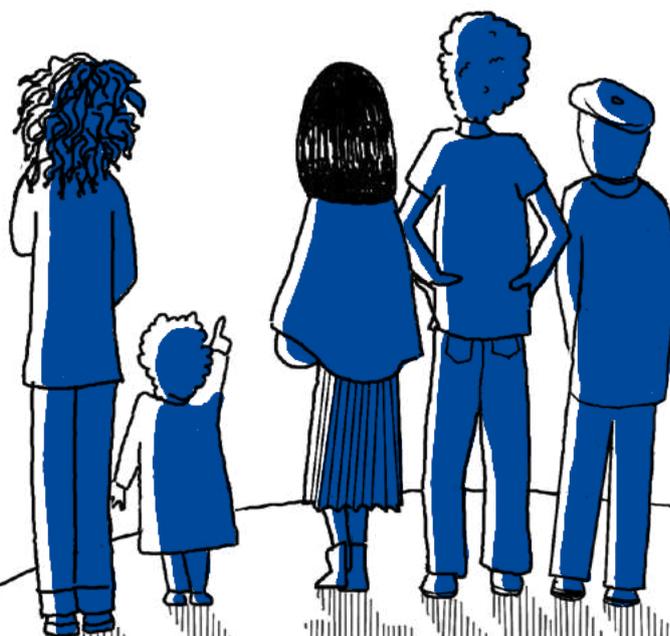




# Valorizar as Políticas Públicas

Ricardo Paes Mamede  
e Pedro Adão e Silva  
COORDENADORES

**ipps**\_iscte  
Melhores Políticas  
Públicas



# PRÉMIO **IPPS-ISCTE** POLÍTICAS PÚBLICAS

## A resposta à pandemia COVID-19

O Prémio **Ipps – Iscte Políticas Públicas 2020** visa contribuir para o conhecimento, a valorização e a divulgação das boas práticas da administração pública central e local em Portugal.

O concurso está aberto até ao dia **06 de outubro** e os resultados serão divulgados em 20 de novembro de 2020.

Para mais informações consulte  
[www.ipps.iscte-iul.pt](http://www.ipps.iscte-iul.pt)

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020

# VALORIZAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo Paes Mamede  
e Pedro Adão e Silva

**COORDENADORES**

## FICHA TÉCNICA

### Título

O Estado da Nação 2020:  
Valorizar as Políticas Públicas

### Coordenação

Ricardo Paes Mamede  
e Pedro Adão e Silva

### Edição

José Vítor Malheiros

### Assistentes de Investigação

Amarilis Felizes  
e Pedro Almeida Vieira

### Ilustração

Gui Castro Felga  
(gui.castro.felga@gmail.com)

### Layout e paginação

Ana Moreira / Gabinete  
de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados  
© 2020, IPPS-Iscte

### Impressão

VASP

### Tiragem

1000 exemplares  
1.ª edição Julho de 2020

### ISBN

978-989-8990-02-0

### Depósito Legal

471954/20

### 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

Com o apoio de

 **Caixa Geral de Depósitos**

# Índice

## 05 INTRODUÇÃO

### **Valorizar as Políticas Públicas**

Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

## 09 SAÚDE

Ana Sofia Ferreira, Manuela Silva e Julian Perelman

*Diagnóstico*

### **O grande desafio do SNS: cuidados de saúde integrados de proximidade para uma população envelhecida**

*Análise de Política*

### **A rede de cuidados continuados integrados de saúde mental**

## 17 EDUCAÇÃO

Sandra Mateus

*Diagnóstico*

### **Consolidar a participação e o sucesso escolar num pano de fundo de fragilidades**

*Análise de Política*

### **A autonomia e flexibilidade curricular**

## 25 CULTURA

José Soares Neves

*Diagnóstico*

### **Uma lenta recuperação apoiada no investimento público**

*Análise de Política*

### **Os apoios financeiros às artes**

## 33 CIÊNCIA

Vítor Corado Simões

*Diagnóstico*

### **A política científica desenvolveu a investigação mas falta conquistar as empresas**

*Análise de Política*

### **Os laboratórios colaborativos**

## 43 AMBIENTE

Helge Jörgens

*Diagnóstico*

### **Passar das soluções tecnológicas para a mudança de comportamentos**

*Análise de Política*

### **Os leilões de energia solar**

## 49 EMPREGO

Ricardo Paes Mamede (Diagnóstico) e Filipe Lamelas (Análise de Política)

*Diagnóstico*

### **Instabilidade continua a ser a característica central**

*Análise de Política*

### **O layoff simplificado**

- 57 **ECONOMIA**  
João Paiva da Silva
- Diagnóstico*  
**Um universo de pequenas empresas com uma fraca cultura de cooperação**  
*Análise de Política*  
**A política de clusters**
- 65 **FINANÇAS**  
Ricardo Cabral
- Diagnóstico*  
**Dois décadas de degradação dos indicadores financeiros**  
*Análise de Política*  
**Gestão da dívida pública**
- 73 **ESTADO**  
David Ferraz
- Diagnóstico*  
**Quais são afinal as funções que queremos que o Estado assegure?**  
*Análise de Política*  
**A contratação de funcionários públicos**
- 81 **JUSTIÇA**  
Pedro Adão e Silva (Diagnóstico) e Luís Eloy Azevedo (Análise de Política)
- Diagnóstico*  
**Balanço ambivalente para um sistema que não consegue conquistar a confiança dos cidadãos**  
*Análise de Política*  
**A discussão do Estatuto do Ministério Público**
- 91 **TRANSPORTES**  
Mário Alves
- Diagnóstico*  
**Uma aposta tardia na ferrovia e na mobilidade ativa e um mar de incertezas devido à pandemia**  
*Análise de Política*  
**Programa de apoio à redução tarifária nos transportes**
- 99 **HABITAÇÃO**  
Ana Drago
- Diagnóstico*  
**Às velhas carências somaram-se novas dificuldades**  
*Análise de Política*  
**O parque público de habitação**
- 107 **DEMOCRACIA**  
Roberto Falanga
- Diagnóstico*  
**Uma frágil confiança na democracia**  
*Análise de Política*  
**O Orçamento Participativo Portugal**
- 115 **DESIGUALDADES SOCIAIS**  
Paulo Pedroso
- Diagnóstico*  
**Uma lenta e oscilante redução das desigualdades**  
*Análise de Política*  
**A proteção social do desemprego**

# Introdução

---

**Ricardo Paes Mamede**

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

**Pedro Adão e Silva**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



# Valorizar as políticas públicas

O debate do Estado da Nação deste ano é marcado de forma indelével pela COVID-19. Hoje, não restam dúvidas de que o conjunto das políticas públicas enfrenta desafios novos na sequência da pandemia. Contudo, persistem problemas estruturais, que estão para além dos que se revelaram de forma premente nos últimos meses. Ao longo deste relatório, registamos a evolução do país em aspetos fundamentais para o seu desenvolvimento, em áreas nucleares das políticas públicas, enquanto discutimos algumas medidas relevantes que têm vindo a ser postas em prática para lidar com os nossos problemas coletivos.

Este exercício é, também, uma forma de perspetivar o pós-COVID-19 do ponto de vista das políticas públicas. Temos consciência de que, embora o essencial do diagnóstico em torno das nossas debilidades estruturais não se tenha alterado, a pandemia funcionou como um acelerador, que mudou os termos do debate em algumas áreas, enquanto tornou mais visíveis as insuficiências crónicas noutras. De facto, sendo verdade que, nos últimos meses e num contexto de emergência, o Governo português colocou em prática um vasto repertório de medidas de política para enfrentar os efeitos económicos, sociais e sanitários do coronavírus, o fulcro deste relatório não são essas medidas. Por um lado, porque ainda é prematuro fazer uma avaliação circunstanciada das mesmas; por outro, porque o objetivo deste relatório é discutir o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento de Portugal a prazo e muitas das medidas que emergiram no contexto da pandemia são conjunturais, incluindo algumas das mais emblemáticas.

Os capítulos deste relatório obedecem todos à mesma estrutura: um diagnóstico com a análise geral da situação do país em cada área, que inclui um panorama da evolução recente com base num painel de indicadores (os quais podem ser consultados online, no site do IPPS-Iscte), seguido da análise de uma medida específica de política pública, particularmente relevante para fazer face aos desafios estruturais identificados no domínio em causa. É este exercício que nos permite construir um retrato robusto dos desafios estruturais que o país enfrenta, articulando-o com a avaliação de políticas concretas que, em cada área, lhes procuram dar resposta.

Quando observamos o conjunto das políticas públicas em Portugal, há que ressaltar as evoluções estruturais positivas ao longo das últimas décadas,

em vários domínios. Este relatório dá conta disso: a taxa de mortalidade infantil não parou de cair e a esperança de vida de aumentar, colocando Portugal numa posição favorável nas comparações europeias, em ambos os casos; os progressos na escolarização têm sido significativos a vários níveis, com o abandono escolar precoce a diminuir e o desempenho nos testes internacionais a melhorar paulatinamente; o país tem experimentado uma diminuição das desigualdades de rendimento na última década e meia, progresso que sofreu, contudo, um interregno no período de resgate financeiro. Noutra frente, Portugal é, hoje, um dos países da União Europeia com maior número de casos reconhecidos pela UNESCO como património da humanidade. Ao mesmo tempo, o número de doutorados e o volume de publicações científicas têm vindo a aumentar, enquanto se reforça a ligação do sistema científico a redes internacionais e a sua colaboração com a indústria, potenciando a inovação produtiva.

Uma década após a crise financeira, já se vislumbram, também, vários sinais de recuperação face ao quadro muito negativo que resultou desse choque. O peso das exportações no PIB tem vindo a aumentar, fazendo de Portugal o país com o valor mais elevado entre todos os seus parceiros da Europa do sul (se bem que ainda abaixo da média da UE). Esta recuperação é acompanhada pelo ganho de quota mundial das exportações portuguesas, que têm progredido desde 2012, após vários anos de queda. O saldo da balança corrente e de capital passou a ser positivo desde 2012, contrastando com a tendência histórica para a acumulação de défices externos. Sintomaticamente, registou-se uma melhoria dos rácios de capital da banca desde 2008 e uma redução do crédito malparado após 2016. Em 2019, tivemos o primeiro excedente orçamental positivo em democracia. O grau de confiança dos portugueses nas instituições do regime tem melhorado desde 2012 – um indicador que, de certo modo, corporiza o impacto da trajetória de recuperação.

Estes progressos coexistem, no entanto, com um conjunto de problemas endémicos, de natureza persistente e que aparentam ser de difícil superação – ao nível social, da saúde pública, da competitividade económica e no padrão de desigualdades. Pese embora o prolongamento contínuo da esperança média de vida, o número de anos de vida com saúde após os 65 anos de idade estagnou na última década em valores muito inferiores aos da média europeia; os níveis médios de escolaridade da população adulta mantêm-se reduzidos; a despesa das empresas em I&D em percentagem do PIB permanece das mais baixas da Europa. O que ajuda a explicar o peso reduzido do emprego na indústria de alta e média-alta tecnologia no emprego total, que continua a ser dos mais baixos da UE, pese embora uma ligeira melhoria na última década. Noutra dimensão, as taxas de reciclagem, recuperação e reutilização de materiais consumidos continuam a ser comparativamente baixas e o mesmo acontece com a área agrícola em produção biológica. No que é uma marca estrutural da sociedade portuguesa, os níveis de desigualdade permanecem muito elevados, em particular no que respeita ao peso dos 10% mais ricos no rendimento disponível. Mas a desigualdade não se manifesta, apenas, na forma como os rendimentos se distribuem: apesar das melhorias, a taxa de mortalidade em acidentes de trabalho continua a ser muito alta nas comparações europeias e a proporção da população com algum tipo de privação nas condições de habitação é elevada. Já relativamente ao sistema de justiça, o tempo necessário para resolver casos litigiosos, assim como os números de pendências permanecem críticos e, no que é

um indicador dramático, Portugal tem as penas de prisão com maior duração da Europa. Naquilo que é um traço pesado da nossa sociedade, o grau de satisfação com o funcionamento da democracia e o nível de confiança nos políticos e nas instituições, assim como o nível de participação eleitoral, permanecem baixos.

Ao longo destes últimos meses, ficou clara a importância da confiança dos cidadãos nas instituições e o modo como esta torna mais eficazes e legítimas as respostas de emergência em contexto de incerteza. Nesta perspetiva, a capacidade dos atores políticos e dos parceiros sociais promoverem o diálogo e o compromisso, em contraste com o clima adversativo dominante em países com os quais nos comparamos, revela maturidade democrática e reforça o papel das instituições democráticas e da participação inclusiva como factores de desenvolvimento do país.

Apesar disso, há domínios em que ficaram mais expostas as fragilidades do Estado português, assim como a sua capacidade de adaptação – da saúde à educação, passando pela ciência. No momento atual há uma consciência aguda das debilidades emergentes, algumas inesperadas, que vão do reconhecimento da desproteção de segmentos significativos da força de trabalho, passando pela dificuldade de assegurar o abastecimento de produtos intermédios e bens de consumo finais de primeira necessidade (o que nos devolveu à discussão sobre a preservação da capacidade produtiva do país), terminando no modo como as velhas desigualdades vieram à superfície, articuladas com novas desigualdades (ligadas ao teletrabalho, às condições de habitação e ao ensino à distância).

Acima de tudo, há uma aprendizagem coletiva que se consolidou nos últimos meses: ainda que com fragilidades nas respostas, disseminou-se o reconhecimento da centralidade das políticas públicas em contextos de grande incerteza. Esta realidade coloca exigências acrescidas ao modo como as respostas do Estado são desenhadas, planeadas, monitorizadas e avaliadas. O contexto que vivemos torna ainda mais premente a necessidade de valorizar as políticas públicas, quer na forma como corporizam objetivos substantivos, quer na robustez dos seus atributos formais.

O debate sobre políticas públicas em Portugal é frequentemente superficial, marcado pelo imediatismo e centrado em temas de curto prazo. O relatório “Estado da Nação e Políticas Públicas”, uma iniciativa do IPPS-Iscte, publicado anualmente aquando do debate parlamentar do Estado da Nação e que teve a sua primeira edição em 2019, tem precisamente como propósito promover uma discussão qualificada sobre as intervenções públicas que afetam o desenvolvimento estrutural do país. Precisamos de levar as políticas públicas a sério, promover um debate informado, que preserve o espaço para a diferenciação ideológica, mas que assente numa cultura partilhada de avaliação e de monitorização dos impactos.

Portugal enfrenta hoje um conjunto de desafios cruzados: os estruturais, que vem ultrapassando lentamente mas que coexistem com traços persistentes do passado, e os conjunturais, que se tornaram particularmente salientes por força da pandemia. O desenho das políticas públicas no médio prazo terá de assentar na resposta articulada a estes desafios e cuidar igualmente da forma como aquelas são concretizadas.

# Saúde

---

## Ana Sofia Ferreira

Economista da saúde, gestora hospitalar

## Manuela Silva

Médica psiquiatra, FMUL, LIGMH

## Julian Perelman

Escola Nacional de Saúde Pública (UNL)



## O grande desafio do SNS: cuidados de saúde integrados de proximidade para uma população envelhecida

Em 2018, a percentagem da despesa total com Saúde face ao PIB em Portugal era de 9,1%, comparando com 8,8% na média da OCDE. A importância relativa da nossa despesa pública em Saúde, face ao PIB, era de cerca de 6%, no mesmo ano, comparando com 6,3% na média da OCDE, 7,5% no Reino Unido, 6,2% em Espanha e 9,5% na Alemanha<sup>1</sup>. É, pois, reduzida a responsabilidade do Estado no financiamento global da Saúde em Portugal (66% em 2018), face à média da OCDE (71%) ou a países com sistemas de saúde estruturalmente similares ao nosso, como o Reino Unido (80%), Espanha (71%) ou Países Nórdicos (84% na Dinamarca). Isto significa que as famílias suportam cerca de um terço do financiamento total da despesa com saúde, em contraste com apenas 27% na média da OCDE e um quinto no Reino Unido, com consequências negativas ao nível da desigualdade no financiamento e no acesso a cuidados.

*As famílias portuguesas suportam cerca de um terço do financiamento total da despesa com saúde, em contraste com apenas 27% na média da OCDE*

Portugal vive mudanças do seu perfil demográfico e epidemiológico. A transição epidemiológica, com a passagem de um padrão de doenças predominantemente transmissíveis para outro de doenças crónicas de longa duração, acompanha uma tendência que é global<sup>2</sup>, relacionada com a

melhoria das condições de vida, a cobertura universal de cuidados de saúde e o envelhecimento da população, e coloca novos desafios aos sistemas de saúde. Ainda que, à data em que escrevemos este texto, vivamos uma pandemia viral que parece questionar esta transição, o estágio atual do desenvolvimento científico permite esperar que, num futuro próximo, uma vacina e/ou tratamentos estejam disponíveis e as doenças crónicas continuem a liderar a explicação da morbilidade e mortalidade. Além disso, a letalidade do vírus parece estar associada à presença de doenças crónicas, pelo que o seu combate não pode ser dissociado deste contexto.

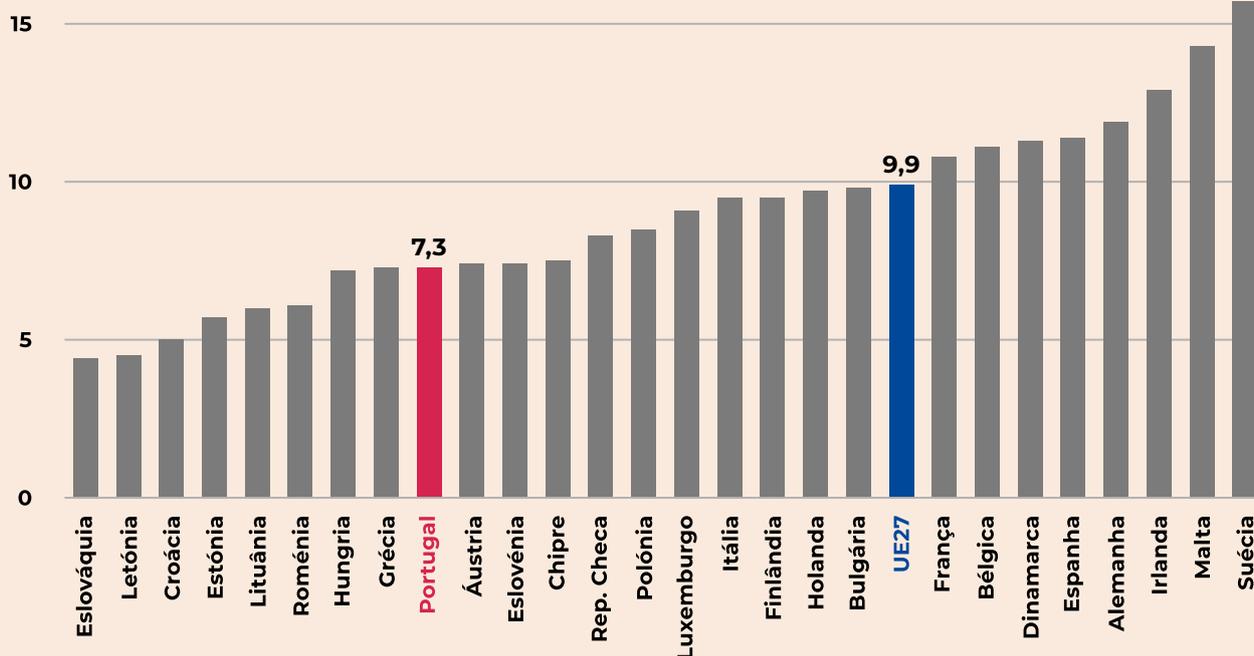
Portugal tem uma população envelhecida em que as doenças crónicas são responsáveis pela maior parte das mortes, da incapacidade e da utilização de cuidados de saúde. Cerca de 21% dos portugueses têm mais de 65 anos e apenas 14% têm menos de 15 anos, em resultado do aumento da esperança de vida, do declínio da natalidade e do saldo migratório negativo<sup>3</sup>. Sendo um facto que a esperança de vida em 2017 era de 81,5 anos, acima da média da OCDE (80,7), é de notar que a desigualdade por sexo e por nível socioeconómico persiste, com uma diferença de seis anos entre homens e mulheres e entre pessoas com nível de escolaridade mais alto face ao mais baixo<sup>4</sup>. E ainda que Portugal é um dos países da OCDE com menor número de anos de vida saudável depois dos 65 anos<sup>5</sup>.

O facto de os anos de vida acima dos 65 serem vividos, na sua maioria, com doença e incapacidade merece reflexão quanto à prevenção de fatores de risco e traz desafios à adequação do SNS às necessidades dos mais idosos.

As doenças cardiovasculares, evitáveis em grande medida (agindo sobre o excesso de peso, sedentarismo, tabagismo ou hábitos alimentares), são a principal causa de morte e, em 2017, matavam mais em Portugal do que em Espanha,

Anos de vida com saúde aos 65 anos (2018)<sup>6</sup>

Fonte: Eurostat



Reino Unido ou Dinamarca<sup>7</sup>. Também o consumo de álcool, embora tendo diminuído na última década, é mais elevado do que na média da União Europeia ou nos países antes referidos. Por outro lado, estimativas indicam que Portugal seja o 5.º país da OCDE com maior prevalência de problemas de saúde mental<sup>8</sup> o que, conjugado com a inadequação do tipo de resposta que lhes é dirigida, se reflete num consumo de antidepressivos muito superior ao dos nossos congéneres europeus.

### *A elevada carga de doença em Portugal é em grande medida evitável e está desigualmente distribuída (por nível educacional, de rendimento e de ocupação)*

Portugal precisa de se adaptar a este contexto sociodemográfico e epidemiológico, de envelhecimento da população, com uma carga de doença considerável, em grande medida evitável e desigualmente distribuída (por nível educacional, de rendimento e de ocupação), e de consagrar maior investimento público ao desenho de estratégias mais eficazes para melhorar a saúde e o apoio aos seus cidadãos.

Por um lado, é necessário atuar sobre os determinantes sociais e ambientais de saúde passíveis de serem modificados para promover a saúde, prevenir a doença e reduzir as desigualdades em saúde. Por outro lado, é fundamental a reorganização do nosso sistema de saúde como uma rede de serviços que prestem cuidados de saúde integrados de longo prazo, assente na comunidade, com especial ênfase na gestão de doenças crónicas, em especial as relacionadas com o envelhecimento e a saúde mental, disponibilizando cuidados domiciliários e de proximidade e assegurando melhor acessibilidade, adequação com qualidade e mais equidade. ▶

<sup>1</sup> OECD. (2019). Health at a Glance 2019. <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>

<sup>2</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, P. D. (2019). World Population Ageing 2019. In Economic and Social Affairs, Population Division. Retrieved from [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-007-5204-7\\_6](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-007-5204-7_6)

<sup>3</sup> Ministério da Saúde. (2018). Retrato da Saúde

<sup>4</sup> OECD | European Observatory on Health Systems and Policies. (2019). Portugal: Perfil de Saúde do País 2019. <https://doi.org/10.1787/75b2eac0-pt>

<sup>5</sup> Ministério da Saúde. (2018). Retrato da Saúde

<sup>6</sup> Eurostat. (2020). Healthy life years at age 65 by sex. Retrieved from). (25 junho 2020) [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr\\_sp320/default/table?lang=en%20\(acesso%20em%2010%20de%20maio%20de%202020\)](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp320/default/table?lang=en%20(acesso%20em%2010%20de%20maio%20de%202020)). (25 junho 2020)

<sup>7</sup> OECD (2020). Deaths per 100,000 population (standardised rates). Retrieved from <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30115> (25 junho de 2020)

<sup>8</sup> OECD. (2018). Health at a Glance: Europe 2018. [https://doi.org/10.1787/health\\_glance\\_eur-2018-en](https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-en)

# A rede de cuidados continuados integrados de saúde mental

*Portugal está em 5.º lugar, entre os países da OCDE, no consumo de medicamentos antidepressivos, apresentando também elevado consumo de ansiolíticos*

## A doença mental em Portugal – breve retrato epidemiológico

Não pode haver verdadeira saúde sem saúde mental<sup>1</sup>, não apenas porque esta é a base do bem-estar geral, mas também pela existência de estreitas relações entre doenças mentais e doenças físicas. Os resultados do Estudo Epidemiológico Nacional de Saúde Mental mostraram uma prevalência muito elevada de perturbações mentais: mais de um em cada cinco portugueses apresentou uma doença mental nos 12 meses anteriores à entrevista (colocando o país num preocupante segundo lugar entre os países europeus) e quase metade já teve uma destas perturbações durante a vida, um valor superior a todos os outros países da Europa<sup>2</sup>. O estudo revelou ainda que mais de um terço dos casos mais graves não teve acesso a qualquer tratamento e que existem atrasos preocupantes no início do tratamento, que chegam a quatro anos nos casos de depressão *major*.

