposta aos elementos expressos por parceiros sociais, políticos e investigadores relativamente à necessidade de melhorar o acesso à rede<sup>3</sup>. Mas, encontrando-se numa fase muito precoce de um processo de implementação que conhecerá alargamentos progressivos ao longo de cinco anos, quais os efetivos benefícios, em termos sociais, demográficos e educacionais, que devemos esperar com a sua aplicação? Ademais, pode-se ainda perguntar se o seu caráter circunscrito (aplica-se apenas à muito reduzida rede pública de creches e às creches da rede social) e progressivo (começou por abranger apenas algumas famílias mais carenciadas e apenas no ano letivo 2024/2025 atingirá todas as famílias, sem restrições), é justificado e lógico.

Não sendo Portugal pioneiro na medida, a existência de diversas experiências de introdução de gratuidade de equipamentos sociais e públicos do tipo creche (crianças de 0 a 2 anos de idade), cuja implementação já ocorre em diversos países, permitiu a produção de vários estudos de avaliação, que tendem a destacar duas dimensões: a) o desenvolvimento cognitivo e não cognitivo das crianças; b) as condições de emprego e empregabilidade das mães. Relativamente à primeira, a maioria dos trabalhos efetuados em países europeus<sup>4</sup> ou nos EUA<sup>5</sup> evidenciam um reforço das competências no domínio da linguagem e, embora de forma menos nítida, ao nível da matemática e dos conceitos-chave, para além de se refletirem em percursos escolares mais estáveis e bem-sucedidos, com impacto maior nas crianças socialmente mais desfavorecidas. Alguns destes trabalhos enfatizam que o sucesso da medida, no domínio do desenvolvimento infantil, depende não só da universalidade do acesso ao sistema público, mas também da qualidade deste.

No respeitante ao emprego e empregabilidade das mães, se bem que vários estudos<sup>6</sup> apontem para uma maior probabilidade de participação daquelas no mercado de emprego e, também, de aumento do número de horas trabalhadas nos casos em que se alarga a rede pública de creches ou se atribuem bons subsídios públicos à sua utilização, as conclusões são menos unânimes, como evidencia um estudo norueguês<sup>7</sup> que refere um impacto negligenciável neste domínio. Esta diversidade de situações não surpreende, pois depende de elementos macro, designadamente os papéis que são socialmente atribuídos ao Estado-providência e à família-providência (em larga medida, as mulheres-providência) nos vários países. Por exemplo,

<sup>1</sup> N.º 1 do artigo 146.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>2</sup> Ver preâmbulo da Portaria n.º 271/2020, de 24 de novembro que estabelece as condições específicas de acesso à medida de gratuidade das creches (<https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/271-2020-149220157>)

<sup>3</sup> Uma boa síntese destas análises e opiniões pode ser encontrada no relatório Desafios Demográficos: a Natalidade, publicado pelo Conselho Económico e Social em 2018.

<sup>4</sup> Ver para o caso italiano, Brilli, Y.; Boca, D.; Pronzato, C.D. (2016) Does child care availability play a role in maternal employment and children's development? Evidence from Italy. *Review of Economics of the Household*, 14(1): 27–51.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Conger, D.; Gibbs, C.R.; Uchikoshi, Y. & Winsler, A. (2019) New benefits of public school pre-kindergarten programs: Early school stability, grade promotion, and exit from ELL services. *Early Childhood Research Quarterly* 48 (2019), 26–35.

<sup>6</sup> É exemplo o trabalho de Abendroth, A-K.; Lippe, T. & Maas, I. (2012) Social support and the working hours of employed mothers in Europe. The relevance of the state, the workplace, and the family. *Social Science Research*, 41 (3): 581-597.

<sup>7</sup> Havnes, T. & Mogstad, M. (2009) Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment. Discussion Paper No. 4504. Bona, IZA.

os resultados de um outro estudo realizado para Itália<sup>8</sup> – um país que se baseia mais na família-providência e onde os avós funcionam como um substituto para os serviços à infância – indica que uma política que alargue o acesso a creches seria eficaz no aumento da participação feminina no mercado de trabalho.

Às duas dimensões destacadas, deve adicionar-se uma terceira: a potencial melhoria da qualidade de vida das famílias com recursos baixos e médio-baixos, diretamente por via da redução dos gastos com creches e indiretamente através do aumento do rendimento familiar (com a facilitação do regresso das mães ao mercado de trabalho).