Estima-se que em 2017 as perturbações mentais tenham sido responsáveis por 12% dos anos de vida perdidos ajustados à incapacidade e 18% dos anos vividos com incapacidade<sup>3</sup>. As perturbações depressivas e de ansiedade encontram-se na 4.ª e 6.ª posição, respetivamente, dos problemas de saúde que mais contribuem para a incapacidade. Em 2017, o suicídio foi responsável por 14.628 anos potenciais de vida perdidos. Portugal está em 5.º lugar, entre os países da OCDE, no consumo de medicamentos antidepressivos, apresentando também elevado consumo de ansiolíticos. Admitir que se tem um problema de saúde mental ainda está associado, em Portugal, a forte estigma e discriminação. A atual pandemia COVID-19 representa um sério risco de problemas adicionais de saúde mental. A situação de isolamento, de incerteza quanto ao futuro, de perda e de luto poderá determinar, numa primeira fase, um aumento dos problemas de ansiedade e depressivos, na maior parte dos casos autolimitados e de gravidade ligeira. No entanto, são particularmente preocupantes as perturbações mentais que se desenvolverão ou agravarão nos próximos meses, principalmente devido às graves consequências sociais e económicas desta crise de saúde pública (pobreza, desemprego, precariedade, insegurança e endividamento)<sup>4, 5</sup>.

<sup>1</sup> WHO (2005). Mental health: facing the challenges, building solutions. Report from the WHO European Ministerial Conference. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/96452/E87301.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/96452/E87301.pdf)

<sup>2</sup> Caldas de Almeida JM & Xavier M (Coords.) (2013). Estudo Epidemiológico Nacional de Saúde Mental – 1.º relatório. Lisboa: Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Nova de Lisboa. [http://www.fcm.unl.pt/main/alldoc/galeria\\_imagens/Relatorio\\_Estudo\\_Saude-Mental\\_2.pdf](http://www.fcm.unl.pt/main/alldoc/galeria_imagens/Relatorio_Estudo_Saude-Mental_2.pdf)

<sup>3</sup> Conselho Nacional de Saúde (2019). Sem mais tempo a perder – Saúde mental em Portugal: um desafio para a próxima década. Lisboa: CNS. <http://www.cns.min-saude.pt/wp-content/uploads/2019/12/SEM-MAIS-TEMPO-A-PERDER.pdf>

<sup>4</sup> Frasquilho D, Matos MC, Salonna F, et al (2016). Mental health outcomes in times of economic recession: a systematic literature review. *BMC Public Health*; 16:115. <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-016-2720-y>

<sup>5</sup> Silva M, Resurrección DM, Antunes A, Frasquilho D, Cardoso G (2018). Impact of economic crises on mental health care: a systematic review. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*; 29:e7. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30419997/>

A saúde mental tem sido considerada uma prioridade de saúde e foi estabelecido um Plano Nacional de Saúde Mental (2007-2016), com extensão a 2020. No entanto, por falta de impulso político, de financiamento adequado e de capacidade de implementação das mudanças necessárias, este plano tem ficado muito aquém dos objetivos que pretendia atingir.

As pessoas com perturbação mental grave (cerca de 4% da população) são as mais vulneráveis da nossa sociedade, esquecidas, estigmatizadas, durante séculos escondidas e maltratadas. A evidência científica demonstra que o seu tratamento se deve basear no apoio clínico e em programas de cuidados psicossociais integrados, prestados por equipas comunitárias e multidisciplinares<sup>6</sup>. Estes programas devem englobar intervenções como o tratamento assertivo na comunidade, existência de “gestores de caso”, psicoeducação para o doente e os familiares, treino de competências sociais e de vida diária, apoio residencial e apoio vocacional, implementados em residências especializadas situadas na comunidade, unidades sócio-ocupacionais e com apoio domiciliário. É o que é preconizado pelo Plano Nacional de Saúde Mental, tal como acontece, há muito tempo, noutros países. No entanto, em Portugal o tratamento de grande parte das pessoas com doença mental grave continua a limitar-se ao tratamento farmacológico, sem acesso a um projeto individual de reabilitação psicossocial, impedindo-as, assim, de recuperarem competências e de terem uma participação plena na sociedade, no mercado de trabalho e na sua vida familiar.

*Os Cuidados de Saúde Primários são considerados a resposta adequada para condições menos graves, mas têm-se confrontado com dificuldades em assumir o seu pleno papel na saúde mental*

## Políticas de Saúde Mental – resumo de uma década

O Plano Nacional de Saúde Mental (PNSM) 2007-2016, com extensão até 2020, traçava como prioridades<sup>7</sup>: assegurar o acesso equitativo a cuidados de qualidade a todas as pessoas com problemas de saúde mental do País; promover e proteger os direitos humanos das pessoas com problemas de saúde mental; reduzir o impacto das perturbações mentais e contribuir para a promoção da saúde mental das populações; promover a descentralização dos serviços de saúde mental, de modo a permitir a prestação de cuidados mais próximos das pessoas e a facilitar uma maior participação das comunidades, dos utentes e das suas famílias; promover a integração dos cuidados de saúde mental no sistema geral de saúde, tanto a nível dos cuidados primários, como dos hospitais gerais e dos cuidados continuados, de modo a facilitar o acesso e a diminuir a institucionalização.

O Plano avançava, entre outras metas de Saúde Mental a atingir em 2020, as seguintes: aumentar em 25% o registo das perturbações mentais nos Cuidados de Saúde Primários (CSP), inverter a tendência da prescrição de benzodiazepinas na população através da sua estabilização e apoiar a criação de 1500 lugares para adulto e 500 para crianças/adolescentes em Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental (CCISM).

Em suma, a política de saúde mental assume como necessárias a melhoria da resposta dos CSP e dos CCISM e uma resposta hospitalar assente numa componente comunitária mais robusta e eficaz. Os CSP são considerados a resposta adequada para condições menos graves como, por exemplo, a depressão e a ansiedade ligeiras, mas têm-se confrontado com dificuldades em assumir

<sup>6</sup> Liberman R (2008). Recovery from disability. Manual of Psychiatric Rehabilitation. Arlington, VA: American Psychiatric Publishing.

<sup>7</sup> Ministério da Saúde, Alto Comissariado da Saúde, Coordenação Nacional para a Saúde Mental (2008). Plano Nacional de Saúde Mental 2007-2016 — Resumo Executivo. Lisboa: Coordenação Nacional para a Saúde Mental. <https://www.adeb.pt/files/upload/paginas/Plano%20Nacional%20de%20Saude%20Mental.pdf>

**A criação, em 2010, da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental visou dar resposta às necessidades, mas foi interrompida logo em 2011 e pouco do que estava previsto se concretizou desde então**

o seu pleno papel na saúde mental, devido a limitações das suas competências e recursos, o que contribui para dificuldades de acesso a cuidados adequados de saúde mental<sup>8</sup>. Quanto aos hospitais, estariam destinados a prestar cuidados psiquiátricos especializados a perturbações graves, como psicoses agudas, depressão com risco de suicídio ou ansiedade refratária ao tratamento nos CSP.

As principais dificuldades sentidas ao nível hospitalar prendem-se com a sobrecarga no tratamento das perturbações ligeiras, por um lado, e, por outro, com o internamento prolongado e/ou repetido de pessoas com doença mental grave e crónica ou em situação de dependência, por inexistência de respostas adequadas ao nível dos CCISM, com custos muito elevados para o SNS. Em contraste com esta realidade, as orientações normativas internacionais recomendam que os internamentos sejam breves, precedidos e seguidos por cuidados na comunidade, numa maior proximidade com a vida quotidiana dos utentes, do que são exemplo, em países como o Reino Unido, as *Assertive Outreach Teams*, que apoiam os utentes na comunidade do ponto de vista social, familiar, profissional e educativo.

No que diz respeito aos CCISM, destinados às pessoas com doença mental grave de que resulte incapacidade psicossocial e que se encontrem em situação de dependência, visam garantir a reinserção, reabilitação e promoção da autonomia. A criação, em 2010, da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental (RNCCISM) visou dar resposta a estas necessidades, mas foi interrompida logo em 2011<sup>9</sup> e tem avançado de forma muito tímida desde então.

Na prática, os processos de reforma previstos no Plano Nacional de Saúde Mental têm ficado muito aquém do que o Plano ambicionava e os cuidados de saúde mental continuam em segundo plano, quando comparados com outras prioridades de melhoria do acesso aos cuidados de saúde que têm vindo a ser prosseguidas no SNS.

## A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental

A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados de Saúde Mental (RNCCISM) previa a criação de “*unidades residenciais, unidades sócio-ocupacionais e equipas de apoio domiciliário*”, articulando-se “*com os serviços locais de saúde mental (SLSM) e com a rede nacional de cuidados continuados integrados (RNCCI)*” de forma a apoiar as “*pessoas com doença mental grave de que resulte incapacidade psicossocial e que se encontrem em situação de dependência*”<sup>10</sup>. Nos anos seguintes, pouco do que estava previsto para esta rede<sup>11</sup> se concretizou.

Em 2015, foi determinado que as entidades da RNCCISM integrariam a RNCCI geral, sendo coordenadas pelas mesmas estruturas<sup>12</sup>, e autorizado um total de 312 lugares de resposta de cuidados continuados à doença mental<sup>13</sup>, que não se concretizaram. O Relatório de Avaliação do PNSM 2007-2016<sup>14</sup> concluía, assim, que a implementação da RNCCISM foi “*sucessivamente adiada, dificultando o processo de transição das instituições para os serviços comunitários*”.

Na prática, entre 2011 e 2017 a implementação da rede esteve interrompida. Em 2017, assiste-se finalmente ao lançamento de experiências-piloto de

<sup>8</sup> Caldas de Almeida JM & Xavier M (Coords.) (2013). Estudo Epidemiológico Nacional de Saúde Mental – 1.º relatório. Lisboa: Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Nova de Lisboa. [http://www.fcm.unl.pt/main/alldoc/galeria\\_imagens/Relatorio\\_Estudo\\_Saude-Mental\\_2.pdf](http://www.fcm.unl.pt/main/alldoc/galeria_imagens/Relatorio_Estudo_Saude-Mental_2.pdf)

<sup>9</sup> Comissão Técnica de Acompanhamento da Reforma da Saúde Mental (2017). Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e propostas prioritárias para a extensão para 2020. Lisboa, julho 2017. <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/RelAvPNSM2017.pdf>

<sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 8/2010 de 28 de janeiro

<sup>11</sup> As unidades residenciais previstas na RNCCISM, situadas de preferência na comunidade, podem ser de quatro tipos: residências de treino de autonomia, autónomas de saúde mental, de apoio moderado e de apoio máximo, adaptadas aos diferentes níveis de autonomia e às necessidades de grupos etários específicos, nomeadamente da infância e adolescência. As unidades sócio-ocupacionais e as equipas de apoio domiciliário visam promover a autonomia, a estabilidade emocional e a participação social das pessoas com incapacidade psicossocial.

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 136/2015, de 28 de julho

<sup>13</sup> Despacho n.º 8320-B/2015, de 29 de julho, Anexo III.

<sup>14</sup> Comissão Técnica de Acompanhamento da Reforma da Saúde Mental. Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Saúde Mental 2007-2016 e propostas prioritárias para a extensão para 2020, Lisboa, Julho 2017. <https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/08/RelAvPNSM2017.pdf>

CCISM<sup>15</sup>, mediante contratualização de 25 projetos com responsabilidade partilhada da Saúde e da Segurança Social.

As experiências-piloto conduziram a um aumento significativo dos lugares de internamento e de ambulatório em 2018 (+ 47,6% face a 2017)<sup>16</sup>, embora muito aquém dos 366 lugares previstos no lançamento. No final de 2018, porém, desses 366 lugares apenas 279 estavam disponíveis.

Em 2019, o Relatório de avaliação das experiências-piloto de CCISM<sup>17</sup> concluía pela existência de dificuldades diversas, entre as quais o desconhecimento das necessidades reais dos doentes mentais crónicos, a escassez de recursos humanos qualificados quer nas Equipas de gestão quer nas Entidades que estabeleceram contratos-programa, a complexidade e exigência do processo de referenciação, o desconhecimento das tipologias da RNCCISM por parte dos profissionais dos CSP e Hospitais, a escassez e desadequação das respostas de saúde mental para a infância e adolescência e a elevada comparticipação exigida às famílias, e concluía propondo a prorrogação das experiências-piloto. De salientar que o financiamento destas respostas é partilhado entre a Saúde e a Segurança Social (neste segundo caso, havendo ainda lugar ao cômputo de comparticipação do utente), e os valores de preço (diária global) por utente / dia (ou utente / visita) para as tipologias das experiências-piloto têm-se mantido com valores baixos e inalterados desde 2011<sup>18</sup>.

De acordo com os dados disponíveis no site da ACSS, em março de 2020 os lugares disponíveis na RNCCISM eram sensivelmente os mesmos que no final de 2018, mas com prejuízo da resposta à infância e adolescência, e mantinham uma marcada desigualdade territorial. O necessário alargamento da Rede não aconteceu, mantendo-se um problema grave de acesso do cidadão com doença mental grave a cuidados adequados, com especial gravidade no caso da infância e adolescência.

Como termo de comparação, na comunidade de Madrid (com 6,7 milhões de habitantes em 2019<sup>19</sup>), a rede pública oferece atualmente 6.700 lugares gratuitos para adultos entre 18 e 65 anos, com incapacidade psicossocial e problemas de integração causados por doença mental grave e crónica<sup>20</sup>.

Em Portugal, o governo voltou a prorrogar em 2020<sup>21</sup> as experiências-piloto em curso, prevendo 293 lugares até final de 2020 (dos quais 10 dirigidos à infância e adolescência) e autorizando a contratualização de 192 novos lugares (dos quais 42 para infância e adolescência), antecipando um total de 485 lugares até final deste ano.

Em síntese, a RNCCISM, enquanto medida de política de saúde mental que visa dar resposta clinicamente adequada aos cidadãos com doença mental grave e crónica, com incapacidade psicossocial e em situação de dependência, com vista à sua reinserção, reabilitação e autonomia, encontra-se, à data, implementada de forma incipiente e muito aquém das metas definidas no PNSM para 2020. Verifica-se ainda que os lugares existentes estão distribuídos pelo território de forma desigual e em marcado desfavor das crianças e jovens com problemas de saúde mental.

As limitações na implementação desta medida de política pública decorrem, em nossa opinião, dos seguintes factores:

- i. Inexistência de um sistema de medida das necessidades na área da saúde mental crónica, por tipologia de resposta, similar ao que quantifica a lista de inscritos para cirurgia.

*Na comunidade de Madrid (com 6,7 milhões de habitantes em 2019), a rede pública oferece atualmente 6.700 lugares gratuitos para adultos entre 18 e 65 anos. Em Portugal antecipa-se um total de 485 lugares*

<sup>15</sup> Despacho n.º 1269/2017 de 6 de fevereiro.

<sup>16</sup> <http://www.acss.min-saude.pt/2019/11/15/cuidados-continuados-com-melhor-resposta-em-2018/>

<sup>17</sup> Equipa de Acompanhamento das Experiências-piloto de CCISM. CCISM (2019) Experiências-piloto de CCISM, Lisboa, Fevereiro de 2019.

<sup>18</sup> A Portaria n.º 183/2011, de 5 de maio, define diárias globais (utente/dia) que oscilam entre os 12,83€ e os 50,89€.

<sup>19</sup> Informação consultada em: [http://www.madrid.org/iestadis/fijas/otros/estructu\\_indemt.htm](http://www.madrid.org/iestadis/fijas/otros/estructu_indemt.htm), a 10 de maio de 2020.

<sup>20</sup> Informação consultada em: <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/red-atencion-social-personas-enfermedad-mental>, a 10 de maio de 2020.

<sup>21</sup> Despacho n.º 5142/2020, de 4 de maio.

*Os Hospitais acabam por ter de manter internados, por vezes durante anos, doentes mentais crónicos que não deveriam aí estar, com custos muito elevados e desnecessários para o SNS*

- ii. Desadequação e insuficiência das respostas existentes para a doença mental crónica, em especial perturbações na infância e adolescência, e para as situações de demência e de debilidade mental.
- iii. Excessiva exigência nos requisitos de funcionamento das entidades que queiram candidatar-se a integrar a Rede, nomeadamente de qualificação e experiência dos recursos humanos, de arquitetura e de funcionalidade.
- iv. Falta de investimento público na RNCCI, sem entidades públicas que a constituam, a par com a manutenção de propostas de preços para as várias tipologias incompatíveis com a necessária sustentabilidade económica das entidades do setor privado/social que desejarem integrá-la, e desajustados face às exigências que lhes são dirigidas. Acabam por ser os Hospitais que têm de manter internados (por vezes durante anos) doentes mentais crónicos que nunca deveriam estar num hospital de agudos, com custos muitíssimo superiores aos que adviriam para o SNS com as soluções alternativas que urge construir.

A insuficiente responsabilização do SNS no desenvolvimento da Rede, patente na escassez de financiamento que possibilite a adaptação das respostas atuais ou a criação de raiz de estruturas públicas vocacionadas para a gestão da doença mental crónica, comporta riscos de manutenção de graves lacunas no acesso dos cidadãos com doença mental grave aos cuidados de saúde de que precisam e a que têm direito, e de persistência de desigualdades. ▶



## Consolidar a participação e o sucesso escolar num pano de fundo de fragilidades

Desde 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que “a justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares” está consagrada como direito na lei portuguesa. Em 2020, a igualdade de oportunidades continua por cumprir, sobretudo no que diz respeito ao sucesso.

Depois das políticas de massificação do acesso à educação levadas a cabo nas últimas décadas, parece chegado o momento de consolidação das políticas de alargamento do sucesso, a partir de um foco na autonomia das comunidades educativas. Do ponto de vista das políticas públicas, é significativa e desafiante a abertura de espaços colaborativos e de coautoria de soluções para prevenir e responder ao insucesso escolar, destinadas a todos e não apenas reservadas a alguns, contrariando uma naturalizada aceitação da possibilidade de insucesso para uma parte significativa do público escolar.

O esforço de melhoramento das condições de participação e sucesso na educação tem-se feito no sentido da flexibilização curricular e reforço da autonomia dos atores locais, a partir de uma constelação de medidas<sup>1</sup> que dão resposta a algumas “velhas” fragilidades do sistema educativo: a reprovação sistémica e os fracos resultados escolares. Mas esta política deve ser equacionada a partir também das “novas” fragilidades, como o envelhecimento da classe docente.

Em 2017 apenas 1,1% dos docentes do ensino básico e 1,2% dos docentes do ensino secundário tinha menos de 30 anos. Segundo os resultados do inquérito internacional TALIS, a classe docente portuguesa conta-se entre as mais envelhecidas dos países da OCDE, o que se tem agravado desde 2013 – quase metade ultrapassa os 50 anos.

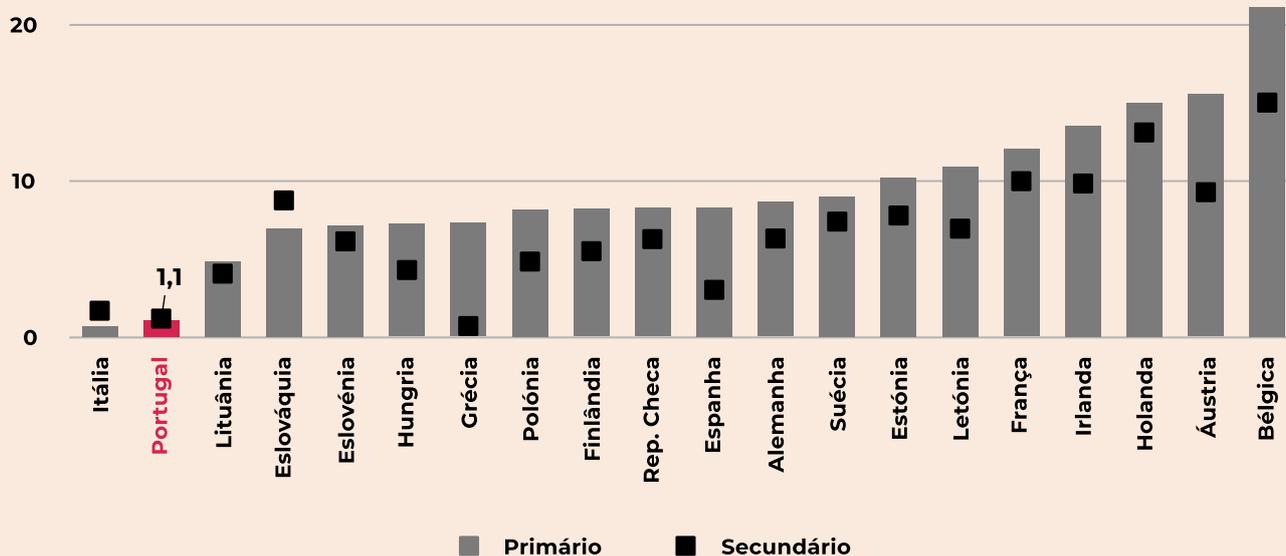
O impacto deste envelhecimento é importante. Pressupõe uma renovação acentuada da classe na próxima década e uma revisão estratégica das necessidades de recursos humanos. Tem ainda outras implicações. Confere experiência acumulada e maturidade aos profissionais, mas pode ligar-se aos elevados níveis de stress reportados pelos professores portugueses no TALIS (35%, face a 18% na OCDE), que atingem particularmente as mulheres. A idade não é negligenciável do ponto de vista pedagógico, sobretudo num momento em que os esforços de reforma flexibilizam pedagogias, currículos e ensaiam novas formas de ensinar e aprender. Pode ter impactos, por exemplo, no (re)conhecimento das culturas juvenis da “geração milénio”, fortemente diversa, globalizada e digitalizada, e por isso com novas necessidades.<sup>2</sup>

*A classe docente portuguesa conta-se entre as mais envelhecidas da OCDE (pouco mais de 1% tem menos de 30 anos e quase metade ultrapassa os 50 anos), o que coloca vários desafios*

Em Portugal, 94% dos professores não considera que os desafios colocados por turmas com grande diversidade cultural e étnico-racial constitua uma dificuldade profissional significativa (a média da OCDE é de 67%). Esta maior autoconfiança pode ser sinal de um alheamento relativamente às necessidades dos estudantes.<sup>3</sup>

## Professores com menos de 30 anos por nível de ensino (% , 2017)

Fonte: OCDE



Ainda assim, no ano letivo de 2017/2018 assistimos a uma melhoria dos resultados escolares, traduzida na diminuição das taxas de retenção e desistência que foram de 2,8% no 1.º ciclo, 5% e 7,8% no 2.º e 3.º ciclos e 15,7% no ensino secundário.<sup>4</sup> Os resultados dos alunos portugueses nos três domínios analisados no Inquérito PISA de 2018 (a literacia de literatura, a literacia matemática e a literacia científica) também ultrapassaram pela primeira vez a média da OCDE, registando 3 a 4,3 pontos acima desta, dependendo do domínio.

### Os estudantes estão mais descontentes com a sua experiência escolar, embora haja vários sinais de melhoria dos resultados dos alunos portugueses

Estes resultados favoráveis não são ainda suficientes para cancelar as “velhas” fragilidades da educação em Portugal. Nestas encontram-se a persistente cultura de reprovação e a forte assimetria social nos resultados escolares. A incidência da reprovação é socialmente seletiva, concentrando-se nos estudantes mais vulneráveis

socialmente e com origem étnico-racial diferenciada (que apresentam taxas de retenção que chegam a triplicar as dos pares).<sup>5</sup> A qualidade do percurso escolar é determinante nas representações que as crianças e jovens desenvolvem de si próprios e das suas capacidades.

Decretar uma maior autonomia e flexibilidade no ensino-aprendizagem é também voltar a colocar o foco no lugar ocupado por quem ensina. Os professores são o recurso mais importante das escolas<sup>6</sup> e são também os atores mais diretamente envolvidos e afetados pelas dinâmicas de mudança possibilitadas por esta política. ▶

<sup>1</sup> OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal: an OECD Review*. Paris: OECD.

<sup>2</sup> Ferreira, V., Lobo, M. C., Rowland, J., & Sanches, E. (2017). *Geração milénio?: um retrato social e político*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

<sup>3</sup> OECD (2019). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS. Paris: OECD.

<sup>4</sup> CNE (2019). *Estado da Educação 2018*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

<sup>5</sup> Abrantes, P. & Roldão, C. (2019). The (mis) education of African descendants in Portugal: Towards vocational traps?. *Portuguese Journal of Social Science*, 18(1), 27-55; Seabra, T., Mateus, S., Matias, A.R. & Roldão, C. (2018). Imigração e escolaridade: trajetos e condições de integração. In Carmo, R. M. do, Sebastião, J., Martins, S. C., Azevedo, J. & Costa, A. F. da (Coord.), *Desigualdades Sociais: Portugal e a Europa* (pp.301-314). Lisboa: Mundos Sociais.

<sup>6</sup> OECD (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*. Paris: OECD.

# A autonomia e flexibilidade curricular

*As abordagens pedagógicas tradicionais, do currículo enciclopedista, que enfatizam a memorização e onde a aprendizagem é um exercício passivo, ainda são predominantes*

A experiência escolar da maioria dos decisores, dirigentes escolares e docentes em exercício neste momento em Portugal obedeceu a imperativos de homogeneização. A mesma aula, ensinada com o mesmo método, a começar à mesma hora, numa sala organizada da mesma forma, para estudantes considerados iguais. Estamos, em 2020, longe deste cenário. Mas quão longe? As abordagens pedagógicas tradicionais, do currículo enciclopedista, que enfatizam a memorização, onde a aprendizagem é um exercício passivo, ainda são predominantes e têm mostrado bem os seus limites.