É, portanto, a partir destas três dimensões que se deve avaliar a pertinência da introdução progressiva de creches gratuitas em Portugal, bem como os seus futuros resultados. Note-se que as dimensões de avaliação se situam todas a montante dos eventuais benefícios em termos demográficos, isto é, de estímulo potencial à natalidade. Se bem que este efeito seja mais difícil de medir, há um conjunto de argumentos que ligam o aumento da acessibilidade às creches a um potencial incremento da fecundidade. Em primeiro lugar, diversos especialistas destacam que as taxas de fecundidade mais elevadas da França no contexto europeu não podem ser dissociadas da sua rede antiga e alargada de equipamentos públicos universais pré-escolares. Depois, no período pós-crise económica em Portugal, deteta-se um incremento no número de crianças a frequentar o ensino pré-escolar que acompanha o crescimento do Índice Sintético de Fecundidade<sup>9</sup>. Finalmente, no Inquérito à Fecundidade de 2019, a única medida de apoio à natalidade assinalada como “mais importante” por mais de 50% das mulheres era “Alargar a rede e o acesso a creches, jardins-de-infância e ATL”, sendo de frisar que um estudo conduzido no mesmo ano pelo CEG-IGOT<sup>10</sup> junto de um painel alargado de especialistas de várias áreas, realçou o “alargamento da rede de creches públicas e sociais (0 a 2 anos) e a garantia da sua qualidade e adequada distribuição territorial”, como medida com um contributo muito forte para promoção da natalidade. Neste estudo, os peritos atribuíram igualmente à medida explícita “gratuidade das creches” um “contributo muito forte”, embora de exequibilidade mais reduzida devido aos custos supostamente envolvidos.

Face ao quadro apresentado e uma vez assumida a incorporação dos custos diretos no Orçamento de Estado, a introdução da medida encontra-se justificada, quer pelo trabalho de especialistas, quer pelas indicações de posicionamento favorável da sociedade portuguesa.

Introduzida em março de 2020 na Lei do Orçamento de Estado, a gratuidade das creches, assegurada pela rede pública e pela rede social (excluindo, portanto, a rede privada lucrativa), começou por se aplicar no ano letivo de 2020/2021 apenas às famílias incluídas no 1.º escalão do IRS e aos segundos filhos das famílias do 2.º escalão. No presente ano letivo (2021/2022), o processo foi alargado a todos os filhos das famílias incluídas no 2.º escalão de rendimentos, sendo que no próximo ano letivo (2022/2023) já assumirá uma lógica universal mitigada, pois todas as crianças que entrarem no primeiro ano de creche terão acesso. Nos dois anos subsequentes, será efetuado o alargamento, sucessivamente, às crianças que entrem para o segundo e o terceiro ano, sendo então atingida a universalidade completa.

Porque a medida tem custos e a evolução da economia está a ser marcada por incertezas significativas, a sua introdução gradual, na senda do que fizeram outros países, parece ser ajustada, o que permite também aferir a efetiva adesão das famílias e possibilita o alargamento da rede, ajustando-a a uma provável ampliação da procura. Efetivamente, embora Portugal tenha superado há mais de 10 anos

*As experiências de gratuidade de creches evidenciam um reforço das competências no domínio da linguagem e percursos escolares mais estáveis e bem-sucedidos, com impacto maior nas crianças socialmente mais desfavorecidas*

<sup>8</sup> Arpino, B.; Pronzato, C.D.; Tavares, L.P. (2014) The Effect of Grandparental Support on Mothers' Labour Market Participation: An Instrumental Variable Approach. *European Journal of Population*, 30: 369-390.

<sup>9</sup> Mendes, M. F. (2018) O contexto nacional: Declínio da fecundidade em Portugal numa perspetiva de século. In CES (Ed.) *Desafios Demográficos: a Natalidade*. Conselho Económico e Social/Almedina, Coimbra.

<sup>10</sup> Malheiros, J. (coord.) (2019) *Reflexão para a Natalidade em Portugal: Soluções e Caminho*. Centro de Estudos Geográficos, IGOT, Universidade de Lisboa (não publicado).