A política de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, lançada pelo XXI Governo Constitucional, em regime de experiência pedagógica no ano letivo de 2017/2018<sup>1</sup> e, mais tarde, em 2018 e 2019, generalizada através de decreto-lei e portaria específica<sup>2</sup>, é uma constelação de medidas que conferem maior flexibilidade e territorialização nos processos de ensino-aprendizagem. Vem abrir espaço a pressupostos e práticas diferentes e a uma rutura com o “mito da homogeneidade” dos estilos e ritmos de aprendizagem dos estudantes, tendo por base a colaboração.

Do ponto de vista sistémico, a flexibilidade corresponde à capacidade de mudança no sentido ou na estratégia de realização das tarefas.<sup>3</sup> Poder variar a nossa ação, em vez de depender de apenas um tipo de abordagem (fixidez) é, na teoria dos sistemas, condição necessária para a evolução. Designa a capacidade de sofrer mudanças sem sofrer uma desorganização severa e implica um acréscimo de complexidade e sensibilidade. Quando não exercida, perde-se. A perda de flexibilidade é normalmente sinal de patologia. O contexto também importa nesta equação: quanto mais incerto é o contexto, maior flexibilidade deve ser prevista e introduzida no interior do sistema. Quanto mais flexível for a organização, mais rapidamente consegue adaptar-se às mudanças, mas em excesso, pode levar à perda de coesão e à falência do sistema.

Se pensarmos as escolas como organizações que aprendem e não apenas como organizações que ensinam, a sua flexibilidade adquire grande relevância. O ensaio contínuo de novas soluções para velhos problemas (como o insucesso escolar ou a reprovação sistémica) alarga necessariamente as formas de agir em educação.

A política de Autonomia e Flexibilidade Curricular dá seguimento a um debate antigo sobre organização curricular do sistema e surge na sequência de

<sup>1</sup> Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho.

<sup>2</sup> Decreto Lei n.º 55/2018, de 06 de julho, e Portaria n.º 181/2019.

<sup>3</sup> Runco, M. A., Pritzker, M. A., Pritzker, S. R., & Pritzker, S. (Eds.). (1999). *Encyclopedia of Creativity* (Vol. 2). Elsevier.

outras políticas que visaram alargar a escolaridade, garantir equidade no acesso à escola e melhorar a qualidade da educação. Apresenta-se como um instrumento de resposta ao problema persistente do insucesso escolar. Foi desenhada, segundo os seus autores, a partir de evidências decorrentes de estudos nacionais e internacionais e de uma consulta pública alargada, incluindo os próprios estudantes. Foi testada em modalidade de projeto-piloto durante o ano letivo de 2017/2018 em 235 escolas de todo o país.

Esta política dá corpo a um conjunto de recomendações internacionais no sentido de uma maior autonomia das escolas e de uma definição concreta das aprendizagens essenciais. A autonomia é, no entanto, um tema controverso e o nível de autonomia escolar varia consideravelmente entre os países europeus. No seu debate, os sistemas centralizados (onde as escolas têm menos autonomia) são defendidos como garantes de maior igualdade e eficácia, tal como os sistemas descentralizados (com mais autonomia) são salientados como mais adaptados às características e necessidades de cada contexto local e por isso promotores de maior sucesso escolar.<sup>4</sup>

A génese da política reporta a 2016, ao lançamento do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE), focado na promoção da qualidade no ensino e no combate ao insucesso escolar e foi depois integrando um conjunto mais alargado de orientações. Aqui se incluem, entre outras: o lançamento em 2017 do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória (que descreve o conjunto de princípios, valores e literacias do aluno competente no final da escolaridade obrigatória), a Identificação de Aprendizagens Essenciais (que define os conteúdos curriculares indispensáveis, os processos cognitivos e saberes fazer associados), uma atualização do currículo dos ensinos básico e secundário (os seus princípios orientadores), os Planos (inter)municipais para a Promoção do Sucesso Escolar de 2019 (ligando a promoção do sucesso escolar aos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial) e a Autonomia e Flexibilidade Curricular.

A sua oficialização veio legitimar algumas práticas prévias de comunidades educativas mais dinâmicas e inovadoras, tal como as abrangidas por medidas como os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), incentivando o seu aprofundamento e generalização e possibilitando alterações mais substantivas nos processos de ensino-aprendizagem, a diferentes níveis: conteúdos, espaços, tempos e distribuição de papéis.

Assume que o trabalho escolar com um público heterogéneo não pode ser uniforme nem descontextualizado. Ou seja, que a transformação da escola num espaço mais inclusivo e significativo deve assentar na contextualização interdisciplinar dos saberes e aprendizagens e contar com a coautoria dos seus atores e protagonistas. Na prática, isto significa que escolas, diretores e professores têm possibilidade de gerir de forma flexível até ao limite de 25% da carga curricular (diversificando e inovando o currículo e os métodos), mantendo a ligação a um conjunto predefinido de aprendizagens essenciais (base de aprendizagem comum para todos). A sua operacionalização pode abranger variações na organização do trabalho escolar, o reforço do trabalho colaborativo e a constituição de novos perfis de equipas educativas, procurando criar condições de inovação mais participadas, e explorando metodologias e práticas que vão para além das tradicionais.

Apesar dos progressos contínuos desde 2000, e sobretudo dos mais recentes, como a diminuição das taxas de reprovação e desistência e as aprendizagens

## A política de autonomia e flexibilidade curricular põe em causa o “mito da homogeneidade” dos estilos e ritmos de aprendizagem dos estudantes

<sup>4</sup> Martins, S. da Cruz, Capucha, L., & Sebastião, J. (2019). *School Autonomy, Organization and Performance in Europe*. Lisbon: CIES – Iscte.

## A oficialização da autonomia e da flexibilidade curricular veio legitimar algumas práticas prévias de comunidades educativas mais dinâmicas e inovadoras, como os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

mais sólidas confirmadas no Inquérito PISA, subsiste ainda um paradigma educativo mais focado na transmissão de conteúdos do que na sua apropriação, pouco compatível com os contextos contemporâneos acelerados e de maior imprevisibilidade, de intenso desenvolvimento do conhecimento científico e tecnológico, e de problemáticas complexas como as ligadas à sustentabilidade, saúde, segurança e identidade. Aprender em 2020 implica memorizar tanto quanto replicar informação, aplicá-la e mobilizá-la de forma não rotineira na resolução de novos problemas. É nestas últimas operações que os estudantes portugueses continuam a mostrar debilidades.<sup>5</sup>

Na implementação da política há elementos inovadores a destacar. Em primeiro lugar, uma expansão das possibilidades de transformação e *desmuramento* dos processos educativos – salas de aulas sem paredes ou aprendizagens sem turma. Ou seja, o espaço de aprendizagem deixou de ser rígido, podendo ocorrer noutros grupos e noutros locais como laboratórios ou jardins.

Em segundo lugar, a transição para paradigmas mais ativos de ensino-aprendizagem. Na inovação pedagógica, aspetos como a avaliação, por exemplo, podem sofrer reconfigurações, transformando-se num instrumento de melhoria dos processos, e não apenas de penalização e exclusão.

Em terceiro lugar, uma menor segmentação na experiência educativa, colocando em interação os saberes através do ensino interdisciplinar e articulado do currículo assim como da dinamização de projetos que unem matéria de diferentes disciplinas.

Por fim, o reforço de modalidades mais horizontais, participadas e colaborativas de trabalho escolar. A necessidade de colaboração é transversal nestas transformações. Professores e equipas educativas passam a assumir um papel de coautoras e gestoras de propostas curriculares, em vez de executantes de decisões emanadas do poder central.

O processo de implementação tem sido gradual e tem contado com um acompanhamento próximo e um amplo dispositivo de recursos disponibilizados centralmente, de acesso público.<sup>6</sup> É ainda cedo para poder observar objetivamente os resultados, mas há indícios de efeitos nos relatórios de acompanhamento e avaliação.<sup>7</sup> A política é relacionada com melhores resultados escolares e de melhor qualidade, a melhoria nos testes internacionais, a redução do abandono escolar precoce, e a diminuição da retenção (com uma quebra de cerca de 25%). Salientam-se ainda a transformação organizacional e pedagógica, uma maior participação dos docentes em ações de formação contínua, um efeito de “contágio” e disseminação das práticas mais bem sucedidas e uma maior satisfação quer dos profissionais, quer dos alunos, tal como um aumento dos níveis de participação nas atividades pelos últimos.

O desenvolvimento da política enfrenta também desafios, desde logo relacionados com a capacidade das organizações para aproveitar a autonomia oferecida. A dinâmica de mudança é decretada junto de comunidades marcadas por rotinas de funcionamento, alguma rigidez nas práticas e uma classe docente envelhecida. As mudanças que não respondem a necessidades percecionadas podem ser mais difíceis de implementar. A implementação é tecnicamente complexa e as escolas dificilmente podem enfrentar sozinhas essa tarefa.

As práticas colaborativas e participadas alteram hierarquias, relações e protagonismos prévios. Exigem formação e acompanhamento. Estes processos

<sup>5</sup> Sousa, H. D. (Dir.) (2017). *Exames Finais Nacionais – Ensino Secundário, Relatório Nacional: 2010-2016*. Lisboa: IAVE.

<sup>6</sup> Recursos disponíveis em <http://afc.dge.mec.pt/>

<sup>7</sup> Cosme, A. (2018). *Projeto de autonomia e de flexibilidade curricular (PAFC): estudo avaliativo da experiência pedagógica desenvolvida em 2017/2018 ao abrigo do Despacho n.º 5708 / 2017*; OECD (2018). *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal: an OECD Review*. Paris: OECD.; Verdasca, J. (Coord.) (2019). *Relatório PNPSE 2016-2018: Escolas e Comunidades tecendo Políticas Educativas com base em Evidências*. Lisboa: PNPSE/ DGE.

implicam por exemplo uma multiplicação dos níveis de decisão, no âmbito organizacional e também profissional e interpessoal, que pode ser exigente.

A passagem da figura do professor para o contexto das equipas educativas exige maturidade e sólida formação, capacitação tecnológica, pedagógica e organizacional. Um dos fatores destacados pela OCDE como essenciais na promoção do sucesso escolar é justamente a “capacidade para atrair os professores mais talentosos para as escolas mais desafiantes”.<sup>8</sup>

A gestão pública da educação pressupõe sempre um certo nível de centralização. Mas pode antever-se a manutenção e até o aumento do nível de autonomia, traduzido num alargamento progressivo do campo de possibilidades de decisão local, a par com a transferência de competências para as autarquias já em curso. Na educação, o contexto não é uma inevitabilidade ou um acessório, mas um elemento fortemente constitutivo. Afirmámos antes que quanto mais incerto é um contexto, maior flexibilidade deve ser introduzida no interior de um sistema que nele opere. O recente contexto pandémico expôs a incerteza que é possível enfrentar. Levou à redefinição de prioridades, suspensão de burocracias e secundarizou dimensões periféricas da educação, colocando no centro da experiência educativa o seu aspeto mais fundamental: as relações entre os agentes educativos e público escolar. Este eixo – o relacional – merece lugar nas políticas públicas. Aqui incluímos as pedagogias, as formas de participação e colaboração e o funcionamento em rede alargada, que continuarão a ser centrais e a exigir flexibilidade nas dinâmicas de desenvolvimento do setor público de educação, cuja evolução está longe de se esgotar. ▶

## *As práticas colaborativas e participadas alteram hierarquias, relações e protagonismos prévios, exigindo formação e acompanhamento*

---

<sup>8</sup> OECD (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, Paris: OECD.



# Cultura

José Soares Neves

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



## Uma lenta recuperação apoiada no investimento público

O sector da Cultura é muito diverso e nele se incluem o património (museus, monumentos, património imaterial como o fado), as artes do espetáculo (teatro, música, dança, ópera, circo), o cinema, os arquivos, as bibliotecas públicas, entre outros. As políticas públicas têm uma forte influência em muitos destes domínios. Essa influência faz-se sentir pela gestão pública direta de equipamentos culturais, pelos apoios atribuídos a entidades privadas, normalmente sem fins lucrativos, para cumprirem serviços públicos que o Estado não está em condições de assegurar, e pela regulação do funcionamento do mercado. Uma parte significativa do mercado é assistido pelo Estado, o que significa que é apoiado, direta ou indiretamente. Uma outra parte depende sobretudo da dinâmica privada, as designadas “indústrias culturais e criativas”, como o cinema, o livro e a música, de que são um bom exemplo os festivais de música popular, que se têm multiplicado nos últimos anos por todo o País.

As políticas públicas destinam-se a promover a expressão, a fruição e o acesso à cultura por parte da população portuguesa. Um factor importante de desenvolvimento do país, e especificamente do sector da cultura, no período que precedeu a crise pela pandemia de COVID-19, foi o turismo. Os afluxos crescentes verificados até então aos museus e aos monumentos nacionais, e também aos festivais de música, o interesse pelo artesanato, foram muito relevantes do ponto de vista das receitas que geraram e do contributo para a dinamização das ofertas.

Contudo, o acesso às atividades culturais por parte da população portuguesa, em particular entre a menos escolarizada, permanece muito abaixo do verificado na generalidade dos países europeus. O impacto da crise traduziu-se no agravamento, dos débeis níveis de participação, que a ligeira recuperação posterior não superou uma vez que o país manteve níveis dos mais baixos entre os países da UE.

A influência das políticas públicas está muito associada aos montantes das despesas públicas, que incluem os níveis central/regional e local (as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira têm competências próprias em matéria de cultura). Apesar de a tutela governativa ser a instância a quem compete a condução das políticas e, portanto, ser a gestora dos orçamentos dessa área governativa, outros ministérios têm também despesas com serviços culturais, sendo a percentagem no PIB da despesa das administrações públicas com cultura um dos principais indicadores utilizados na área. Em Portugal essa despesa oscila nos anos mais recentes entre 0,4% (2012) e 0,2% (2015). Este é um ano charneira na evolução recente

*A despesa pública em cultura recuperou ligeiramente, mas mantém-se aquém dos níveis de há uma década e distante da média da UE*

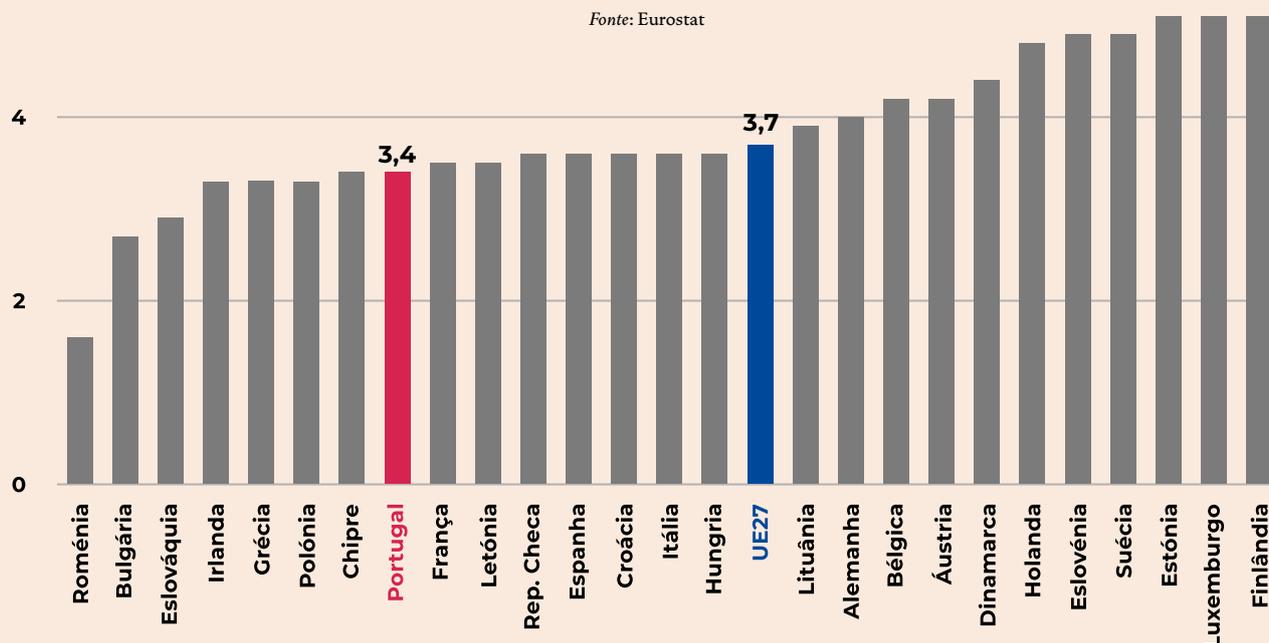
porque marca a inversão da queda verificada a partir de 2012, para alguma recuperação nos anos seguintes, e apenas para 0,3%. Este é o valor de Portugal em 2018 quando a média da UE é de 0,6%.

Esta evolução está patente num outro indicador, a despesa do governo central em percentagem da despesa total das administrações públicas. Verifica-se alguma recuperação em 2018 (0,3% face a 0,2% nos anos anteriores), mas ainda não ao nível de 2012 (então 0,4%) e sobretudo muito abaixo da média da UE (0,9% em 2018).

Já do ponto de vista da administração local verifica-se que os níveis de despesa permanecem desde 2014 e até 2018

## Emprego no sector da cultura (em % do emprego total, 2019)

Fonte: Eurostat



relativamente baixos (entre 2,9% e 3,1% do total das despesas públicas), distante da média da UE (3,8% em 2018). Note-se que o nível local tem um peso significativamente superior ao central, o que deriva dos processos de descentralização cultural – lembre-se a gestão de equipamentos culturais que se intensificou desde a década de 1990 como arquivos, centros culturais, museus, bibliotecas, recintos de artes do espetáculo, monumentos nacionais.

Numa outra vertente, a internacionalização das artes e da cultura, a evolução recente tem sido marcada por uma crescente afirmação de Portugal. Por exemplo, quanto ao património material da humanidade da UNESCO, em 2019 havia

*O peso do emprego cultural no emprego total mantém-se um dos mais reduzidos da UE, apesar do crescimento significativo registado na última década (de 2,9% em 2011 para 3,4% em 2019)*

17 sítios classificados, dos quais dois incluídos nesse ano, o que significa que Portugal é o sexto país da União Europeia (com a Polónia) com mais sítios classificados. O mesmo se pode dizer quanto ao património imaterial. O fado, em 2011,

inaugurou a lista, que em 2019 contava com sete elementos, o que colocava Portugal (com a Roménia) em sexto lugar entre os países da UE.

No emprego cultural a evolução registada em Portugal nos últimos oito anos tende a aproximar-se da média europeia, mas ainda a grande distância. Portugal passou de 2,9% do emprego total em 2011 para 3,3% em 2018 (a média da UE é 3,9%) mas, apesar disso, no contexto da UE apenas três países registam percentagens mais baixas. É sabido que uma parte importante do emprego na cultura (cerca de um quarto) corresponde a formas atípicas de emprego, trabalho independente, precário ou intermitente, de difícil quantificação pelas estatísticas oficiais, o que lança alguma margem de incerteza sobre estes valores.

Sabe-se também que o emprego na cultural é mais qualificado do que o emprego total. O indicador dos alunos inscritos no ensino superior em cursos de artes e humanidades mantém a tendência de evolução positiva de Portugal uma vez que passam de 9,5% do total de inscritos em 2013 para 10,25% em 2018. Esta evolução contribui para que o país se aproxime da média da UE que era de 10,37% em 2018.

Nas vésperas de uma nova e mais profunda crise devido à pandemia pelo COVID-19, o sector da Cultura em Portugal registava sinais de recuperação com evoluções (de novo) positivas em diversos planos relativamente ao período marcado pelo impacto da crise financeira e económica de 2008. ▶

## Os apoios financeiros às artes

*O apoio financeiro às artes nunca esteve em causa no Portugal democrático. Independentemente das posições expressas a este propósito pelos partidos com representação parlamentar*

Na área da cultura, o apoio financeiro às artes é talvez a medida de política pública do Ministério da Cultura que mais frequentemente é objeto de controvérsia. No entanto, é uma medida generalizada nos países ocidentais desde o pós-guerra.

A necessidade da intervenção pública como garante de permanência, de diversidade e de disseminação da oferta artística no território, numa lógica de proximidade com as populações, está largamente demonstrada. De modo a garantir um serviço público que o Estado não está em condições de assegurar integralmente, tem sido concretizada através do financiamento a projetos artísticos privados e a entidades normalmente sem fins lucrativos, em muitos casos com o estatuto de associação, atribuído diretamente por organismos estatais ou gerido por agências e por entidades não-governamentais, mas com suporte financeiro do Estado.

Em Portugal, embora o primeiro enquadramento legal específico date do início dos anos noventa, a sua prática, mesmo antes disso, era já comum, então com a atribuição de bolsas e de “subsídios”, um termo que gerou enorme polémica e que viria a ser substituído no vocabulário de responsáveis políticos e de agentes do sector por “apoios”, para destacar as responsabilidades constitucionais do Estado nesta matéria.

A polémica a que antes se aludiu não significa que o apoio financeiro às artes em algum momento tenha estado em causa no Portugal democrático. Independentemente das posições expressas a este propósito pelos partidos com representação parlamentar – e apesar de os partidos de direita serem tendencialmente mais reticentes e os de esquerda mais favoráveis a estes apoios – o que é certo é que granjeou sempre importantes margens de consenso, colocando-se as divergências mais nos montantes e no modo do que na medida em si.

Inicialmente dirigidos ao teatro, o leque de domínios artísticos abrangidos pelos programas de apoio financeiro foram sendo sucessivamente alargados a outras artes do espetáculo (dança e música) até chegar ao atual enquadramento que inclui diversos domínios e cruzamentos artísticos, das artes do espetáculo e das artes visuais, e que aliás não se restringe aos normalmente considerados no setor cultural, mas que contempla outros (como a arquitetura e o *design*) que se enquadram no que se vem designando desde meados da década de 2000 como sector cultural e criativo.

Esta é uma medida de política pública com enormes implicações em múltiplas vertentes. Entre estas destacam-se desde logo as que se referem ao conjunto do tecido artístico nacional, à atividade das entidades das diversas áreas e dos profissionais envolvidos, eventualmente em início de carreira, recém-licenciados. Tem implicações também na vertente do acesso das populações e das comunidades às manifestações artísticas por via da diversificação, descentralização e correção das assimetrias regionais da oferta cultural.

Como medida de política pública está sujeita às opções programáticas e orçamentais na cultura e é, portanto, vulnerável às oscilações políticas, seja quanto às orientações e prioridades, seja quanto aos montantes a elas afetados, sem esquecer fatores de contexto como os ciclos económicos, em particular os de crise, como aquele em que Portugal esteve sob resgate de instituições internacionais.

Uma rápida digressão pela produção legislativa mostra que o regime de apoio financeiro às artes, como se disse, inicialmente apenas ao teatro, tem em 1990, na vigência do XI Governo Constitucional (PPD/PSD) uma primeira formalização. As normas então consagradas viriam motivar enorme polémica, em particular quanto ao peso do número de espetadores como critério na atribuição dos apoios. Estas acabariam por ser revogadas em 1995, com a entrada em funções do XIII Governo Constitucional (PS), que promoveu posteriormente a produção de um vasto conjunto legislativo que, entre outros aspetos, passou a fazer depender de concurso a atribuição dos apoios financeiros e os estendeu a outras artes do espetáculo. Outros marcos legislativos, com alterações significativas, situam-se em 2006 (XVII Governo Constitucional) e, mais recentemente, em 2017 (XX Governo Constitucional), ambos governos do PS.

O atual sistema de apoio financeiro às entidades profissionais não estatais, não lucrativas, do terceiro setor, gerido pela Direção-Geral das Artes (DGArtes), decorre da crescente concentração neste organismo de competências de outros organismos estatais: o Instituto das Artes (IA), organismo com a atribuição de apoios nas artes do espetáculo e arte contemporânea (artes plásticas e visuais, incluindo arquitetura e design), que tinha resultado da fusão do Instituto de Arte Contemporânea (IAC) com o Instituto Português das Artes do Espectáculo (IPAE) e que a DGArtes veio substituir, assim como de competências do Centro Português de Fotografia (CPC) em matéria de apoio à difusão da fotografia e do então Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM, hoje ICA) quanto aos apoios ao multimédia.

Como se depreende, esta medida envolve elevada complexidade pelas entidades abrangidas (em quantidade e diversidade) e pelos procedimentos administrativos que a sustentam. Os apoios são atribuídos em processos concorrenciais com avaliação externa dos projetos, abrangem programas, objetivos e durações diferentes, várias modalidades, áreas artísticas e tipos de atividade (criação, programação, mistas), direcionados a entidades artísticas coletivas e singulares, grupos com existência legal, não lucrativos, ou meramente informais, criados especificamente para concorrer. Abrangem artistas individuais, entidades coletivas com sede em qualquer ponto do território do continente, com diferentes espessuras temporais de atividade, umas com dezenas de anos de existência, outras emergentes, recém-criadas, e com diferentes dimensões em número de trabalhadores, de projetos e de atividades.