*As taxas de cobertura das creches são superiores a 65% nos distritos do interior, mas permanecem muito baixas em vários concelhos metropolitanos e entre as crianças mais pobres entre os 0 e os 2 anos*

*A medida deveria fazer parte de uma política integrada de melhoria das condições de natalidade, que incorpore o combate à precariedade dos jovens e a flexibilização dos horários de trabalho*

o desiderato estabelecido em 2002 pela Presidência da UE de garantir uma taxa de cobertura em equipamentos do tipo creche e serviços similares que atinja pelo menos 33% das crianças menores de 3 anos de idade, a evolução no período pós-crise económica não tem sido muito positiva e as desigualdades entre territórios mantêm-se significativas. De acordo com a Carta Social elaborada pelo GEP do MTSS<sup>11</sup>, a taxa de cobertura<sup>12</sup> ao nível nacional da ação social tutelada por este Ministério no domínio creche+amas evoluiu de 35,1% em 2010 para 51,1% em 2015, tendo-se reduzido nos dois anos subsequentes, acabando por estabilizar em valores próximos dos 48,5%. Mas esta “realidade média” do país esconde disparidades territoriais significativas, verificando-se que os distritos do interior possuem taxas de cobertura superiores a 65%, situando-se próximo dos 80% em Portalegre ou na Guarda, enquanto nos distritos do litoral predominam situações abaixo dos 55%, sendo destacar Lisboa e Setúbal em torno dos 45%, e o Porto com 35%. E os desequilíbrios agravam-se à escala do município, uma vez que alguns dos concelhos demograficamente mais dinâmicos das periferias metropolitanas de Lisboa e Porto registam taxas de cobertura de 30% ou menos – como Sintra, Odivelas, Valongo e Gondomar.

Outro aspeto a considerar concerne à abrangência da medida, na sua fase inicial, em termos de implementação do princípio de justiça social. De acordo com a informação disponibilizada pelo MTSS, aproximadamente 35.000 crianças de famílias integradas nos 1.º e 2.º escalões do IRS terão sido abrangidas no presente ano letivo, o que representa uma taxa de cobertura que se situa entre 14 e 15% da população na faixa etária 0-2 anos. Considerando que a taxa de pobreza em Portugal após transferências sociais se situava em 18,4% em 2020, esta fase inicial de aplicação da medida parece tímida. Dever-se-ia ter uma medida mais ambiciosa desde o início, que possibilitaria queimar uma etapa, incluindo desde logo todas as crianças das famílias dos dois primeiros escalões do IRS e mesmo algumas do 3.º escalão.

Em suma, a introdução da gratuidade das creches, não obstante as limitações identificadas, é uma medida que encontra suporte técnico e social em Portugal<sup>13</sup>, sendo justificado o seu desenvolvimento no contexto das instituições públicas e das IPSS que cooperam com o Instituto de Segurança Social, atendendo ao posicionamento deste tipo de equipamentos entre o ensino e a assistência social e os preceitos constitucionais que estabelecem que o Estado deve criar uma rede pública de estabelecimentos de ensino que cubra as necessidades de toda a população (art.º 75) e que o sistema de segurança social é unificado contando com a participação das IPSS de reconhecido interesse público e sem fins lucrativos (art.º 63).

No futuro, será essencial avaliar a medida quando esta estiver em plena implementação, considerando os custos e os objetivos em termos de emprego das mães e fomento da igualdade de género, melhoria da qualidade de vida das famílias por via da poupança de recursos, desenvolvimento das crianças e, indiretamente, o contributo para a fecundidade. É fundamental assegurar a qualidade e o alargamento da rede, bem como a correção dos desequilíbrios territoriais, uma vez que se corre o risco de sobrelotação ou incumprimento por incapacidade do sistema (o recurso ao sistema privado pode ser acionado numa eventual lógica complementar). Por outro lado, a medida deveria fazer parte de uma política integrada de promoção e melhoria das condições de natalidade, que incorpore, entre outros, o combate à precariedade dos jovens, a flexibilização dos horários de trabalho, a atribuição de incentivos fiscais a empresas amigas da parentalidade e a luta contra as discriminações profissionais em função da maternidade. ▶

<sup>11</sup> Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

<sup>12</sup> Esta taxa de cobertura considera o número total de lugares existentes nas creches + amas e a população de referência para estas respostas: Capacidade total (lugares) das respostas Creche +Ama / População 0 aos < 3 anos) × 100.

<sup>13</sup> Para uma perspetiva muito atual, abrangente e sintética, sobre desafios e medidas de política de natalidade em Portugal, ver CES (2022) A Natalidade em Portugal: Uma questão política, económica e social. Conselho Económico e Social/Almedina, Coimbra.