*A política de apoio às artes tem implicações para as entidades e os profissionais envolvidos, mas também no acesso das populações às manifestações artísticas e na correção das assimetrias regionais*

## *Esta política está recorrentemente envolta em polémica, relacionada com aspetos como os procedimentos concursais, as avaliações, os resultados, os montantes e o número de entidades apoiadas*

A DGArtes está recorrentemente envolta em polémica pública que incide em vários planos: nos procedimentos concursais, nas avaliações, nos resultados, nas entidades excluídas dos apoios. Uma parte significativa da contestação dos agentes artísticos decorre dos montantes atribuídos pelo Ministério da Cultura à medida e que condicionam o número de entidades apoiadas. Mais recentemente, parte importante da contestação situou-se justamente no período com maior impacto negativo nos montantes atribuídos, com um mínimo no ano de 2012 (12,9 milhões de euros)<sup>1</sup>, seguido de alguma recuperação nos anos seguintes, mas longe do valor de referência pré-crise, de 2009 (21 milhões de euros). Os montantes dos apoios financeiros registados nesse ano só viriam a ser superados a partir de 2019 (27,2 milhões de euros), na vigência do novo modelo de apoio às artes aprovado em agosto de 2017 (ano em que o montante disponível era ainda de 14,2 milhões), e num contexto de elevada contestação ao modelo, aos resultados e à exclusão de inúmeras entidades, atribuída ao baixo montante então disponível.

O reforço recente dos orçamentos anuais parece refletir, em todo o caso, uma maior atenção por parte do Governo ao sector. No período 2018-2020, o orçamento atribuído à DGArtes é o terceiro em valor entre os serviços e fundos do Ministério da Cultura, atrás da Direção-Geral do Património Cultural e do Fundo de Fomento Cultural.

Em suma, trata-se de uma medida de enorme relevo e com importantes impactos em múltiplos planos: na política cultural (orientações, programas, orçamentos dos apoios financeiros, meios organizativos para a sua gestão); nos mundos das artes (entidades e respetivas equipas, projetos e atividades, domínios), do ponto de vista coletivo e individual; na participação e no acesso da população portuguesa a uma parte muito importante das atividades artísticas e culturais.

Apesar de a intervenção do Estado incluir outras formas, designadamente a aquisição de espetáculos e outros eventos culturais por autarquias locais, em parte no quadro da programação dos equipamentos culturais que gerem, os apoios permanecem como a principal fonte de financiamento com algum horizonte temporal para muitas entidades. Persiste, entretanto, a dissociação entre os apoios financeiros e outra medida pública de grande alcance, a rede de teatros e cineteatros — seja informalmente, pensando nas infraestruturas efetivamente implantadas no território na década de 2000, seja sobretudo no quadro da recentemente aprovada Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses pela Assembleia da República, em setembro de 2019, e cuja lei entrou em vigor a 1 de janeiro de 2020.

Um dos poucos estudos sobre o universo das entidades artísticas na sua relação com o sistema de apoio foi realizado em 2017 no âmbito da revisão do modelo de apoio financeiros às artes de 2006<sup>2</sup>. Embora limitado, pelos seus objetivos, ao olhar dos agentes do sector, o estudo, sustentado num inquérito qualitativo muito participado, permitiu fazer um levantamento exaustivo dos diferentes posicionamentos das entidades interessadas (tivessem ou não concorrido anteriormente) quanto à generalidade das dimensões relevantes desta medida, um diagnóstico quanto aos dados em falta para a melhor compreensão do sector e a caracterização detalhada das entidades.

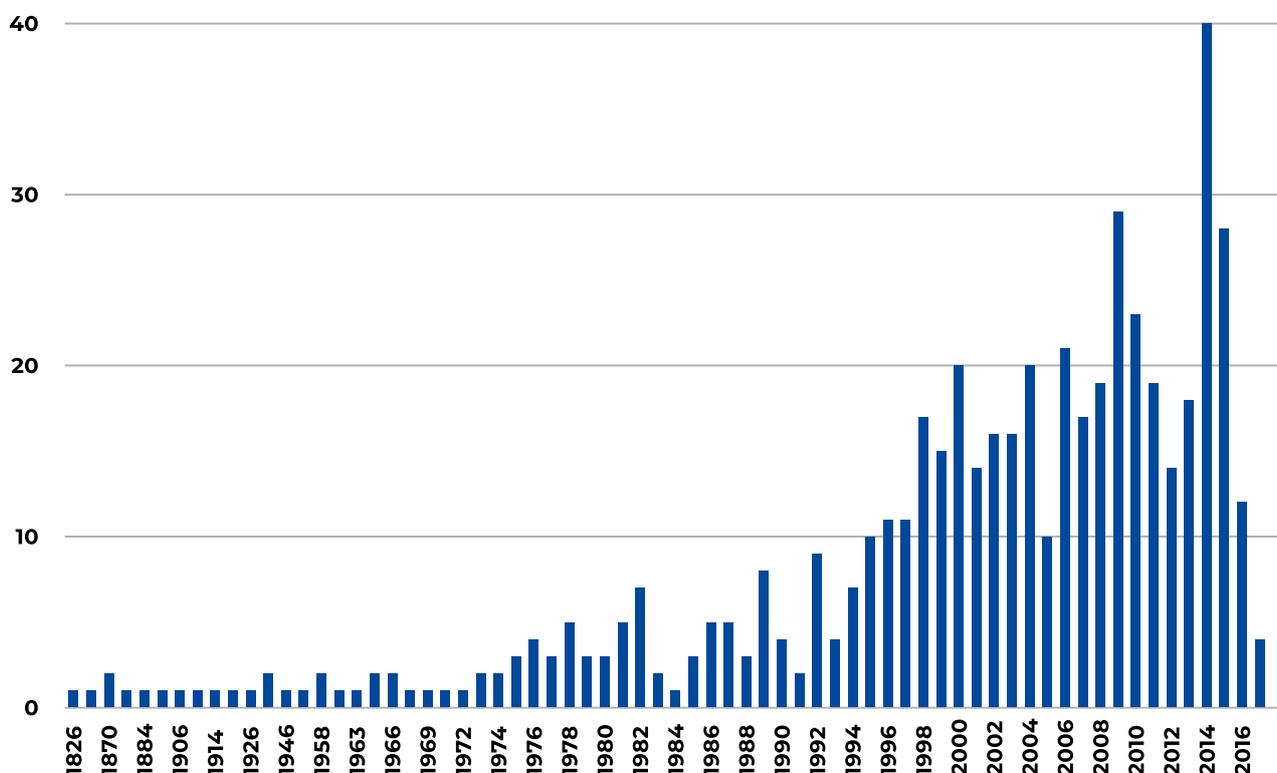
Um dos indicadores aí construídos permite evidenciar uma relação próxima entre as fases de maior intensidade legislativa e as expectativas que suscitam.

<sup>1</sup> Ministério da Cultura (2020), *Orçamento do Estado 2020. 12 Programa Orçamental da Cultura*, p. 16.

<sup>2</sup> Neves, José Soares (coord.), Joana Azevedo, Rui Telmo Gomes e Maria João Lima (2017), *Estudo Posicionamentos das Entidades Artísticas no Âmbito da Revisão do Modelo de Apoio às Artes*, Lisboa, DGArtes e CIES-Iscte. [https://www.dgartes.gov.pt/sites/default/files/estudo\\_posicionamentosdasentidadesartisticas.PDF](https://www.dgartes.gov.pt/sites/default/files/estudo_posicionamentosdasentidadesartisticas.PDF)

## Início de atividade das entidades artísticas<sup>3</sup>

(valores absolutos, n=522)



Os períodos que se seguem aos novos enquadramentos legais, com novos domínios, significam mais entidades, parte delas informais. Repare-se que 82% das entidades participantes no estudo foram fundadas após 1990 (primeira regulamentação) e quase metade (mais precisamente 47%) após 2006 com a nova regulamentação.

Embora naturalmente limitados ao momento da sua realização, estes resultados evidenciavam os possíveis impactos do processo de construção do novo modelo de apoio financeiro às artes: a geração de novas e renovadas expectativas, a criação de novas entidades e projetos por jovens licenciados nas áreas das artes e da cultura e a apreensão entre entidades mais antigas quanto ao âmbito do novo modelo. Tudo isso viria a criar uma contestação acrescida aos concursos realizados sob a nova legislação, num contexto já de si muito marcado negativamente pela crise económica e pela diminuição acentuada dos apoios financeiros, que se prolongou por vários anos. Contestação que terminou (provisoriamente) com a atribuição de mais verbas pelo Governo e com uma revisão dos resultados de concursos, que alargaria o número de entidades abrangidas.

Em conclusão, os apoios financeiros às artes são uma medida de política cultural com grande longevidade, que conheceu sucessivas reformulações no sentido do seu alargamento, diversificação e complexificação, com enorme importância na vida artística e cultural nacional. Abrange uma parte significativa dos profissionais da cultura, e dos trabalhadores com formas de emprego

*Os montantes financeiros envolvidos atingiram um mínimo em 2012, só regressando aos valores anteriores à crise a partir de 2019, com o novo modelo de apoio às artes*

<sup>3</sup> A partir de Neves, Neves, J. S., Azevedo, J., Gomes, R. T., & Lima, M. J. (2017). Estudo Posicionamentos das Entidades Artísticas no Âmbito da Revisão do Modelo de Apoio às Artes. <https://doi.org/10.15847/CIESIUL/2017/ESTUDO> (2017: 29).

*Os impactos da política de apoio às artes não foram objeto de estudos de avaliação, nem existe um dispositivo de acompanhamento que contribua para sustentar soluções eficientes na implementação da política*

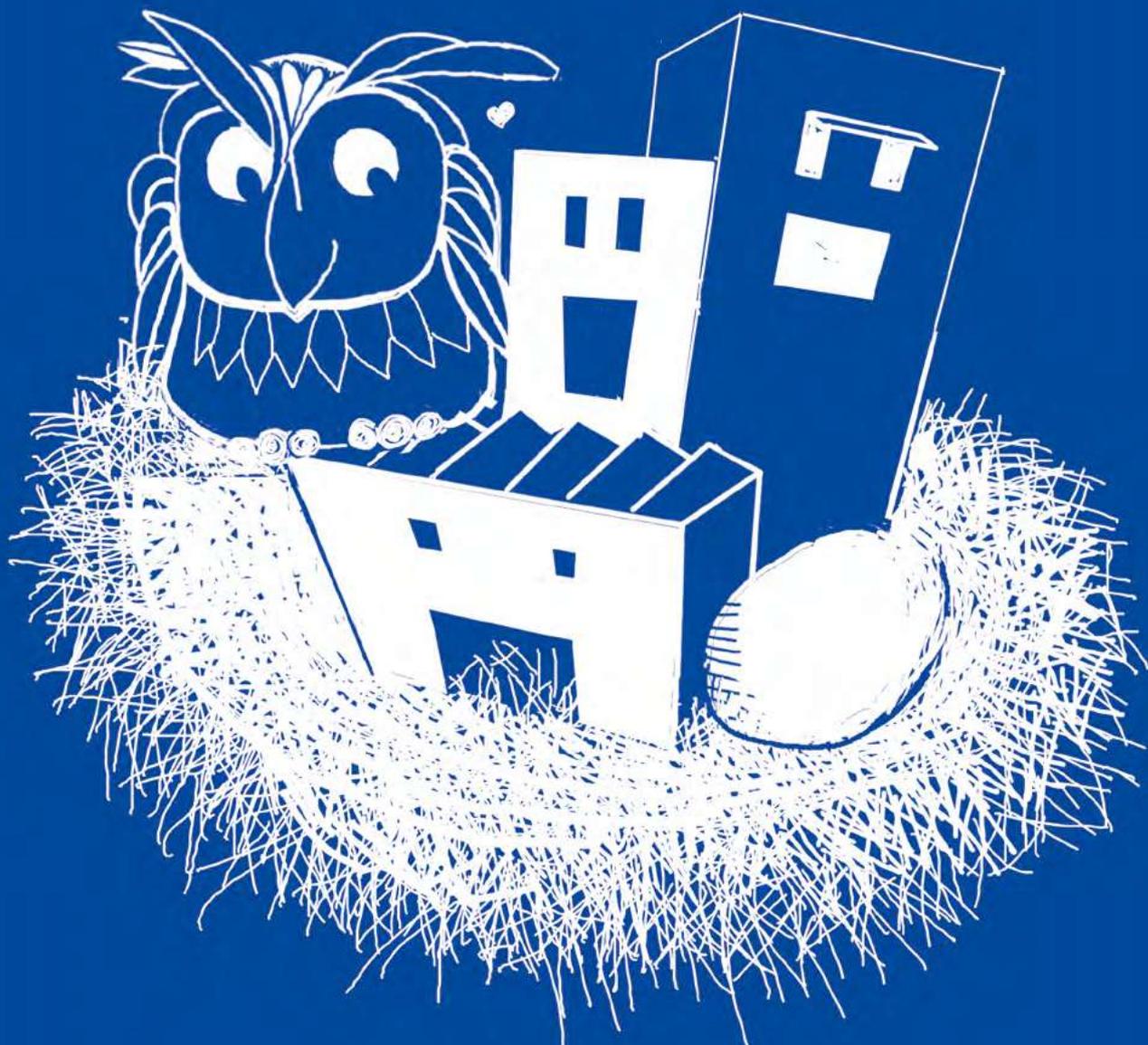
precário. Mobiliza importantes meios financeiros. Apesar de tudo isto, os seus impactos nunca foram objeto de estudos de avaliação, nem ponderadas as suas virtualidades e bloqueios, e não existe um dispositivo permanente de acompanhamento que reflita sobre os problemas que se colocam e que contribua para melhorar o modelo e a sua gestão, bem como a articulação com outros programas públicos. O facto de o organismo gestor disponibilizar dados de execução e de terem sido realizados esporadicamente estudos específicos não permitiu colmatar essa lacuna, facto que fragiliza a gestão política e técnica dos processos e empobrece o debate público. ▶

# Ciência

---

Vítor Corado Simões

ISEG – Universidade de Lisboa, CSG/ADVANCE



# A política científica desenvolveu a investigação mas falta conquistar as empresas

A análise da situação e evolução recente da Ciência em Portugal deve ser temperada pela consideração de factores conjunturais e estruturais. Entre os primeiros, devem referir-se a redução dos investimentos em I&D em resultado das crises de 2008-2013 e o aumento do peso de doutorados estrangeiros em Portugal<sup>1</sup>. Os segundos têm uma importância maior, pois condicionam a comparabilidade internacional dos elementos estatísticos. O caso mais flagrante é a influência da estrutura do tecido produtivo de Portugal sobre os níveis de procura e utilização de conhecimento científico.

As características do tecido económico português limitam a comparabilidade internacional das estatísticas relativas ao desempenho inovador<sup>2</sup>. Mamede (2017) afirma mesmo que “o principal instrumento de comparação de políticas [de inovação] na União Europeia – o Painel Europeu de Inovação – ignora em larga medida a ampla variedade de estruturas económicas dos países, conduzindo por isso a análises potencialmente inadequadas das forças e fraquezas dos sistemas nacionais de investigação e inovação”<sup>3</sup>.

Tendo presentes estas reservas, a reflexão sobre os elementos estatísticos disponíveis<sup>4</sup> sugere três conclusões principais.

## Um esforço notável no desenvolvimento e internacionalização da capacidade científica

A observação das estatísticas sobre a evolução das despesas em I&D, do número de investigadores e das publicações internacionais mostra uma dinâmica de crescimento

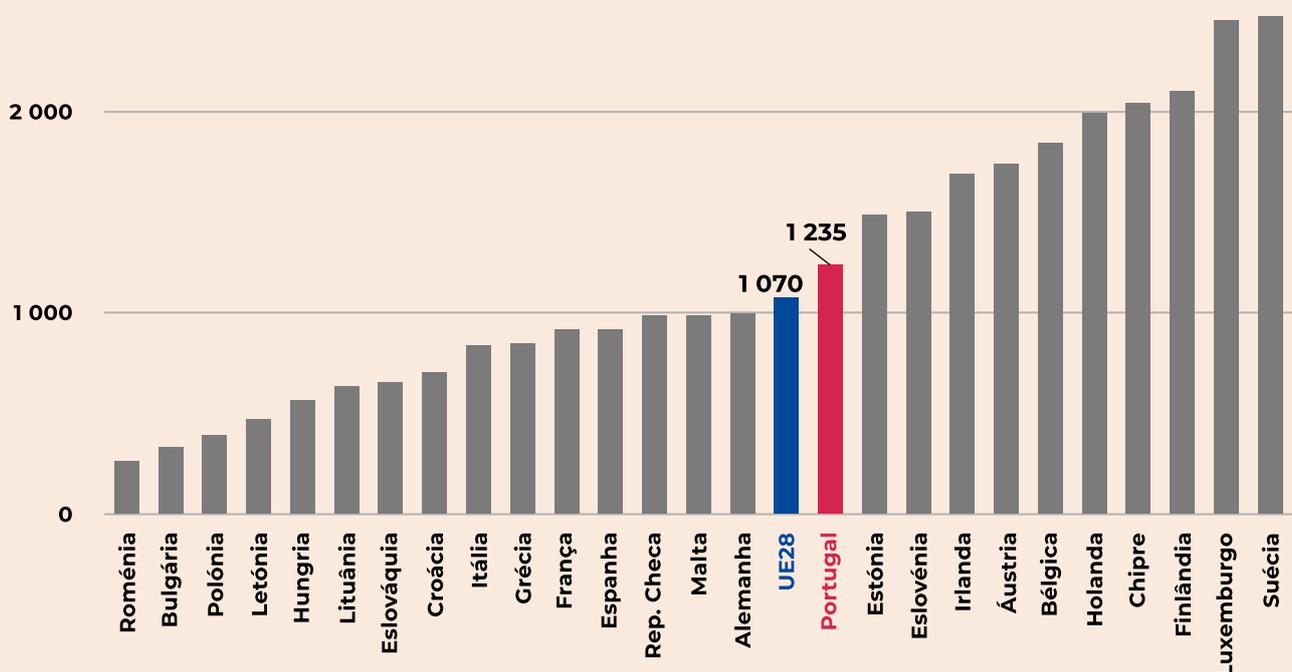
assinalável. Portugal apresentou um aumento muito pronunciado do número de publicações científicas por ano por milhão de habitantes, que passou de 757 em 2008 para 1629 em 2018 – uma das taxas de crescimento mais elevadas de toda a UE. Como resultado, Portugal posicionava-se em 2018 em 13.º lugar neste indicador no conjunto da UE. Mais importante é o facto de os académicos portugueses estarem fortemente inseridos em redes internacionais, como revela o indicador de co-publicações. Partindo de uma posição de desvantagem em 2011, Portugal registou em 2018 um desempenho superior à média da UE (ver Figura), um resultado que decorre da política de apoio à obtenção de doutoramentos no estrangeiro e também da diáspora portuguesa, incluindo a decorrente das crises de 2008-2013.

*Portugal apresentou uma elevada taxa de crescimento das publicações científicas, e um maior envolvimento em redes internacionais*

O elemento menos positivo é o ligeiro declínio relativo do peso das publicações mais citadas. Em 2016 Portugal apresentava um índice de 9,9, inferior à média da UE (11,5). Observando a evolução temporal do índice, entre 2009 e 2016, verifica-se que Portugal tem vindo a perder terreno face à UE, uma evolução que pode ser interpretada como um indicador de que o crescimento registado no número

## Co-publicações científicas internacionais por milhão de habitantes (2018)<sup>5</sup>

Fonte: IUS/Eurostat



de publicações terá conduzido a uma ligeira diminuição da sua relevância. Isso não deve, porém, ser encarado como negativo: é natural que o alargamento da base da pirâmide possa ter conduzido a um menor peso dos artigos de topo.

A capacidade da comunidade científica portuguesa na área das Ciências da Vida ficou, aliás, bem patente nas respostas dadas à pandemia de COVID-19. Uma iniciativa especialmente relevante, só possível pela capacidade de investigação e pelo espírito de cooperação, foi a criação do consórcio *Serology4Covid*, integrando cinco laboratórios.<sup>6</sup>

### A capacitação científica não se reflecte na dinâmica do tecido económico

Os indicadores relativos ao relacionamento entre a Universidade e a Indústria são menos positivos. Se o indicador da cooperação Universidade-Indústria do *World Economic Forum* apresenta resultados aceitáveis, já o nível de cooperação, expresso pelas publicações conjuntas, é insuficiente. Portugal está consideravelmente abaixo da

- <sup>1</sup> Devido à política de financiamento de doutoramentos no estrangeiro seguida pelo Brasil, nos mandatos de Lula da Silva e Dilma Rousseff
- <sup>2</sup> Mamede, R. P., Godinho, M. M., & Simões, V. C. (2014). Assessment and challenges of industrial policies in Portugal: Is there a way out of the 'stuck in the middle' trap? In E. S. Teixeira & R. P. Mamede (Eds.), *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy: Painful lessons from the European Periphery* (pp. 258-77). Londres e Nova York: Routledge; Mamede, R. P. (2017). Structural asymmetries, innovation measurement and innovation policies in the EU. *Portuguese Journal of Social Science*, 16(3), 377-392. [https://doi.org/10.1386/pjss.16.3.377\\_1](https://doi.org/10.1386/pjss.16.3.377_1); Corado Simões, V., Mira Godinho, M., and Sanchez-Martinez, M., *RIO Country Report 2017: Portugal*, EUR 29160 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, ISBN 978-92-79-81216-3, doi:10.2760/837712, JRC111275.
- <sup>3</sup> Mamede, R. P. (2017). Structural asymmetries, innovation measurement and innovation policies in the EU. *Portuguese Journal of Social Science*, 16(3), 377-392. [https://doi.org/10.1386/pjss.16.3.377\\_1](https://doi.org/10.1386/pjss.16.3.377_1)
- <sup>4</sup> <https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/recursos/indicadores-do-estado-da-nacao>.
- <sup>5</sup> Fonte European Commission, EIS Database (2018), <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/30282>
- <sup>6</sup> Instituto Gulbenkian de Ciência (IGC), Instituto de Medicina Molecular (IMM) da Universidade de Lisboa, Centro de Estudos de Doenças Crónicas (Cedoc) da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa, Instituto de Tecnologia Química e Biológica (ITQB) da Universidade Nova de Lisboa e Instituto de Biologia Experimental e Tecnológica (IBET).

média da UE, na 8.º posição a partir do fim da tabela, com um desempenho inferior a outros países do Sul, como a Grécia ou Espanha.

Embora o peso dos investigadores trabalhando em empresas tenha manifestado uma tendência crescente, atingindo 35% do total em 2018, o peso da despesa empresarial em I&D mantém-se abaixo dos 52% registados em 2007, o que sugere que o investimento do sector empresarial em I&D não conseguiu ainda recuperar das crises de 2009-2013.

O desempenho observado decorre em boa medida das características do tecido produtivo português, ancorado em actividades pouco intensivas em tecnologia e com um número muito reduzido de grandes empresas empenhadas na investigação.

*O reduzido envolvimento das empresas em actividades de I&D decorre das características do tecido produtivo português, mas também de problemas de percepção mútua*

### **O emprego de doutorados nas empresas deve ser um vector central da política de ciência e tecnologia**

A reduzida presença de doutorados em empresas (segundo o Eurostat, em 2016, só 4,1% dos doutorados trabalhavam em empresas) tem a ver com diferenças de percepção que levam a uma dificuldade de conjugação de interesses. Em muitas empresas, o doutorado é visto como um “cientista esotérico”<sup>7</sup>, que não conhece o mundo real. Por outro lado, para muitos doutorados, o trabalho nas empresas é frequentemente visto como algo menor para quem tem um grau académico tão elevado. Um dos grandes desafios da política científica em Portugal é a ultrapassagem destas percepções, de modo a promover o emprego de profissionais altamente qualificados em empresas. Tal promoção envolve não só o reforço das competências internas das empresas já existentes mas também a atracção de empresas internacionais para estabelecer novos projectos de investimento, incluindo a realização de actividades de I&D, em Portugal. ▶

<sup>7</sup> José Manuel Mendonça, referida em Rita Marques Costa, 'Temos poucos doutorados nas empresas? Ainda não há essa cultura', Público, 9 de Abril de 2019. Obtido em <https://www.publico.pt/2019/04/09/sociedade/noticia/doutorados-empresas-nao-ha-cultura-1868594>, consultado em 10 de junho de 2020.

## Os laboratórios colaborativos<sup>1</sup>

Na edição de 2019 de “O Estado da Nação e as Políticas Públicas”, a política em destaque no campo da Ciência e Tecnologia respeitou aos Laboratórios Colaborativos (CoLAB) e considerou-se necessário prosseguir a análise deste instrumento de política na edição de 2020. Importa notar, no entanto, que é ainda cedo para aferir dos resultados obtidos, tendo em conta que o Regulamento de Avaliação e a primeira ronda de avaliação de candidaturas datam do segundo semestre de 2017.

O programa CoLAB tem como “objetivo principal criar, direta e indiretamente, emprego qualificado e emprego científico (i.e., de doutorados em atividade de I&D) em Portugal através da definição e implementação de agendas de investigação e de inovação (I&I) orientadas para a criação de valor económico e social”<sup>2</sup>. Penso que os dois termos deste enunciado de objectivos estão trocados. De facto, assumir como objectivo central a criação de emprego qualificado – nomeadamente de emprego científico – parece-me inapropriado, podendo distorcer o alcance da iniciativa. Esta poderá constituir, a meu ver, uma relevante forma de promover a interação entre as Universidades e as unidades de investigação científica, por um lado, e o tecido económico e social, designadamente as empresas, por outro. Trata-se, como indica o Regulamento referido, de promover “novas formas de interação e uma relação não linear entre as atividades de investigação, inovação e de desenvolvimento social e económico”. Para isso é fundamental dispor de recursos humanos qualificados. Todavia, a promoção do emprego qualificado não deve ser encarada como um fim em si mesmo. É um meio que permite obter talento e massa crítica para a concepção e prossecução das agendas dos CoLAB.

Portugal tem realizado, designadamente nos últimos 25 anos, um esforço muito significativo para elevar os níveis de educação da população, especialmente de formação graduada e pós-graduada. Porém, esse esforço não se tem traduzido em melhorias significativas no desempenho económico. Isso resulta de diversos factores, entre os quais a estrutura do tecido produtivo português e a insuficiente capacidade de inovação empresarial. Esta última exige o estabelecimento de relacionamentos intensos e multifacetados entre os diferentes agentes económicos, designadamente no âmbito do chamado Sistema Nacional de Inovação (SNI), por forma a gerar propostas de valor diferenciadoras e atractivas

*A promoção do emprego qualificado não deve ser um fim em si mesmo. A preocupação central deve ser a interação entre as Universidades, as unidades de investigação e o tecido económico e social*

<sup>1</sup> O autor agradece a colaboração de várias pessoas para a realização deste trabalho. Em primeiro lugar, o Professor José Luís Encarnação pela disponibilidade para um diálogo franco e aberto sobre esta medida de política. Agradecimentos são devidos também a Tiago Santos Pereira (CES, Universidade de Coimbra), José Paulo Esperança (FCT), António Bob Santos (ANI) e especialmente Ana Gonçalves (ANI) pela disponibilização de contactos com CoLAB. Agradeço também as informações gentilmente prestadas pelos responsáveis de vários CoLAB: Andrey Romanenko (MORE), António Cunha (DTx), Nuno Lourenço (+ Atlantic) e Pedro Fevereiro (InnovPlantProtect). Apesar da disponibilidade manifestada não foi possível obter os elementos solicitados a Ana Rita Londral (Value4health) e João Nunes (CeCoLab). Por fim, este trabalho beneficiou dos comentários de Ricardo Paes Mamede e da interação com José Vítor Malheiros. Evidentemente, o autor assume plena responsabilidade pelo resultado final.

<sup>2</sup> De acordo com o Regulamento 486-A72017, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 12 de Setembro de 2017.

## O programa CoLAB é uma iniciativa inovadora no contexto português, que poderá contribuir para estimular as relações que estão na base da inovação empresarial

para os mercados internacionais. Várias iniciativas têm sido tomadas no sentido de fortalecer as relações entre as unidades de investigação e as empresas, como é o caso da criação dos *clusters* de competitividade, dos projectos de investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT) em co-promoção ou dos núcleos de I&D em co-promoção. O programa CoLAB, inserido num conjunto mais amplo de medidas de política (Programa Interface), tem o mérito de constituir uma iniciativa inovadora no contexto português, sendo expectável que possa contribuir para estimular tais relações.

### O modelo dos CoLAB

Um CoLAB é uma associação privada sem fins lucrativos ou uma empresa, constituída por empresas, unidades de investigação, laboratórios associados, instituições de ensino superior, centros de interface tecnológica e outras instituições intermédias, centros tecnológicos, associações empresariais e outros parceiros relevantes do tecido produtivo, social ou cultural. Para ser reconhecido como tal, um CoLAB tem de ter entre os seus membros pelo menos uma Universidade, um centro de investigação e uma empresa. Deverá apresentar também, como se referiu acima, uma agenda de I&I orientada para a criação de valor económico e social. A força motriz dos CoLAB deverá ser a identificação de oportunidades de mercado ou de resposta a problemas sociais. O programa foi influenciado por experiências internacionais orientadas para estabelecer pontes entre as actividades de I&D e a aplicação comercial, como é o caso da Fraunhofer e do DFKI (Alemanha), do Catapult (Reino Unido), do TNO (Holanda) e dos Institutos Carnot (França).

O programa CoLAB procura estimular esforços de colaboração no âmbito daquilo que Donald E. Stokes, cientista político norte-americano, designou por Quadrante de Pasteur<sup>3</sup>. Por outras palavras, os CoLAB procuram combinar a produção de conhecimento científico com a aplicação prática. Para tal, a iniciativa exige o estabelecimento de uma entidade independente e autónoma, que normalmente assume a forma de uma instituição privada sem fins lucrativos. Esta exigência parece-nos extremamente importante. Com efeito, a ideia de estabelecer uma entidade autónoma para dar forma ao relacionamento cooperativo faz todo o sentido. Os estudos sobre cooperação entre empresas mostram que a “institucionalização” (criação de uma entidade autónoma que faculte um espaço de diálogo e de interacção entre os parceiros/promotores) cria melhores condições para a partilha de conhecimento e para o diálogo criativo, combinando bases de conhecimento distintas, de modo a gerar novos *insights*, ideias a desenvolver e aplicações. Esse diálogo funciona nos dois sentidos: da investigação para a aplicação industrial e dos problemas de aplicação para a procura de soluções, recorrendo ao conhecimento científico. Esse “ir-e-vir” é central no processo de combinação de conhecimento no Quadrante de Pasteur.

Importa realçar aqui que a criação de conhecimento não é apanágio das organizações académicas. Como sublinhou Keith Pavitt<sup>4</sup>, um dos grandes estudiosos da inovação, existem dois corpos de conhecimento distintos: o *body of understanding* (corpo de entendimento), característico das

<sup>3</sup> Donald E. Stokes (1997), *Pasteur's Quadrant – Basic Science and Technological Innovation*, Brookings Institution Press, Washington D.C. Nesse livro, o autor apresenta uma matriz cruzando a resposta dicotómica (Sim ou Não) a duas questões: preocupação pela compreensão fundamental de um assunto e considerações de utilização/aplicação. Consoante a resposta a estas questões são propostos três quadrantes: o de Niels Bohr (Sim/Não), o de Thomas Edison (Não/Sim) e o de Louis Pasteur (Sim/Sim), que combina a preocupação de compreensão fundamental com a de aplicação prática.

<sup>4</sup> Ver Keith Pavitt (1998), ‘Technologies, products and organization in the innovating firm: what Adam Smith tells us and Joseph Schumpeter doesn't’, *Industrial and Corporate Change*, volume 7, n.º 3, p. 433-452.

organizações de investigação; e o *body of practice* (corpo de prática), resultante das actividades desenvolvidas pelas empresas. Os dois grupos de conhecimentos são complementares. A interacção entre eles pode exprimir-se de quatro formas distintas mas não mutuamente exclusivas: 1) das organizações de I&D/Universidades para as empresas, 2) das empresas para as organizações de I&D/Universidades, 3) no desenvolvimento de soluções conjuntas, emergentes do diálogo e da co-criação de soluções; e 4) em respostas conjuntas a solicitações/desafios externos.

Para assegurar a independência do CoLAB é fundamental evitar a sua captura pelos interesses de um associado ou de um grupo específico de associados. É com este propósito que o Regulamento que institui os CoLAB dispõe que nenhum associado pode deter mais de 49% do capital social<sup>5</sup>. Todavia, tal captura é possível, mesmo nessas condições. O risco é real, tanto por parte das organizações de investigação como das empresas. Uma forma de o contrariar é a designação de um director-geral independente, encarregado da gestão do CoLAB.

*Para assegurar a independência do CoLAB é fundamental evitar a sua captura pelos interesses de um associado ou de um grupo específico de associados*

## O Perfil dos CoLAB

Até Maio de 2020 tinham sido aprovados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) 26 CoLAB, em resultado de três rondas de avaliação, realizadas em Novembro de 2017, Junho de 2018 e Junho de 2019. Daqueles, 19 já tinham dado início às suas actividades. Entre os CoLAB que ainda não tinham arrancado incluíam-se os cinco aprovados na última ronda de avaliação. Na Figura seguinte identificam-se as principais áreas de actividade dos 26 CoLAB.

É interessante notar que dois dos CoLAB incidem sobre serviços sociais. O *COLABOR* está orientado para a investigação sobre o futuro do trabalho e a segurança social, enquanto o *Prochild* se foca na protecção de crianças e jovens, um problema social da maior relevância na nossa sociedade. A agricultura e o agroalimentar constituem a actividade central para cinco CoLAB; se lhes juntarmos aqueles para os quais estas actividades estão numa segunda linha de preocupações, teremos oito casos. A Energia e a Sustentabilidade estão também no topo das preocupações, sendo o vector central de cinco CoLAB. Um tema relacionado (Materiais e economia circular) tem quatro casos, seguido por três grupos de temas (Floresta e biodiversidade; Clima, espaço e oceano; Sistemas de Informação e digital), todos com três casos. Note-se, no entanto, que este último tema é relevante para cinco CoLAB. Algo surpreendentemente, a Saúde constitui o tema dominante para apenas dois CoLAB. Trata-se de uma constatação que mereceria uma reflexão adicional, que não cabe no âmbito deste capítulo.

Outro aspecto relevante é a inserção territorial dos CoLAB. Existem situações bem distintas. Alguns CoLAB, mesmo agregando membros de diferentes regiões, têm uma inserção geográfica bem marcada. É o caso do *MORE*, ancorado em torno do Instituto Politécnico de Bragança, do *Green Colab* (Universidade do Algarve), do *Vines & Wines* (vinha duriense) ou do *SF Colab* (agricultura do Oeste). Outros adoptam lógicas territoriais mais dispersas, mesmo que exista um pólo central, como é o caso do *DTx*, do *VORTEX* ou do *Value4Health*.

<sup>5</sup> A propósito, não se compreende o objetivo da disposição que determina que nenhum associado possa ter uma participação inferior a 5%. Provavelmente terá a ver com a preocupação de evitar a dispersão do capital e a existência de sócios 'adormecidos' com participações simbólicas. Todavia, tal disposição poderá condicionar as possibilidades de expansão do CoLAB.

## Principais Áreas de Actividade dos CoLAB

Área de Actividade	Agroalimentar	Biodiversidade e Floresta	Saúde	Digital e Sistemas Informáticos	Materiais e Economia Circular	Energia e Sustentabilidade	Clima, Espaço e Oceanos	Serviços Sociais
DTx – Transformação digital na indústria				●				
+ Atlantic – Espaço/ oceano/ clima				●		●	●	
ForestWISE – Fogos Floresta		●						
Green Colab – Processamento de Algas	●	●					●	
MORE – Montanhas de Investigação	●	●						
Vines&wines – CoLAB da Vinha e do Vinho	●							
AlmaScience – Electrónica e Papel				●	●			
CemLAB (C5Lab) – Cimentos					●			
Value4health – Dispositivos e terapias médicas			●					
Bioref – Biorefinarias						●		
Net4Co2 – Economia sustentável em Co2						●		
CoLab4Food – Produtos e redes alimentares	●							
VectorB2B – Medicamentos e farmacêutica			●					
VORTEX – Sistemas ciber-físicos e ciber segurança				●				
COLABOR – Trabalho Segurança Social								●
S2ul/CEIIA – Sustentabilidade Urbana				●	●	●		
eCoLab – Economia circular					●			
SFColab – Agricultura inteligente	●							
InnovPlantProtect – Soluções para proteção de culturas		●						
B2E – Bioeconomia azul	●						●	
Prochild – Pobreza e exclusão social								●
VG COLAB – Armazenamento de Energia						●		
BUILT CoLAB – Ambiente Construído					●			
CSESI Hub – Inovação em Energia Inteligente						●		
FOODLAB – Idanha Food CoLAB	●							
CoLAB InovFeed – Produção Animal Sustentável	●							



Área de actividade principal



Outras áreas de actividade

Fonte: Elaborado a partir de ANI e FCT, *Apresentação de 26 Laboratórios Colaborativos*, Lisboa, ANI e FCT, 2020.

O caso de maior dispersão é o do + *Atlantic*, que se distribui por quatro localizações distintas.

Os diferentes padrões de localização suscitam a reflexão sobre um outro tema relevante para os CoLAB: a alavancagem internacional das suas actividades.

A internacionalização é da maior importância para muitos CoLAB. Ela pode assumir facetas diversas, em função da missão de cada CoLAB, das respectivas agendas de I&I e das características dos associados. A vertente mais imediata da internacionalização será, para vários CoLAB, a participação em projectos de I&DE no âmbito de programas europeus, em especial do Horizonte 2020, o grande programa plurianual europeu de I&DE. Mas, em diversos casos, existe também a ambição de desenvolver novos produtos, processos ou sistemas que possam vir a ser comercializados internacionalmente, designadamente pelas empresas associadas. A nosso ver, o facto de alguns CoLAB terem entre os seus membros empresas portuguesas já internacionalizadas e/ou subsidiárias de empresas multinacionais constitui um activo importante para a pretendida alavancagem internacional.

Um aspecto central para promover o alinhamento dos CoLAB com as melhores práticas internacionais é o estabelecimento de acções periódicas de aconselhamento (*mentoring*). Estas envolvem especialistas estrangeiros, liderados por José Luís Encarnação, professor emérito da Universidade Técnica de Darmstadt e do Instituto Fraunhofer (Alemanha). Tais acções, infelizmente ausentes em outros programas nacionais, são muito positivas, permitindo aos CoLAB tirar partido da experiência e conhecimento dos mentores. Além disso, possibilitam um acompanhamento mais próximo do actividade desenvolvida e uma correcção mais precoce das falhas identificadas.

Em conclusão, a iniciativa CoLAB tem méritos incontestáveis. Ela pode estimular o desenvolvimento de relacionamentos sinérgicos e mutuamente proveitosos entre Universidades/centros de investigação e empresas, possibilitando a partilha de saberes e a co-criação de novos conhecimentos. Esta interacção é, a nosso ver, muito mais importante que a criação de emprego científico *per se*. Todavia, para que o seu potencial positivo se materialize, será fundamental assegurar a independência dos CoLAB, evitando a sua captura por interesses particulares. Será também crítico garantir a sua sustentabilidade a médio/longo prazo, com base em modelos de negócio ambiciosos mas realistas, de forma a que o financiamento público não ultrapasse um terço das fontes de financiamento das suas actividades. ▶

*Para garantir a sua sustentabilidade a prazo, o financiamento público dos COLAB não deve ultrapassar um terço do financiamento total das suas actividades*

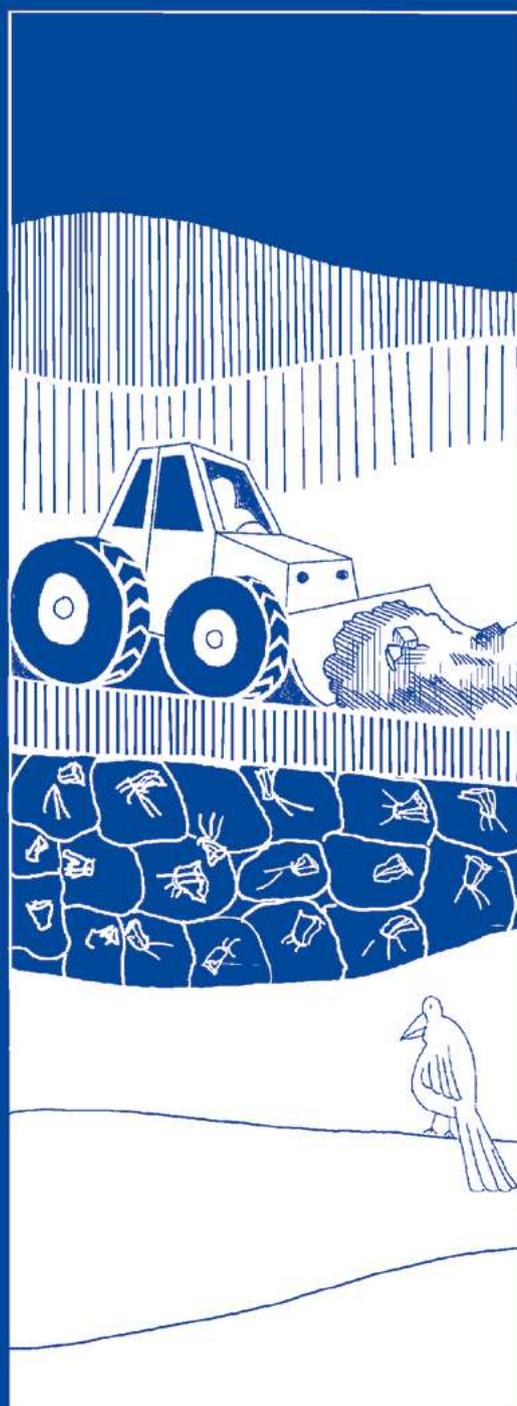


# Ambiente

---

Helge Jörgens

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte



## Passar das soluções tecnológicas para a mudança de comportamentos

Desde a adoção da primeira Lei de Bases do Ambiente, em 1987, Portugal fez grandes progressos na proteção do ambiente e dos recursos naturais. Uma análise da evolução dos principais indicadores de sustentabilidade durante um período de 30 anos, de 1987 a 2017, revela progressos significativos nas áreas da qualidade da água, controlo da poluição do ar, gestão e reciclagem de resíduos, produção de energia e emissões de gases com efeito de estufa. No entanto, verifica-se um quadro muito mais negativo em relação à degradação e ocupação dos solos, à quase total falta de monitorização das reservas naturais, à proteção insuficiente contra os incêndios florestais, ao elevado consumo de água e ao aumento da produção de resíduos urbanos<sup>1</sup>. O mais recente Relatório do Estado do Ambiente em Portugal confirma estes dados<sup>2</sup>. De um modo geral, constata-se que a política do ambiente em Portugal funciona sobretudo quando existem soluções técnicas que permitem reduzir o impacto ambiental sem exigir mudanças fundamentais de comportamento e cuja eficácia não exige uma monitorização intensiva por parte das autoridades.

Os indicadores ambientais selecionados sublinham esta observação. Aquele que é, talvez, o maior sucesso da política ambiental portuguesa, o aumento significativo da quota das energias renováveis no mix energético nacional, deve-se à promoção sistemática e consequente da energia eólica e solar. Entre 2004 e 2018, a quota de energia renovável no consumo final bruto de energia aumentou de 19 para 30 por cento, contribuindo fortemente para o alcance dos objetivos climáticos nacionais. Relativamente à poluição atmosférica, a percentagem de população urbana afetada por concentrações de partículas finas acima dos limites máximos diários diminuiu de 100 por cento, em 2001, para menos de um por cento em 2013 e, desde então, permaneceu neste nível baixo. Esta melhoria considerável resultou, em grande parte,

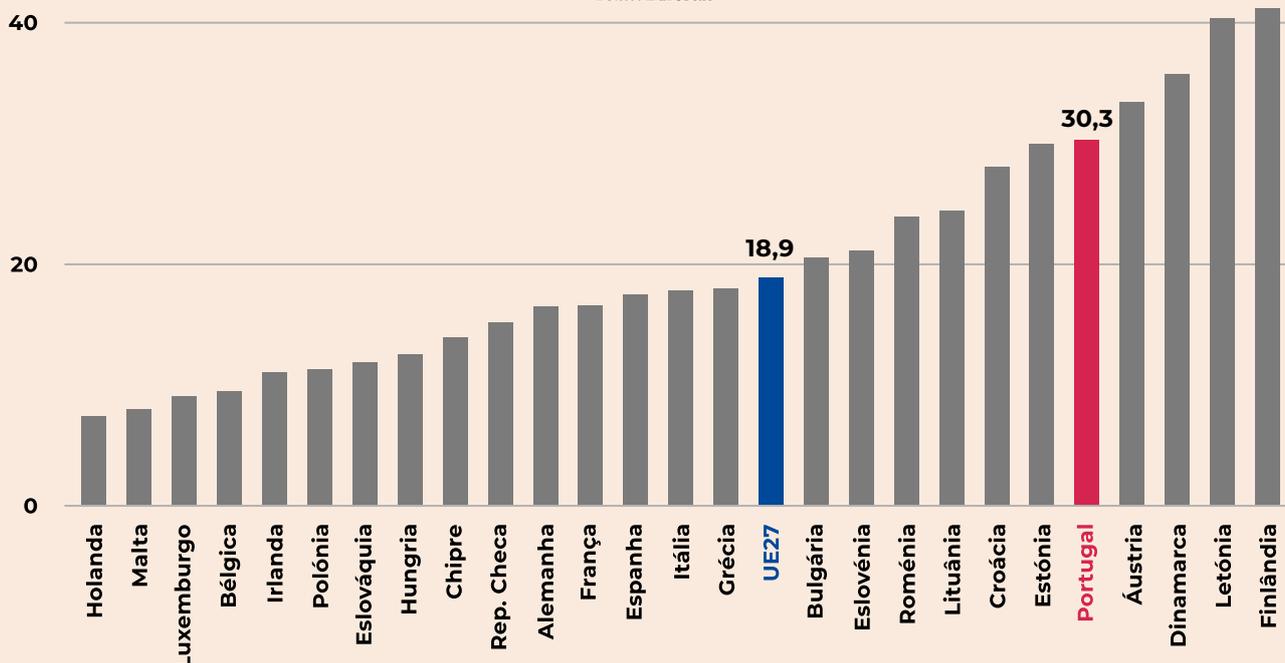
da adoção de tecnologias que permitiram reduzir as emissões de partículas inaláveis do tráfego automóvel, do aquecimento doméstico e das atividades industriais. A importância das abordagens tecnológicas para reduzir os impactos ambientais é também evidente no domínio da gestão de resíduos. Enquanto a reciclagem dos resíduos domésticos quase triplicou entre 2000 e 2018, passando de 10% para 29%, a produção total de resíduos domésticos permaneceu praticamente constante entre 2010 e 2018<sup>3</sup>. Em vez de procurar alterações de comportamento que conduzissem a um menor consumo de materiais e a uma maior prevenção de resíduos, a estratégia da política de resíduos em Portugal continua a basear-se na reciclagem posterior dos resíduos previamente produzidos.

*Apesar dos progressos verificados em várias áreas, continuam a existir lacunas no que respeita à degradação dos solos, à monitorização das reservas naturais, à proteção contra os incêndios florestais, ao consumo de água e à produção de resíduos urbanos*

A evolução das emissões de gases com efeito de estufa pode ser considerada um sucesso porque promete cumprir as metas nacionais e internacionais de redução de emissões para 2020 e 2030. Mas, em termos absolutos, e ao contrário da larga maioria dos estados-membros da UE, as emissões de gases com efeito de estufa em Portugal aumentaram 23 por cento entre 1990 e 2017. Os principais fatores responsáveis pelo cumprimento das metas nacionais e internacionais

## Quota de energia renovável no consumo final bruto de energia (2018)

Fonte: Eurostat



foram o crescimento das energias renováveis e a crise financeira e económica entre 2008 e 2013.

Em suma, podemos dizer que a política do ambiente portuguesa adere ao paradigma da modernização ecológica que visa conciliar o crescimento económico com a preservação ambiental, tornando produtos, processos e serviços sistematicamente mais eco-eficientes. No entanto, nos últimos tempos, os limites desta abordagem baseada em soluções tecnológicas estão a tornar-se cada vez mais visíveis.<sup>4</sup> Na próxima década, a política do ambiente tem “de evoluir para um modelo (...) fundado na racionalidade da suficiência”, como afirmou recentemente o Ministro do Ambiente e da Transição Energética, João Pedro Matos Fernandes.<sup>5</sup>

### *A política do ambiente em Portugal funciona sobretudo quando existem soluções técnicas que não exigem mudanças de comportamento, nem monitorização das autoridades*

O principal objetivo de políticas de suficiência consiste em abrandar ou mesmo travar o crescimento económico. As políticas ao abrigo deste paradigma ou tentam tornar estilos de vida individuais mais sustentáveis, limitando o consumo de bens e serviços com efeitos negativos para o ambiente,

ou tentam definir e impor limites às atividades ecologicamente negativas. Em Portugal, até agora só existem algumas medidas isoladas, na sua maioria locais, que podem ser atribuídas ao paradigma da suficiência. Muitas vezes são projectos-piloto temporários. Exemplos são a construção de ciclovias no âmbito do programa Portugal Ciclável 2030, financiado pelo Fundo Ambiental<sup>6</sup> ou a cooperação entre a organização ZERO-Associação Sistema Terrestre Sustentável e 6 municípios para calcular as pegadas ecológicas locais e tornar os municípios mais sustentáveis<sup>7</sup>. O grande desafio da política do ambiente dos próximos anos vai ser mudar comportamentos, tanto dos cidadãos como das organizações privadas e públicas, em vez de privilegiar apenas soluções técnicas que reduzam o impacto ambiental, mas que deixem intocados os comportamentos ambientalmente nocivos subjacentes. ▶

<sup>1</sup> Cravo, R., & Guerreiro, J. (2019). Environmental Sustainability: A 30-Year Progress Assessment in Portugal. *Journal of Environmental Protection*, 10(11), 1507–1535. <https://doi.org/10.4236/jep.2019.1011090>

<sup>2</sup> Agência Portuguesa do Ambiente. (2019). *Relatório do Estado do Ambiente 2019*.

<sup>3</sup> Agência Portuguesa do Ambiente. (2019). *Relatório do Estado do Ambiente 2019*, p. 70

<sup>4</sup> European Environment Agency. (2019). *The European Environment – State and Outlook 2020: Knowledge for Transition to a Sustainable Europe*. <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

<sup>5</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=a-proxima-decada-e-a-mais-exigente-nas-metas-ambientais>

<sup>6</sup> <https://www.fundoambiental.pt/listagem-noticias/programa-portugal-ciclavel-2030.aspx>

<sup>7</sup> <https://zero.org/projetos/pegada-ecologica-para-os-municipios/>

# Os leilões de energia solar

O aumento politicamente desejado da quota de eletricidade verde traduziu-se num aumento contínuo dos preços da eletricidade para o consumidor final

A promoção das energias renováveis é um elemento central da política de combate às alterações climáticas de todos os países da União Europeia e da OCDE. Desde os anos 90, muitos países introduziram regimes nacionais de apoio à eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis, como a energia eólica e solar<sup>1</sup>. Os principais instrumentos regulatórios para promover a produção de eletricidade “verde” incluíram tarifas *feed-in* – um preço garantido para eletricidade produzida com recurso a fontes renováveis acima do preço de mercado – e sistemas de certificados verdes que combinam uma quota obrigatória para eletricidade proveniente de fontes renováveis com certificados transacionáveis. Ambos os instrumentos se baseiam no princípio da subvenção. A decisão de produzir eletricidade a partir de fontes de energia renováveis é recompensada por um preço superior ao preço de mercado. O princípio da subvenção fez com que o aumento politicamente desejado da quota de eletricidade verde se traduzisse num aumento contínuo dos preços da eletricidade para o consumidor final. Com a crise económica e financeira a oposição à promoção das energias renováveis aumentou em muitos países europeus e a legitimidade dos sistemas de apoio existentes foi cada vez mais questionada.<sup>2</sup> Esta situação foi exacerbada pelo facto de, em muitos casos, a eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis já poder ser produzida a um preço inferior ao preço de mercado e, por conseguinte, não serem necessários subsídios estatais.

Neste contexto, os leilões começaram a tornar-se um instrumento político importante para promover a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis de forma mais economicamente eficiente. Enquanto em 2005 apenas seis países utilizavam leilões de fontes de energia renováveis, em 2017 pelo menos 84 países tinham adotado este instrumento.<sup>3</sup> Portugal foi um dos primeiros países europeus a utilizar este tipo de leilões. Contudo, a primeira geração de leilões de energias renováveis continuava a basear-se no princípio do subsídio. O Governo estabeleceu uma tarifa de referência para a eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis que permaneceu acima do preço de mercado, mas que os participantes no leilão podiam subcotar. Deste modo, o volume das subvenções foi significativamente reduzido.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> REN21. (2020). *Renewables 2020: Global Status Report*; REN21 <https://www.ren21.net/gsr-2020/>; Solorio, I., & Jörgens, H. (Eds.).

(2017). *A Guide to EU Renewable Energy Policy: Comparing Europeanization and Domestic Policy Change in EU Member States*. Edward Elgar.

<sup>2</sup> Solorio, I., & Jörgens, H. (2020). Contested energy transition? Europeanization and authority turns in EU renewable energy policy. *Journal of European Integration*, 42(1), 77–93. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708342>

<sup>3</sup> Kitzing, L., Anatolitis, V., Fitch-Roy, O., Klessmann, C., Kreiß, J., del Río, P., Wigand, F., & Woodman, B. (2019). Auctions for Renewable Energy Support: Lessons Learned in the AURES Project. *IA E E Energy Forum*, 3. <https://www.iaee.org/documents/2019EnergyForum3qtr.pdf>, p. 11–14.

Em 2019, o governo português modificou substancialmente o instrumento dos leilões de energias renováveis com o novo leilão solar fotovoltaico.<sup>5</sup> Enquanto anteriormente os leilões de energias renováveis na Europa costumavam basear-se na ideia de que as energias renováveis exigiriam uma remuneração superior ao preço de mercado, no novo leilão português, o preço máximo que os produtores podem obter é necessariamente inferior ao preço de mercado.<sup>6</sup> Em vez de recompensar a utilização de fontes de energia renováveis, a nova abordagem baseia-se no princípio de leiloar a escassa capacidade de acesso à rede de eletricidade. Os leilões solares são uma peça importante na transição do país para uma economia neutra em carbono até 2050 e na implementação do Acordo de Paris de 2015.<sup>7</sup> No site dos leilões de energias renováveis, o governo descreve a lógica subjacente a este instrumento da seguinte forma: “Num cenário de forte procura por licenças de produção, de escassez de capacidade de receção na rede, os leilões são a melhor forma de dar vazão a essa procura, acelerando a realização de investimento em nova capacidade, dando prioridade aos projetos com menores custos e com maiores garantias de execução, permitindo uma melhor articulação entre o processo de emissão de licenças e os investimentos em nova capacidade de rede”.<sup>8</sup>

O primeiro leilão desta nova geração foi lançado em junho de 2019. O objetivo foi aumentar a capacidade instalada para a produção de energia renovável através da atribuição de direitos de injeção de energia solar fotovoltaica na rede elétrica. Os concorrentes podiam escolher entre dois sistemas de remuneração: 1) uma tarifa garantida durante 15 anos em que os concorrentes ofereciam um desconto relativo a um preço de referência estabelecido pelo governo e 2) uma tarifa geral que corresponde ao valor de mercado onde os concorrentes ofereciam uma contribuição fixa para o Serviço Elétrico Nacional. A tarifa que serviu como base de licitação rondava os 45€ por megawatt hora (MWh) o que na altura era ligeiramente inferior ao valor de mercado.

O leilão abrangeu um total de 1400 megawatt (MW) dividido em 24 lotes em quatro regiões do país (Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). Os resultados foram muito positivos e o leilão foi geralmente considerado um grande sucesso.<sup>9</sup> Dos 24 lotes, 23 foram atribuídos, o que corresponde a 1292 dos 1400 MW. A procura articulada pelos 64 concorrentes foi nove vezes superior à capacidade de rede leiloada. A tarifa média dos lotes atribuídos foi de 20 Euros por MWh o que corresponde a menos de metade do preço de referência e a mais competitiva das ofertas fixou-se em apenas 14,76 euros por MWh, o que na altura foi a tarifa *feed-in* mais baixa de sempre a nível mundial para eletricidade produzida a partir de fontes renováveis. Um segundo leilão que estava programado para março de 2020 foi adiado por causa da epidemia do COVID-19 e começou em junho de 2020. Este leilão abrange um total de 700 MW de capacidade nas regiões do Alentejo e do Algarve. Para além das modalidades de concurso de tarifa fixa ou tarifa de mercado, os concorrentes podem licitar através de uma terceira modalidade baseada na criação de estruturas de armazenamento de energia solar.<sup>10</sup>

O leilão português de energia solar recebeu grande reconhecimento internacional e é geralmente considerado como uma abordagem bem sucedida para a expansão economicamente eficiente das energias renováveis. Del Río et al. consideram o desenho do leilão como “um dos mais inovadores da Europa (...) que proporcionou aos participantes flexibilidade no que diz respeito ao perfil

**Os anteriores leilões baseavam-se na ideia de que as energias renováveis exigiriam uma remuneração superior ao preço de mercado. No novo leilão o preço máximo é necessariamente inferior**

<sup>4</sup> del Río, P. (2016). *Auctions for Renewable Support in Portugal: Instruments and Lessons Learnt*. AURES Report D.4.1-PT. <https://rise.esmap.org/data/files/library/portugal/PORTUGAL%20Supporting%20Documents/RE/RE%2014.1%20Portugal%20Auctions%20for%20Renewable%20Energy%20Support.pdf>

<sup>5</sup> Governo de Portugal. (2019). *Plano Nacional Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030)*. [https://apambiente.pt/\\_zdata/Alteracoes\\_Climaticas/Mitigacao/PNEC/PNEC%20PT\\_Template%20Final%202019%2030122019.pdf](https://apambiente.pt/_zdata/Alteracoes_Climaticas/Mitigacao/PNEC/PNEC%20PT_Template%20Final%202019%2030122019.pdf); DL n.º 172/2006, de 23 de agosto, alterado pelo DL n.º 76/2019, de 3 de junho

<sup>6</sup> del Río, P., Lucas, H., Dézsi, B., & Diallo, A. (2019). *Auctions for the Support of Renewable Energy in Portugal: Main Results and Lessons Learnt*. Deliverable D2.1-PT of the AURES II Project. [http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/02/AURES\\_II\\_case\\_study\\_Portugal.pdf](http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/02/AURES_II_case_study_Portugal.pdf)

<sup>7</sup> Governo de Portugal. (2019). *Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050*. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=6c5643a0-0dc6-4133-ae2c-efb66e8bf6fe>

<sup>8</sup> <https://leiloes-renovaveis.gov.pt/>

<sup>9</sup> del Río, P., Lucas, H., Dézsi, B., & Diallo, A. (2019). *Auctions for the Support of Renewable Energy in Portugal: Main Results and Lessons Learnt*. Deliverable D2.1-PT of the AURES II Project. [http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/02/AURES\\_II\\_case\\_study\\_Portugal.pdf](http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/02/AURES_II_case_study_Portugal.pdf)

<sup>10</sup> <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/preco-do-hidrogenio-portugues-sera-comparavel-ao-do-gas-natural-582634>

## Medidas como os leilões de energia solar têm de ser acompanhados por uma expansão das infraestruturas de rede e de armazenamento

de risco do seu projecto”.<sup>11</sup> Os autores salientam também os elevados níveis de transparência adotados ao longo do processo de leilão, em que todas as informações relevantes foram fornecidas no website, bem como a regra segundo a qual a nenhum proponente individual pode ser adjudicado mais de 50% da capacidade total leiloadada. “Ambos podem representar um caso de ‘boas práticas’ cuja adoção pode ser recomendável para outros sistemas em todo o mundo”.

Apesar das garantias de preços surpreendentemente baixos conseguidos no primeiro leilão de 2019, ainda é cedo para avaliar o seu sucesso em termos de criação de capacidade fotovoltaica. Um dos maiores riscos associados com leilões de capacidade renovável é que, no momento do leilão, ainda não se sabe se os projetos serão realmente realizados. Só depois da atribuição dos direitos de injeção de energia solar na rede é que os vencedores do leilão podiam iniciar o processo de licenciamento das centrais fotovoltaicas que inclui a obtenção de direito sobre os terrenos, a licença de produção, a licença ou admissão de comunicação prévia para realização de operações urbanísticas e a licença de exploração. Atrasos no processo de licenciamento podem colocar projetos inteiros em risco.<sup>12</sup> De uma forma mais geral, os leilões de energias renováveis só por si não conseguem resolver o problema da escassez de capacidade de rede e de armazenamento de eletricidade. Por isso, medidas de apoio à produção de eletricidade com base em fontes renováveis, como os leilões de energia solar, têm de ser acompanhados por uma expansão das infraestruturas de rede e de armazenamento. A inclusão de uma terceira modalidade de licitação baseada na criação de capacidades de armazenamento no leilão de energia solar de 2020 é um primeiro passo nesta direção. ▶

<sup>11</sup> del Río, P., Lucas, H., Dézsi, B., & Diallo, A. (2019). *Auctions for the Support of Renewable Energy in Portugal: Main Results and Lessons Learnt. Deliverable D2.1-PT of the AURES II Project.* [http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/02/AURES\\_II\\_case\\_study\\_Portugal.pdf](http://aures2project.eu/wp-content/uploads/2020/02/AURES_II_case_study_Portugal.pdf)

<sup>12</sup> IRENA – International Renewable Energy Agency. (2019). *Renewable Energy Auctions: Status and Trends Beyond Price.* <https://www.irena.org/publications/2019/Dec/Renewable-energy-auctions-Status-and-trends-beyond-price>

# Emprego

---

DIAGNÓSTICO

**Ricardo Paes Mamede**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

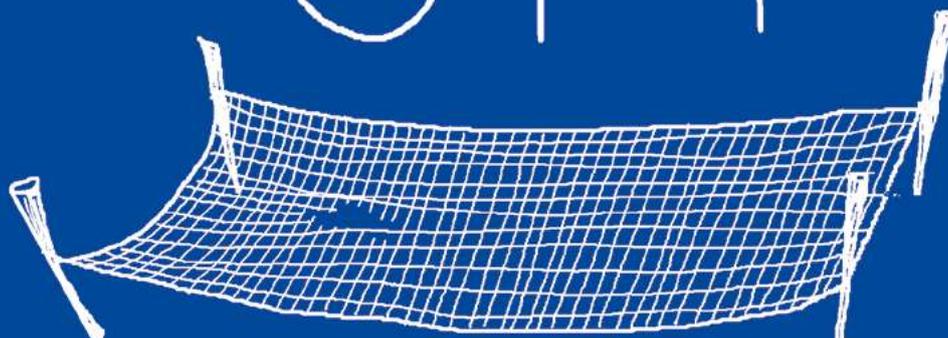
ANÁLISE DE POLÍTICA

**Filipe Lamelas**

CoLabor

LAY

OFF



## Instabilidade continua a ser a característica central

Os indicadores de emprego e desemprego em Portugal têm registado grandes oscilações ao longo das últimas duas décadas. O momento mais favorável do mercado de trabalho em Portugal verificou-se na viragem de século, quando a taxa de desemprego atingiu um mínimo histórico de 4% (em 2000 e 2001) e o volume de emprego abrangia mais de 4,9 milhões de indivíduos (em 2002). A partir daí, a situação no mercado de trabalho deteriorou-se gradualmente até 2008, reflectindo o fraco desempenho agregado da economia portuguesa. Seguiu-se um período de quebra acentuada do emprego e rápido aumento do desemprego até 2013, no contexto marcado pela crise financeira global (2008/2009), pela crise da zona euro (2010/2012) e pela implementação do “programa de ajustamento” em Portugal (2011/2014).

Em 2013, o volume de emprego tinha caído para cerca de 4,4 milhões de postos de trabalho (o que não acontecia desde a década de 1980) e 16,2% da população activa encontrava-se desempregada (o valor mais elevado da série estatística). Se considerarmos o conceito mais alargado de subutilização do trabalho utilizado pelo INE<sup>1</sup>, conclui-se que cerca de um quarto da população que constitui a força de trabalho potencialmente disponível se encontrava então desempregada ou subempregada.

A partir de 2013, e até ao início de 2020, vários indicadores do mercado de trabalho mostraram sinais de melhoria. Em 2019 a taxa de desemprego caiu para 6,5%, o valor mais baixo desde 2003. A taxa de subutilização do trabalho desceu para 12,7%, cerca de metade do seu valor de 2013. O volume de emprego regressou para níveis próximos do início do século (4,9 milhões).

A retoma dos salários foi mais lenta. O rendimento médio mensal líquido, em termos reais, só em 2017

regressou aos níveis do início da década, uma recuperação cuja timidez parece dever-se em parte à persistência de valores relativamente elevados de desemprego até então<sup>2</sup> e à reduzida dinâmica da negociação colectiva<sup>3</sup>. Em 2018 e 2019 o crescimento dos salários médios acelerou (2,7% e 2,0%, respectivamente), contrastando com vários anos de quase estagnação. O aumento das remunerações foi mais pronunciado nas profissões onde os salários médios eram à partida inferiores (em especial, no caso dos trabalhadores não qualificados), sugerindo que a política de aumento do salário mínimo a partir de 2015 teve aqui um papel central<sup>4</sup>.

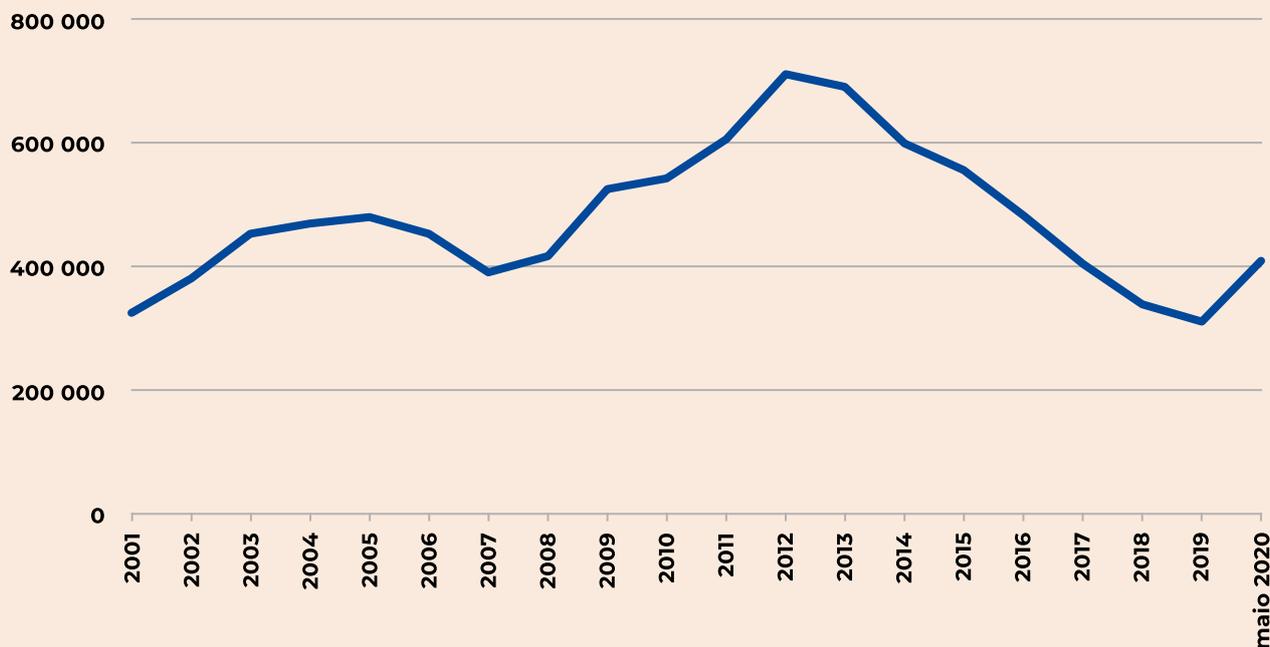
*Em 2019 a taxa de desemprego caiu para o valor mais baixo desde 2003, mas a retoma dos salários médios foi mais lenta, apesar do aumento do salário mínimo*

No que respeita à natureza dos contratos, a proporção de trabalhadores com contratos permanentes em 2018 (78,0%) era ainda inferior à que se registava em 2013 (78,6%), só tendo aquele valor sido ultrapassado em 2019 (79,2%). Isto sugere que a retoma do emprego verificada a partir de 2013 não se traduziu num maior volume de relações de trabalho mais estáveis.

Por detrás das evoluções agregadas atrás referidas estão dinâmicas diferenciadas entre sectores de actividade.

## Desemprego registado

Fonte: IIEFP



Entre 2002 e 2013 assistiu-se a uma perda substancial de postos de trabalho em sectores que tradicionalmente absorviam uma parte substancial da mão-de-obra em Portugal, como a construção, as fileiras industriais do vestuário e do calçado e a agricultura e pescas. A partir de 2013, a recuperação do emprego fez-se fundamentalmente por via de outros sectores, como as actividades de alojamento e restauração e os serviços de apoio, cujo volume de emprego ultrapassou largamente os níveis verificados antes da crise financeira de 2008 (ao contrário do que

contratos temporários é maior<sup>5</sup>, o que contribui para explicar que a retoma do emprego não tenha sido acompanhada de um aumento significativo da estabilidade das relações de trabalho.

No início de 2020, os indicadores de emprego prosseguiram uma trajectória positiva, com o número de desempregados registados pelo IIEFP a cair 8,6% em Janeiro e

*Os sectores que mais contribuíram para a retoma do emprego desde 2013 são também aqueles onde o peso dos contratos temporários é maior – e onde o desemprego mais cresceu no contexto da pandemia*

sucedeu com a maioria dos ramos de actividade). Os sectores que mais contribuíram para a retoma do emprego desde 2013 são também aqueles onde a incidência dos

<sup>1</sup> O INE define "subutilização do trabalho" como a soma da população desempregada, do subemprego de trabalhadores a tempo parcial, dos inativos à procura de emprego mas não disponíveis e dos inativos disponíveis mas que não procuram emprego.

<sup>2</sup> Segundo o INE, em 2016 a taxa de desemprego era ainda de 11% e a taxa de subutilização de trabalho de 20%.

<sup>3</sup> Segundo os dados da DGERT (<https://www.dgert.gov.pt/instrumentos-de-regulamentacao-coletiva-publicados>), o número de trabalhadores abrangidos por instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho caiu de forma abrupta em 2012, em resultado da crise económica e das alterações à lei laboral, recuperando a partir de 2015, embora permanecendo muito aquém dos valores registados até ao início da década. Sobre as causas e implicações da fragilização da negociação colectiva, ver Paulo Marques (2019), "Perda de qualidade do emprego só foi parcialmente recuperada". In R.P. Mamede e P. Adão e Silva, *O Estado da Nação e As Políticas Públicas 2019: Menos Reformas, Melhores Políticas*. Lisboa: IPPS-Iscte. <https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/estudos-e-publicacoes/estudos-e-publicacoes-3>

<sup>4</sup> O valor do salário mínimo nacional passou de 485 euros em 2014 para 635 euros em 2020, um aumento nominal de 31% em seis anos, ou 4,6% ao ano em média.

<sup>5</sup> De acordo com os dados do Eurostat, a proporção de trabalhadores com contratos não permanentes é de 27,6% nas actividades de alojamento e restauração e 23,5% nos serviços administrativos e de apoio.

7,9% em Fevereiro, em termos homólogos. No entanto, a chegada do COVID-19 a Portugal no início de Março e a adopção de medidas de confinamento à escala internacional produziram efeitos significativos no mercado de trabalho em Portugal. No final de Maio de 2020, o desemprego registado atingia já perto de 410 mil pessoas, um aumento de 34% face ao mesmo mês do ano anterior. Os dois sectores de actividade que mais contribuíram para este aumento foram os serviços de alojamento e restauração e os serviços de apoio<sup>6</sup> – os mesmos onde a incidência dos contratos temporários é maior. Isto reflecte a vulnerabilidade inerente a um mercado de trabalho muito assente em relações contratuais precárias.

A duração e a intensidade dos impactos da pandemia e das medidas de confinamento no emprego em Portugal

são ainda incertos. No final de Junho encontravam-se sob regime de *layoff* perto de 114 mil empresas, empregando cerca de 1,4 milhões de trabalhadores<sup>7</sup>. O prolongamento da crise económica e o fim anunciado do regime de *layoff* para o fim de Julho de 2020 poderão vir a traduzir-se numa redução ainda mais acentuada do emprego em Portugal. ▶

---

<sup>6</sup> IEFP, Informação Mensal, Mercado de Emprego, Maio 2020.  
<https://www.iefp.pt/estatisticas>

<sup>7</sup> Este valor refere-se ao total de trabalhadores ao serviço em empresas que se encontram em *layoff*, sendo que nem todos são abrangidos pela medida.

## O *layoff* simplificado

Primo afastado do despedimento coletivo e meio-irmão do subsídio de desemprego parcial, o *layoff* é uma medida com uma componente social vincada que pode atuar de forma preventiva e/ou alternativa à cessação do vínculo laboral. Nesse sentido, constitui um dos corolários da garantia de segurança no emprego<sup>1</sup>. Numa perspetiva marcadamente económica, reconduz-se a uma decorrência natural da liberdade de iniciativa privada. Certo é que o *layoff* é uma figura híbrida, fruto do conflito entre a dimensão social do direito fundamental à segurança no emprego e a dimensão económica do direito à liberdade de iniciativa privada.

Ao longo dos anos, a realidade laboral portuguesa habituou-se a conviver com este fenómeno à distância. Não sendo um perfeito desconhecido, o *layoff* sempre esteve longe de ser uma medida popular no que respeita, por um lado, ao desenvolvimento de políticas de emprego e, por outro, como instrumento de racionalização económica por parte das empresas.

### O regime do *layoff* no Código do Trabalho

O *layoff*<sup>2</sup> consiste na suspensão do contrato de trabalho ou na redução do período normal de trabalho quando circunstâncias de mercado, estruturais ou tecnológicas, catástrofes<sup>3</sup> (ou outras ocorrências similares) afetem gravemente a atividade normal da empresa. Na impossibilidade de o empregador, por esses motivos, receber a prestação de trabalho, na totalidade ou em parte, a lei distribui o risco empresarial: por dois sujeitos (trabalhador e empregador) ou, em algumas situações, três (trabalhador, empregador e Segurança Social). Quando assim é, o *layoff* permite que o contrato de trabalho se mantenha em vigor, de forma artificial, através do suporte da Segurança Social<sup>4</sup>, numa espécie de coma induzido.

O recurso a esta medida depende de três requisitos essenciais:

- › Ocorrência de situações<sup>5</sup> que afetem de forma grave a atividade normal da empresa, colocando em causa a sua viabilidade;

O *layoff* nunca foi uma medida popular, seja na perspetiva das políticas de emprego ou da racionalização económica das empresas

<sup>1</sup> Artigo 53.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). O alcance do art. 53.º da CRP manifesta-se, nomeadamente na “necessidade de proteção do trabalhador (...) contra toda e qualquer modificação substancial do conteúdo da relação de trabalho, determinadas unilateralmente pelo empregador” assumindo, ainda, uma “expressão primordial no instituto da suspensão do contrato de trabalho, edificado em desvio aos princípios civilistas característicos dos contratos bilaterais, com vista a assegurar precisamente a estabilidade da relação de trabalho” (JOSÉ JOÃO ABRANTES, «O Direito do Trabalho e a Constituição», p. 70-71).

<sup>2</sup> Ao longo do texto, quando referirmos *layoff* a medida considerada será exclusivamente a que se refere à suspensão do contrato de trabalho ou à redução do período normal de trabalho por facto respeitante ao empregador, em situação de crise empresarial (e não por facto imputável ao empregador ou por motivo de interesse deste e que não diga respeito a situação de crise empresarial). Este regime do *layoff* também é aplicável às empresas declaradas em situação económica difícil e às empresas insolventes.

## Entre 2009-2013, no pico da austeridade, o número de empresas que recorreu ao *layoff* nunca superou as 550 e o número máximo de trabalhadores abrangidos os 20 mil

<sup>3</sup> As razões atinentes aos mercados normalmente consideradas são a redução da atividade da empresa provocada pela diminuição previsível da procura de bens ou serviços ou impossibilidade superveniente, prática ou legal, de colocar esses bens ou serviços no mercado. Os motivos estruturais a considerar, por sua vez, prendem-se com desequilíbrios económico-financeiros, mudança de atividade, reestruturação da organização produtiva ou substituição de produtos dominantes. As razões de cariz tecnológico devem-se normalmente a alterações nas técnicas ou processos de fabrico, automatização de instrumentos de produção, de controlo ou de movimentação de cargas, bem como informatização de serviços ou automatização de meios de comunicação. Catástrofes são acidentes graves suscetíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afetando intensamente as condições de vida e o tecido sócio-económico em áreas ou na totalidade do território nacional.

<sup>4</sup> Durante o período de suspensão do contrato de trabalho, o trabalhador tem direito a auferir mensalmente um montante mínimo igual a dois terços da sua retribuição normal líquida, com o limite de três vezes a Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG), ou o valor da RMMG correspondente ao seu período normal de trabalho, consoante o que for mais elevado. Essa compensação retributiva é paga em 30 % do seu montante pelo empregador e em 70 % pela Segurança Social. No caso da redução do período normal de trabalho, o trabalhador tem direito a receber a sua retribuição de forma proporcional ao período efetivamente trabalhado. Caso a redução na sua remuneração seja superior a 1/3 e abaixo do valor correspondente a três vezes a RMMG, a Segurança Social, suporta também parcialmente o pagamento dessa compensação.

<sup>5</sup> Sobre essas situações v. nota 4.

<sup>6</sup> Durante o período da concessão dos apoios e até 30 ou 60 dias, consoante essa concessão tenha sido superior a seis meses.

<sup>7</sup> Por norma, o limite do período de *layoff* é de seis meses, podendo ser por um ano em situações relativas a catástrofes. Em ambos os casos verifica-se a possibilidade de prorrogação por mais seis meses.

- › Indispensabilidade da medida para garantir a manutenção do nível de emprego. Isto é, impossibilidade de o empregador recorrer a meios menos gravosos, exigindo-se, contudo, que durante certo período<sup>6</sup>, não proceda a despedimentos por razões objetivas (despedimentos coletivos ou por extinção do posto de trabalho);
- › Transitoriedade<sup>7</sup>.

Além disso, pressupõe, ainda, um procedimento rigoroso, assente num conjunto de comunicações sobre aspetos essenciais que fundamentam a necessidade de recurso ao *layoff*, bem como a apresentação de um conjunto de documentos e informações às Estruturas de Representação Coletiva dos Trabalhadores (ERCT). Segue-se um período de informações e negociações relativo à modalidade, âmbito e duração das medidas e, no final do procedimento, o empregador comunica o teor das medidas a aplicar, remetendo para o serviço competente do ministério responsável pela área da Segurança Social o registo documental desse procedimento. Após a sua implementação, acresce o acompanhamento periódico do *layoff* pelas ERCT bem como a fiscalização por parte dos serviços do ministério responsável pela área laboral que, em caso de irregularidade, podem determinar a cessação dos apoios.

Durante o período de suspensão ou redução, mantêm-se os direitos, deveres e garantias das partes que não pressuponham a efetiva prestação de trabalho, podendo o trabalhador exercer outra atividade remunerada<sup>8</sup>.

Face a este quadro legal – que reveste uma complexidade formal próxima dos despedimentos por razões objetivas (em alguns casos, mais exigente até) e com fundamentos que também se revelam contíguos – o recurso, nomeadamente, a despedimentos coletivos ou por extinção do posto de trabalho vinha constituindo a forma mais comum de proceder à diminuição de custos com o fator trabalho.

Entre o período de 2005-2015, o número máximo de empresas que recorreu ao *layoff* verificou-se entre 2009-2013, no pico da austeridade decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira, nunca tendo superado as 550 empresas. No mesmo período, o número máximo de trabalhadores abrangidos por essa medida não ultrapassou os 20.000, com um máximo histórico em 2009.

### O regime do *layoff* no âmbito da pandemia de COVID-19

Em Março de 2020<sup>9</sup>, no contexto da pandemia de COVID-19, visando a proteção do emprego, o recurso ao *layoff* foi agilizado: simplificaram-se os critérios de acesso e os formalismos processuais, remetendo-se a eventual necessidade de fiscalização para momento ulterior.

Sem revogar a legislação vigente, o *layoff* simplificado estancou, pelo menos momentaneamente, os despedimentos por razões objetivas, tornando-se, assim, num “novo normal”. Face à exigência de manutenção do nível de emprego, o DL n.º 10-G/2020 veio clarificar que, “durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente decreto-lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador

abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho”.

Fora dessa definição, ficam as cessações dos contratos a termo por caducidade<sup>8</sup>, bem como as que ocorram durante o período experimental. Do mesmo modo, o empregador que tenha celebrado contratos a termo em momento anterior e recorra ao *layoff* vê-se impossibilitado de os renovar. Isto significa que, na prática, a garantia da manutenção do nível de emprego acaba por ter um alcance mais restrito do que o expectável, remetendo, potencialmente, os trabalhadores mais precários – e por isso mais vulneráveis – para uma nova espiral de desemprego.

Por outro lado, a nova legislação, ao pretender simplificar o formalismo processual, pressuposto do recurso ao *layoff*, peca por omissão: não estipula explicitamente os moldes em que a comunicação da adoção dessa medida às ERCT deve ocorrer (dando azo a interpretações que inviabilizam este direito) e tão-pouco prevê um prazo mínimo para a comunicação do *layoff* aos trabalhadores<sup>9</sup>.

A concretização/especificação do conceito de crise empresarial<sup>12</sup>, ao contrário do regime do Código do Trabalho (CT) que remete para conceitos abstratos, parece ter sido determinante no recurso massivo ao *layoff*.

Considerando as alterações introduzidas e a facilitação no acesso à medida, compreende-se que o recurso ao *layoff* tenha assumido proporções até então desconhecidas na realidade sócio-económica nacional. A demonstrá-lo o facto de, até 23 de junho de 2020, terem recorrido a este regime simplificado cerca de 114 mil empresas, abrangendo potencialmente 1,4 milhões de trabalhadores, o que corresponde a uma massa salarial mensal superior a 1,3 mil milhões de euros<sup>13</sup>.

## Notas conclusivas

É fácil prever que a massificação do recurso ao *layoff* no contexto da presente crise poderá dinamizar, no futuro, a utilização desta figura como efetiva alternativa aos despedimentos por razões objetivas, promovendo assim a proteção do emprego.

É, por isso, imperioso proceder a uma reforma legislativa profunda nesta matéria (em particular quando este contexto excecional for ultrapassado), de forma a evitar um conjunto de problemas que, entretanto, se têm revelado. Por um lado, a aferição da manutenção do nível de emprego não pode ter como referência inicial o momento do recurso ao *layoff*. Esse nível de emprego terá necessariamente de ser contabilizado em momento anterior, sob pena de virmos a verificar uma ocorrência substancial de cessações de contratos antes da adoção da figura em apreço. Por outro lado, o regime do *layoff* não pode colocar os trabalhadores com vínculos precários numa situação de ainda maior fragilidade (como sucede atualmente ao impedir-se a renovação desses contratos quando haja recurso ao *layoff*). Devem também ser criados mecanismos no sentido de aproximar o âmbito de proteção destes trabalhadores dos demais (e não o contrário), nomeadamente procedendo à suspensão da contagem dos prazos dos contratos de trabalho

<sup>8</sup> O trabalhador tem de comunicar esse facto ao empregador, nomeadamente para dedução da retribuição auferida nessa nova atividade na compensação retributiva a que tenha direito. Esta solução é aberrante na medida em que, consoante o valor dessa remuneração, pode colocar o trabalhador a financiar o seu próprio *layoff*.

<sup>9</sup> Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, depois revogada pelo DL n.º 10-G/2020, de 26 de março.

<sup>10</sup> Se nos casos dos contratos a termo certo, a sua duração é determinada, no caso dos contratos a termo incerto, a cessação acaba por ser mais simples uma vez que a sua duração não se encontra definida *a priori*.

<sup>11</sup> O que permitiu que inúmeros empregadores o fizessem sem qualquer aviso prévio ou com algumas horas de antecedência

<sup>12</sup> O DL n.º 10-G/2020 considera situação de crise empresarial:

- a) O encerramento total ou parcial da empresa ou estabelecimento, decorrente do dever de encerramento de instalações e estabelecimentos, previsto no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou por determinação legislativa ou administrativa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ou ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, assim como da Lei de Bases da Saúde, relativamente ao estabelecimento ou empresa efetivamente encerrados e abrangendo os trabalhadores a estes diretamente afetos; ou
- b) Mediante declaração do empregador conjuntamente com certidão do contabilista certificado da empresa que ateste:
  - i) A paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento que resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas, que possam ser documentalmente comprovadas;
  - ii) A quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação no período de trinta dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da Segurança Social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período.

<sup>13</sup> Para mais informações relativas ao recurso ao *layoff* simplificado consultar <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

*Até final de Junho de 2020 recorreram ao regime simplificado de layoff 114 mil empresas, abrangendo potencialmente 1,4 milhões de trabalhadores*

a termo e do período experimental, determinando, paralelamente, a impossibilidade de cessação do contrato nestas situações, tal como sucede com os vínculos permanentes.

É igualmente importante que a proteção ao emprego não seja circunscrita a um par de meses após o termo dos apoios relativos ao *layoff*, sob pena de, na prática, a segurança social estar a financiar futuros despedimentos por razões objetivas. ▶

# Economia

João Paiva da Silva

ISEG – Universidade de Lisboa, CEsA



## Um universo de pequenas empresas com uma fraca cultura de cooperação

A capacidade de um país produzir bens e serviços com um valor acrescentado progressivamente mais elevado é essencial para um crescimento sustentável a longo prazo. Esta “potencialidade produtiva” que uma economia possui não é observável em si mesma, mas através de indicadores aproximados, sejam eles relativos à competitividade efetiva ou à estrutura de produção. Em ambos estes domínios, a condição da economia portuguesa não é animadora, tendo vindo a refletir-se num dos crescimentos da produtividade por hora trabalhada mais baixos da OCDE desde o início dos anos 2000.

Em termos da sua integração no comércio internacional alguns desenvolvimentos recentes têm sido apontados como encorajadores, como a contribuição das exportações para o Produto Interno Bruto (PIB), que aumentou de 27,3% em 2009 para 43,9% em 2019. No entanto, este indicador deve ser avaliado com algum cuidado, visto que a quota mundial portuguesa de exportações foi praticamente igual nestes dois anos, sendo inferior em 5% em

### *O peso dos bens e serviços de média e alta tecnologia nas exportações portuguesas está muito abaixo da média da UE e de alguns países do Leste europeu*

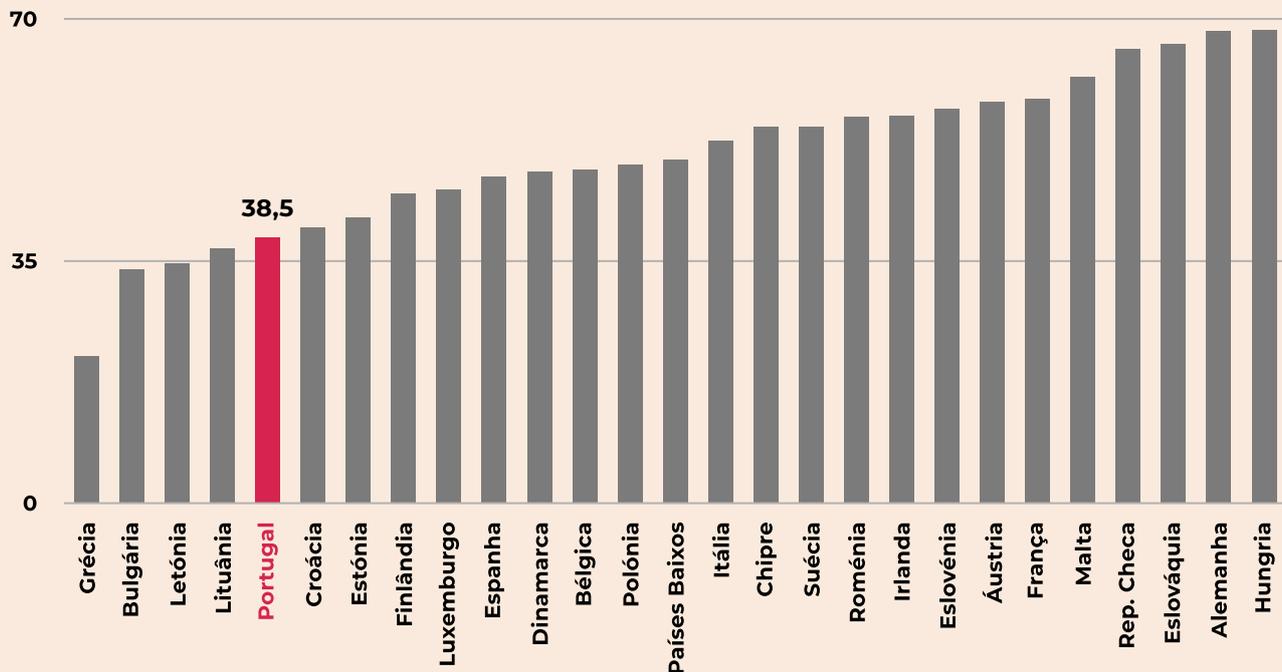
relação ao ano-base de 2000. Se é certo que a tendência da União Europeia como um todo tem sido também de declínio neste último campo, a posição portuguesa contrasta com a de algumas economias de Leste com um nível de

riqueza equivalente à sua, como a Eslovénia ou a República Checa, que tiveram ganhos nas suas quotas de 14 e 16 pontos percentuais, respetivamente, entre 2009 e 2019. Em termos qualitativos, é importante também salientar que as exportações portuguesas se caracterizam por um baixo grau de complexidade, tendo sido os bens e serviços de média e alta tecnologia correspondentes a 38,5% do total das exportações no ano de 2017, situando-se muito abaixo do valor apresentado pela UE-28 (56,7%), como das previamente referidas Eslovénia (57%) e República Checa (65,7%).

A fraca competitividade portuguesa deve-se em parte ao declínio do sector industrial da economia, cujo contributo para o Valor Acrescentado Bruto (VAB) diminuiu de 21,9% em 1999 para 17,7% em 2019, situando-se, neste último ano, abaixo dos 19,7% apresentados pela UE-27. Se é certo que há uma tendência para os serviços atingirem maior relevância à medida que as economias alcançam estágios mais avançados de maturidade, a manutenção de um sector industrial forte, dada a sua potencialidade de aquisição de escala e interligação com serviços de alto valor acrescentado, é importante para um crescimento sustentado. Veja-se a importância do sector industrial alemão (correspondente a 24,2% do VAB), frequentemente apontado como fonte do sucesso deste motor económico europeu. Olhando o sector dos serviços, verifica-se que os serviços intensivos em conhecimento têm vindo a adquirir maior relevância no contexto nacional, tendo a sua contribuição para o total do emprego aumentado de 29,4% em 2009 para 36,7% em 2019, encontrando-se Portugal a meio da tabela no contexto da UE mas, ainda assim, bastante abaixo dos 40,7% apresentados pela UE-28 como um todo.

## Exportações de produtos de média e alta tecnologia (em % do total de produtos exportados, 2017)

Fonte: IUS/Eurostat



O tecido empresarial português possui também características que são desfavoráveis ao desenvolvimento das suas capacidades produtivas, sendo de sublinhar a sua elevada atomização. Apenas 0,7% das empresas portuguesas são de média ou grande dimensão (dados de 2017), uma percentagem significativamente menor que o total da UE-28, que era de 1,17%. Ainda que haja dinâmicas de rede que

*A fraca competitividade da economia portuguesa deve-se em parte ao declínio do sector industrial, cujo contributo para o VAB já é inferior ao da média da UE*

possam compensar a falta de escala das empresas a nível individual, Portugal também se destaca pela negativa neste âmbito, tendo sido, em 2015, o décimo país da UE onde a percentagem de PME inovadoras que colaboraram com

outras PME foi menor, situando-se nos 7,8%, abaixo dos 11,2% apresentados pela UE como um todo.

Parcialmente como consequência (e causa) do descrito no parágrafo anterior, a despesa em investigação e desenvolvimento (I&D) portuguesa em percentagem do PIB foi a nona taxa mais baixa dos 37 países da OCDE em 2018, correspondendo a 1,35%, muito inferior aos 2,04% da UE-28. A parte de I&D financiada pelas empresas situou-se nos 46,5% (em 2017), sendo também inferior aos 57,6% da UE-28, atestando a relativa debilidade do sector empresarial. Ainda que Portugal tenha vindo a evoluir positivamente nas despesas de I&D desde 2015, o valor atingido em 2018 é ainda menor que o pico de 2009, quando chegou aos 1,58% do PIB. Estes valores contrastam com os apresentados pelas economias do Leste europeu já referidas: de 2009 a 2018, a Eslovénia aumentou o seu distanciamento para Portugal, tendo a despesa em I&D como percentagem do PIB crescido de 1,81% para 1,95%, sendo que a República Checa ultrapassou Portugal, tendo este valor aumentado de 1,29% para 1,93%.

Verifica-se assim que a economia portuguesa sofre de um atraso estrutural cuja resolução é imperiosa, sendo um conjunto de políticas públicas bem delineadas essenciais para que este objetivo seja atingido. ▸

## A política de *clusters*

*As políticas de clusterização podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento das capacidades produtivas nacionais*

A fraca dinâmica da economia portuguesa é em grande parte atribuível a um baixo desenvolvimento das capacidades produtivas nacionais. As políticas de *clusterização*, cujo destaque a nível global têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos, podem desempenhar um papel importante na resolução deste atraso.

### **Clusters: o que está por detrás de um anglicismo?**

Um *cluster* pode ser definido como um “grupo de empresas, atores económicos relacionados e instituições localizados em proximidade e com escala suficiente para desenvolver expertise, serviços, recursos, fornecedores e *skills*”<sup>1</sup>. A essência de cada *cluster* pode variar significativamente, consoante a preponderância de cada tipo de atores, as relações existentes entre estes atores e outras características. Exemplificando, são considerados *clusters* tanto Silicon Valley, com as suas *start-ups* tecnológicas de rápido crescimento e fundos de capital de risco; a City de Londres, com a presença das grandes financeiras internacionais; ou os aglomerados de pequenas e médias empresas (PME) italianos, como o de Reggio-Emilia.

São vários os efeitos benéficos atribuídos à proximidade entre atores económicos<sup>2</sup>. A aglomeração facilita a criação de uma base alargada de mão-de-obra especializada permitindo mais fácil acesso aos recursos humanos necessários por parte das empresas. De um modo similar, facilita também a especialização por parte de fornecedores e atividades de suporte, auxiliando, por exemplo, na mais rápida adaptação a mudanças técnicas ou de procura. Fomenta, de igual modo, a criação de uma cultura de aprendizagem e, conseqüentemente, a difusão de conhecimento tácito e *spillovers* tecnológicos.

O papel do Estado no fomento de *clusters* ganhou especial destaque desde a publicação em 1990 do livro “A Vantagem Competitiva das Nações”, de Michael Porter<sup>3</sup>. As políticas de *clusterização* focam-se em atingir “eficiência coletiva” através da correção de falhas sistémicas e de mercado, incluindo a insuficiência e ineficácia de bens públicos, falhas de comunicação entre atores relevantes e falta de ligação a redes globais<sup>4</sup>. Cabem neste âmbito, políticas de formação,

<sup>1</sup> Cortright, J. (2006). Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development. Retrieved from [www.brookings.edu/metro](http://www.brookings.edu/metro). [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20060313\\_Clusters.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20060313_Clusters.pdf) (tradução do original pelo autor)

<sup>2</sup> Cortright, J. (2006). Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development. Retrieved from [www.brookings.edu/metro](http://www.brookings.edu/metro). [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20060313\\_Clusters.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20060313_Clusters.pdf) (tradução do original pelo autor)

<sup>3</sup> Muro, M., & Katz, B. (2010). “Then new ‘cluster moment’: how regional innovation clusters can foster the next economy”. Brookings Institution Paper, Metropolitan Policy Program at Brookings, Washington, DC. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0921\\_clusters\\_muro\\_katz.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0921_clusters_muro_katz.pdf)

tecnológicas e de infraestruturas dirigidas, apoio a sistemas de partilha de conhecimento entre atores relevantes, promoção de fóruns e apoios a iniciativas em consórcio.

## Clusters em Portugal: os primórdios

Michael Porter, através da sua consultora Monitor, foi também uma figura central no contexto português. O famoso “Relatório Porter”, encomendado a esta consultora por um conjunto de atores públicos e privados com vista a promover a competitividade portuguesa, viu a luz do dia em 1994. Este relatório identificou uma série de *clusters* com diferentes níveis de desenvolvimento, tendo seis deles sido considerados estratégicos: calçado, têxtil, automóvel, derivados da madeira, vinho e turismo. Foram também reconhecidas dificuldades ao seu desenvolvimento<sup>5</sup>, entre eles a escassez de competências de engenharia, design e marketing, a ausência de diálogo com as autoridades públicas e a baixa qualificação dos recursos humanos. O PEDIP II – Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa (1994-1998) – financiado pelos fundos estruturais europeus, visou a resolução destes problemas<sup>6</sup>.

As iniciativas de *clusterização* desapareceriam do discurso político até 2001, ano da elaboração do PROINOV – Programa Integrado de Apoio à Inovação. No âmbito deste programa, que também procedeu à identificação de *clusters*, algumas importantes iniciativas foram postas em marcha, como por exemplo o programa INAUTO, gerido pelo CEIIA – Centro de Excelência e Inovação na Indústria Automóvel – que se focou em promover a interação entre PME, atores do sistema científico e da administração pública com o objetivo de melhorar a competitividade do sector. Ainda que abandonado prematuramente, o PROINOV criou as bases para a operacionalização de políticas de carácter mais dirigido. De destacar o programa Dínamo, criado em 2003, que visou impulsionar o *cluster* da moda – têxtil, calçado e vestuário – com medidas destinadas à melhoria de imagem, formação de recursos humanos e internacionalização.

## A primeira política formal de clusterização (2008-2013)

Em 2008, avançou pela primeira vez uma política consolidada de *clusterização*, no âmbito das Estratégias de Eficiência Coletiva. O processo de reconhecimento, liderado pela Autoridade de Gestão do programa COMPETE, visou dotar de estatuto oficial, durante o período de três anos, Pólos de Competitividade e Tecnologia – *clusters* mais avançados tecnologicamente – e Outros *Clusters*.

As Entidades Gestoras dos *clusters*, muitas das quais associações empresariais previamente existentes, ficaram responsáveis pela apresentação de planos de ação e dinamização. Estes deveriam detalhar as atividades previstas para fomentar ligações entre atores dos *clusters* (e.g. iniciativas de *networking*, internacionalização e disseminação de conhecimento) assim como projetos concretos. Para além do financiamento concedido às atividades de animação, através do Sistema de Incentivo às Ações Coletivas (SIAC), a candidatura de

*Alguns dos problemas com a implementação da política de clusters no passado decorrem de indefinições sobre a monitorização e a avaliação ongoing da política*

<sup>4</sup> Chorincas, J. (2009). Estratégias de Eficiência Coletiva (EEC) – notas de apoio à participação do Observatório do QREN na Comissão de Avaliação das EEC. [https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento\\_regional/zooms\\_territoriais/ecadernooqren\\_8.pdf](https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento_regional/zooms_territoriais/ecadernooqren_8.pdf)

<sup>5</sup> Medina, A., & Pattinson, M. (2013). Estudo de Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das Estratégias de Eficiência Coletiva – Tipologia Clusters. Retrieved from [http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2013/PCT/RelatorioFinal\\_Publico\\_17abr2013.pdf](http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2013/PCT/RelatorioFinal_Publico_17abr2013.pdf)

<sup>6</sup> Gonçalves, V. da C., Ribeiro Mendes, F., Sardinha, I. D., & Rodrigues, R. (2015). Twenty years after the Porter Report for Portugal. *Competitiveness Review*, 25(5), 540–554. <https://doi.org/10.1108/CR-06-2015-0059>

**Em 2017 foram reconhecidos 20 clusters, envolvendo mais de dois mil associados, dos quais 81% eram empresas, 11% entidades de I&D e 4% associações empresariais**

projetos beneficiaria de majorações, tratamento preferencial e dotações próprias na atribuição de incentivos do QREN<sup>7</sup>.

Foram reconhecidos, em julho de 2009, 11 Pólos de Competitividade e 8 *Clusters*, tendo sido aprovados 1137 projectos avaliados em 1,6 mil milhões de euros e apoiados em 894 milhões de euros. Os *clusters* do Turismo e da Moda destacaram-se, tendo avançado com mais de 100 projetos cada, avaliados em 320 milhões de euros e 268 milhões de euros, respetivamente.

No final deste ciclo da política de *clusters*, em 2013, foi elaborada, pela Sociedade Portuguesa de Inovação e a consultora inno TSD, uma avaliação ao mesmo. Ainda que este exercício tenha reconhecido méritos à política de *clusters* e defendido a sua continuidade, a necessidade de mudança foi também apontada. Verificou-se a existência de problemas significativos no respeitante à concretização dos objetivos inicialmente apresentados pelos *clusters* (e.g. no domínio da colaboração com o Sistema Científico Nacional e internacionalização) bem como na operacionalização dos apoios à política. Em parte, estes problemas foram exacerbados pela ausência de avaliações periódicas (que poderiam ter levado a uma deteção precoce das falhas em causa) e pela indefinição quanto à entidade que deveria efetua-las. O processo de reconhecimento de *clusters* foi também alvo de críticas, dado o pouco peso dado aos fatores de inovação, gerando um viés criador de entraves a sectores emergentes. A falta de diferenciação nos apoios a *clusters* com níveis diferentes de maturação foi também apontada como um ponto negativo.

### A política atual de *clusters* (2015 – presente)

Após o ciclo de iniciativas de *clusterização* acima delineado, deu-se, em 2015, o início do novo processo de reconhecimento dos agora denominados “*Clusters* de Competitividade”. É de ressaltar que, contrariamente ao ciclo anterior, que se iniciou durante uma governação do Partido Socialista, este teve lugar durante uma Governação da coligação PSD-CDS, denotando uma continuidade transpartidária nesta política.

Foram incorporadas neste ciclo as importantes recomendações apresentadas na avaliação do ciclo anterior sobre o processo de reconhecimento, com uma clara diferenciação entre *clusters* consolidados e *clusters* emergentes. Os primeiros, para ser reconhecidos, tiveram de obedecer a um conjunto de critérios atestando a sua relevância e solidez, especialmente ao nível dos volumes exportados e do grau de cobertura de importações por exportações. No respeitante aos *clusters* emergentes, foi tida como condição para o seu reconhecimento e comprovação da sua natureza dinâmica, um crescimento de volume de negócios e do valor acrescentado bruto superior à média nacional no período 2010-2013.

Os processos de reconhecimento, monitorização e avaliação ficaram a cargo do IAPMEI, coadjuvado pelo Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia na verificação de dados e indicadores. Contrariamente ao ciclo anterior, ficou estabelecida a elaboração de uma avaliação intercalar, para além da avaliação final, e foram delineadas as situações justificativas da revogação de estatuto de “*Cluster* de Competitividade”.

<sup>7</sup> QREN. (2016). Estratégias de Eficiência Coletiva no QREN 2007-2013. Retrieved from [https://www.compete2020.gov.pt/admin/images/20160205\\_Brochura\\_EEC\\_VFinal-rev.pdf](https://www.compete2020.gov.pt/admin/images/20160205_Brochura_EEC_VFinal-rev.pdf)

Em 2017 foram reconhecidos 20 *clusters* que, de acordo com os dados disponíveis (de 2013), tinham 2245 associados, sendo 1815 deles empresas (81%) e os restantes associações empresariais (4%), entidades de investigação e inovação (11%) e outros. Em termos de representatividade económica, estes *clusters* empregavam 165 mil trabalhadores, possuíam um volume de negócios de 44,5 mil milhões de euros e um valor acrescentado bruto de 12,1 mil milhões de euros. É importante notar que estes mesmos *clusters* exportavam 15,2 mil milhões de euros enquanto importavam apenas 6,6 mil milhões de euros, dando um contributo muito positivo para as contas externas portuguesas.

Ainda que as majorações no âmbito dos fundos estruturais do ciclo anterior já não estejam em vigor, as Entidades Gestoras dos *clusters* continuam a beneficiar dos apoios do SIAC no que respeita a atividades de animação e dinamização – até 2019, tinham sido atribuídos 31 milhões de euros para projetos de ações coletivas das Entidades Gestoras<sup>8</sup>. É também relevante notar, para além destes dados quantitativos, a tentativa de ultrapassar os problemas de coordenação com outros domínios de política identificados na avaliação do primeiro ciclo de políticas de *clusterização*. Por exemplo, o domínio dos “*Clusters de Competitividade*” encontra-se inserido no âmbito do Programa Interface, um programa estratégico de capacitação da economia portuguesa, largamente focado na transferência de tecnologia e promoção de colaboração entre empresas e atores do Sistema Científico Nacional.

Em 2019, o Ministério da Economia assinou uma série de “Pactos Sectoriais” com 16 *clusters*, demonstrando vontade de reavivar o compromisso com a política de *clusterização*. Apesar de serem poucos os detalhes relativamente a medidas concretas, estes acordos visam um ajustamento de políticas mais gerais às necessidades específicas de cada *cluster*, aos níveis da digitalização, internacionalização, transição energética e formação profissional. Estão previstas, no âmbito destes acordos, reuniões regulares entre representantes dos *clusters*, do Governo e de entidades da administração pública dos domínios da inovação e internacionalização, que podem ter um papel importante em dissipar bloqueios que têm lugar no aparato burocrático.

Há aspetos positivos a ressaltar, nomeadamente ao nível da aprendizagem com o ciclo passado ou o carácter transpartidário da política. De todo o modo, falta clarificar qual a centralidade desta política no contexto nacional e dedicar-lhe os recursos adequados, de forma consistente. Seria benéfica uma maior transparência relativamente às suas especificidades e medidas concretas, para que pudessem ser alvo de maior escrutínio. As iniciativas de *clusterização* podem ter um papel importante na promoção da competitividade portuguesa mas, como noutros domínios das políticas públicas, este papel vai depender da vontade política, da capacidade do Estado ir melhorando a sua capacidade de intervenção e da existência de planos globais que visem resolver os problemas estruturais do país ao nível da competitividade. ■

*Falta clareza quanto à centralidade da política de clusters e falta consistência nos recursos financeiros e humanos que lhe são alocados*

<sup>8</sup> Plano Nacional de Reformas. (2016). Mais Crescimento, Melhor Emprego, Maior Igualdade. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-portugal\\_pt\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-portugal_pt_0.pdf)

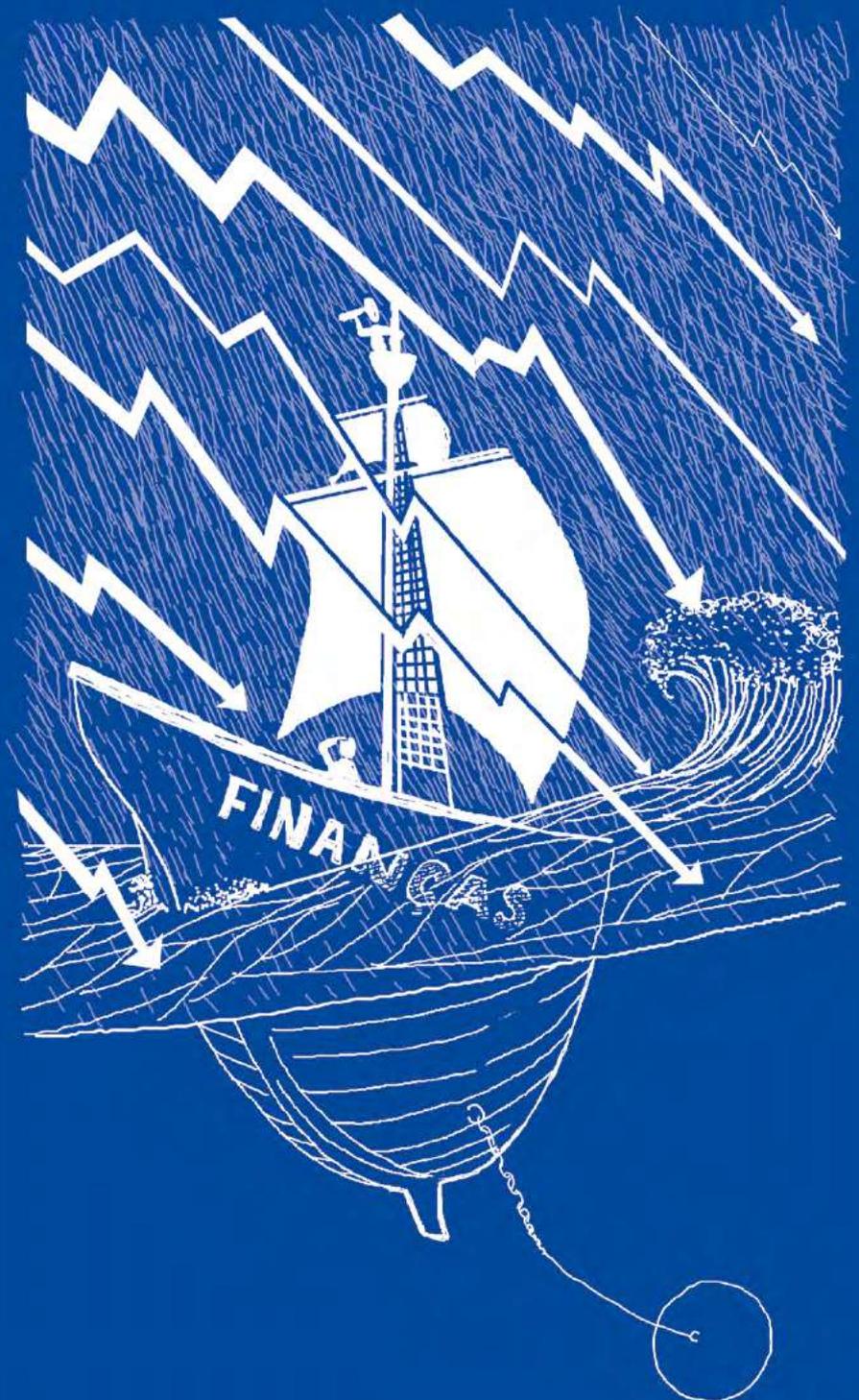


# Finanças

---

Ricardo Cabral

ISEG – Universidade de Lisboa



## Duas décadas de degradação dos indicadores financeiros

Os indicadores financeiros do país sofreram uma deterioração muito significativa nas duas primeiras décadas de adesão ao Euro. Aliás, a adesão à União Económica e Monetária, uma União Monetária incompleta, como se sabe, terá contribuído para essa evolução. Em particular, na ausência de um Orçamento Federal que contemplasse transferências orçamentais significativas entre estados-membros com estruturas produtivas mais desenvolvidas e estados-membros com estruturas produtivas mais atrasadas, o Euro implicou défices de balança corrente e de capital (recorrentes) destes últimos, que se traduziram na acumulação progressiva de dívida externa líquida e de dívida pública. Em particular, o saldo da balança corrente e de capital de Portugal deteriorou-se de -2,4% do PIB em 1996 para -5% a -10,9% do PIB em todos os anos entre 1998 e 2008, o que teve por consequência o aumento significativo da dívida externa líquida do País.

A solução adotada pelas autoridades europeias, em resposta à crise do Euro em 2010-2012 e à instabilidade intrínseca da Zona Euro, foi assegurar estabilidade, independentemente do seu custo económico e social, sacrificando o crescimento económico, a competitividade internacional e o desenvolvimento económico e social de Portugal e de outros estados-membros com estruturas produtivas menos competitivas internacionalmente, em prol de balanças correntes e de capital ligeiramente excedentárias. Tais excedentes da balança corrente e de capital permitiram a esses estados-membros cumprir o serviço da dívida externa e pública, evitar reestruturações de dívida e transferências orçamentais e estabilizar os níveis relativos da sua dívida externa líquida.

A política macroeconómica das autoridades europeias traduziu-se num colete-de-forças orçamental (Pacto Orçamental e regras complementares) e monetário (União Bancária), cujo objetivo fundamental foi assegurar que Portugal, mas também

Grécia, Espanha e Itália (os estados-membros ditos “periféricos”), passassem a “viver dentro das suas possibilidades”, isto é, a apresentar excedentes da balança corrente e de capital. Em concreto, Portugal registou oito anos consecutivos de ligeiros excedentes da balança corrente e de capital a partir 2012, algo que não ocorria desde 1966-73 e também oito anos consecutivos de excedentes da balança comercial, algo que nunca ocorreu antes na história do país, de acordo com os dados disponíveis.

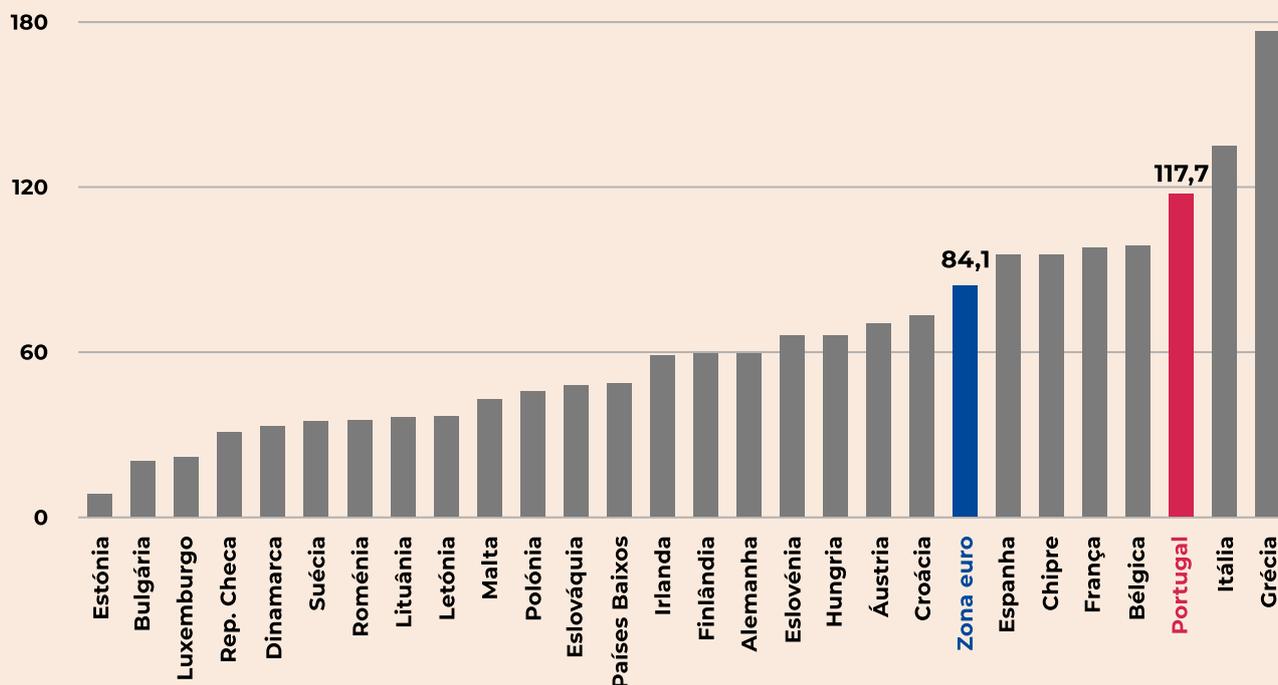
*Portugal registou oito anos consecutivos de ligeiros excedentes da balança corrente e de capital a partir 2012, algo que não ocorria desde 1966-73*

Em 2000, a dívida pública portuguesa representava 54,2% do PIB, muito abaixo da média da Zona Euro ( $\approx 69\%$  do PIB) ou da União Europeia ( $\approx 60\%$  do PIB). Contudo, a dívida pública portuguesa tem estado numa trajetória de crescimento nas últimas duas décadas, ultrapassando a média da Zona Euro logo em 2005 e crescendo muito rapidamente na sequência da crise financeira internacional de 2008-2009 e, em particular, do “programa de ajustamento” da economia portuguesa entre 2010 e 2014, atingindo um pico de 132,9% do PIB em 2014 e representando 117% do PIB no final de 2019.

A crise financeira internacional de 2007-2009 revelou os desequilíbrios acumulados escondidos da Zona Euro e precipitou a crise do Euro, que ficou conhecida como a crise das

## Dívida pública, ótica de Maastricht, em percentagem do PIB (2019)

Fonte: Eurostat



dívidas soberanas. Essa crise traduziu-se, entre outras consequências, na escalada das taxas de juro da dívida pública dos países “periféricos” e no aumento da despesa com juros desses estados. Em particular, a despesa com juros das administrações públicas portuguesas aumenta significativamente na sequência da crise do Euro: depois de ter descido de 5,5% do PIB em 1995 (ligeiramente acima do peso dessa rubrica de despesa na Zona Euro, 5,3% do PIB) para 3% do PIB em 2008, aumentou para 4,8%-4,9% do PIB entre 2011 e 2013.

**O crédito a empresas não-financeiras privadas aumentou de 49,5% do PIB em 1995 para 99,4% em 2012, caindo para 73% do PIB em 2019**

A evolução da dívida pública de vários estados-membros da Zona Euro reflete a dinâmica que prevaleceu nesse período, largamente determinada pela política orçamental, monetária e bancária das autoridades europeias e essa evolução do endividamento público revela uma divisão entre estados-membros credores e devedores da Zona Euro.

Os estados-membros “periféricos” – sujeitos a programas de “estabilidade” (i.e., “ajustamento”) e à reestruturação do sector bancário – viram os níveis de dívida pública aumentar significativamente para 96% a 177% do PIB em 2019, muito acima da média da Zona Euro que representava 78% do PIB em 2019. Os estados-membros do norte da Europa (Alemanha, Holanda) a partir de 2010 viram os níveis de dívida pública cair significativamente para níveis próximos dos registados em 2000.

Por último, salienta-se aqui o efeito do “programa de ajustamento” e da União Bancária em indicadores do sector bancário. No caso de Portugal, o crédito a empresas não-financeiras privadas aumentou de 49,5% do PIB em 1995 para 82,7% do PIB em 2008. Entre 2009 e 2012, esse indicador aumentou para 99,4% do PIB, em parte em resultado da desalavancagem imposta pelo “programa de ajustamento” bem como pelo efeito da recessão económica em 2011-2013. A partir de 2014, o crédito a empresas não-financeiras cai cerca de 20 p.p. para 73,0% do PIB em 2019. Essa evolução explica-se não só pelo crescimento nominal mais robusto nesse período, mas sobretudo pelo efeito da União Bancária que veio restringir de forma significativa a concessão de crédito da banca a operar em Portugal, com consequências negativas tanto na atividade económica como nos rácios de capital e nos rácios de crédito malparado da banca. ▶

## Gestão da dívida pública

*A política de gestão da dívida do Estado, apesar da sua quase invisibilidade, é uma das mais importantes políticas públicas, porque condiciona todas as outras*

A política de gestão da dívida pública é uma das mais importantes políticas públicas porque, em momentos-chave, condiciona e subordina todas as restantes políticas públicas.

A 6 abril de 2011, as autoridades nacionais sentiram-se na obrigação – ou foram pressionadas pelas autoridades europeias – a solicitar dois resgates, o primeiro ao FMI e o segundo à União Europeia. Às 18h00 desse dia, o Ministro das Finanças à altura, Fernando Teixeira dos Santos, anunciou, em entrevista ao “Jornal de Negócios”, que o Governo de Portugal iria solicitar um resgate externo.

Uma reunião do Conselho de Ministros extraordinária e uma declaração do Primeiro Ministro ao país às 20h38 do mesmo dia formalizaram a decisão.

O motivo próximo para essa decisão de carácter tão urgente foi a dificuldade em refinanciar a dívida pública.

A 1 de abril de 2011, a taxa de juro no mercado secundário das Obrigações do Tesouro com maturidade a 10 anos era de 10,1%, estando em escalada desde o final de 2009.

Mas não é certo que, mesmo a esses níveis de taxas de juro, o Governo de Portugal fosse capaz de refinanciar 9,4 mil milhões de euros de duas séries de Obrigações do Tesouro que chegariam à maturidade a 15 de abril (4,2 mil milhões de euros, OT 3,20% 15 abr 2011) e a 15 de junho de 2011 (5,2 mil milhões de euros, OT 5,15% 15 jun 2011).

A razão fundamental é que, dias antes, o BCE teria dado instruções à banca portuguesa para deixar de adquirir mais dívida pública portuguesa<sup>1</sup>, tendo os banqueiros informado o Ministro das Finanças que não estavam em condições de adquirir mais dívida pública.

Depreende-se que terá sido a decisão formal do Governo de solicitar o resgate que desbloqueou o refinanciamento dos 4,2 mil milhões de euros da OT 3,20% que vencia a 15 de abril, em que a banca portuguesa, com a luz tornada verde do BCE, terá tido um papel importante. De facto, a primeira tranche de financiamento do FMI e da UE só foi transferida após a assinatura dos Memorandos de Entendimento, que teve lugar em maio desse ano.

Se o Estado não tivesse sido capaz de refinanciar esses 9,4 mil milhões de euros de dívida que chegaria à maturidade em abril e em junho, Portugal entraria em incumprimento das suas obrigações financeiras, vulgo bancarrota.

---

<sup>1</sup> “Trichet pressed Portuguese banks”, RTE News, 8 de abril de 2011, disponível em <http://www.rte.ie/news/2011/0408/euro-business.html>.

Para evitar esse cenário, os decisores políticos nacionais optaram por solicitar o/s referido/s resgate/s, sujeitando-se a um duríssimo “programa de ajustamento” – a designada “condicionalidade estrita” dos dois Memorandos de Entendimento, com centenas de condições, que o Governo de Portugal assinou e prometeu cumprir se o FMI e a União Europeia acedessem financiar Portugal em cerca de 78 mil milhões de euros – e disponibilizaram-se a assinar tratados intergovernamentais que colocaram a economia portuguesa sob um colete-de-forças orçamental (Pacto Orçamental e restantes regras) e monetário (União Bancária).

Como esta curta descrição deixa subentender, o/s pedido/s de resgate externo do Governo de Portugal resultaram de uma complexa coreografia desempenhada por atores políticos e financeiros nacionais e europeus em torno de uma variável: a dívida pública, cuja política de gestão é objeto de análise deste capítulo.

Seria bom, por conseguinte, que de ora em diante se prestasse mais atenção a esta política pública.

## A estratégia de gestão da dívida pública entre 2013 e 2019

A estratégia de gestão da dívida pública a partir de 2013 visava, a prazo, ser capaz de financiar os défices públicos e de refinarciar a totalidade da dívida de médio e longo prazo da República (cerca de 94 mil milhões de euros no final de 2013, cerca de 145 mil milhões de euros no final de 2019). Esse objetivo seria atingido primeiro refinarciando as Obrigações do Tesouro que venciam entre 2013 e 2019, posteriormente refinarciando os empréstimos concedidos pelo FMI (que venciam gradualmente até 2022) e, mais tarde, os empréstimos concedidos pela União Europeia (os quais, após extensão de maturidade, venciam entre 2021 e 2042).

A estratégia dos sucessivos governos e do organismo responsável pela gestão da dívida pública, o IGCP, sobretudo a partir de 2014, foi procurar minimizar o risco de refinarciamento, isto é, o risco de que, quando o Estado procurasse refinarciar Obrigações do Tesouro, não fosse capaz de o fazer em resultado de insuficiente procura por títulos de dívida pública portuguesa.

O IGCP implementou essa estratégia de minimização do risco de refinarciamento alongando as maturidades da dívida de médio e longo prazo da República, isto é, emitindo Obrigações do Tesouro com prazos progressivamente mais longos. Dessa forma, foi possível reduzir o volume de dívida de médio e longo prazo que chega à maturidade e que teria de ser refinarciada em cada ano.

Com esse mesmo objetivo – minimizar o risco de refinarciamento –, manteve uma “almofada financeira” (depósitos bancários) significativa que permitiria, se as condições fossem desfavoráveis, não emitir dívida nos mercados.

Entre 2014 e 2018, o IGCP emitiu cerca de 100 mil milhões de euros de dívida transacionável de médio e longo prazo, sobretudo Obrigações do Tesouro. Essas emissões foram desenhadas – através de novas emissões de dívida com prazos (maturidades) mais longos –, de forma a aumentar a maturidade residual média da dívida de médio e longo prazo de 5,1 anos no final de 2013 para 6,2 anos no final de 2019.<sup>2</sup>

*A estratégia seguida desde 2014 visou minimizar o risco de refinarciamento através do aumento da maturidade média da dívida, o que tem custos elevados para o Estado*

<sup>2</sup> A maturidade média da dívida pública de médio e longo prazo emitida em cada ano, entre 2014 e 2019, variou entre 7,8 anos (2017) e 12,1 anos (2015), sendo em média de 9,9 anos nesse período. Em resultado, a maturidade residual média da dívida (excluindo dívida à UE e ao FMI) aumentou para 6,7 anos em 2015, para posteriormente ser reduzida para 6,2 anos (em 2019). O relatório do grupo de trabalho sobre a sustentabilidade das dívidas externa e pública de que o autor foi co-autor, divulgado em abril de 2017, recomendou ao Governo a redução da maturidade residual média do stock da dívida de médio e longo prazo (excluindo dívida ao FMI e à UE) de 6,5 anos em 2016 para 4,9 anos. O Governo não adotou a proposta de redução de maturidade média residual da dívida pública subscrita pelo grupo de trabalho nesse relatório, mas decidiu estabilizar a maturidade residual média da dívida de médio e longo prazo que, como referido, foi reduzida para 6,2 anos no final de 2018 e de 2019. Esse relatório terá, porventura, contribuído para evitar aumentos adicionais da maturidade residual média da dívida de médio e longo prazo (Louçã, F., Galamba, J., St. Aubyn, M., Soares, P., Gil, P. Cabral, R. e Paes Mamede, R. (2017) *Sustentabilidade das dívidas externa e pública*, disponível em <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2019/03/IPP-Report-4.pdf>).

## Portugal não pôde beneficiar plenamente das taxas de juro historicamente baixas em 2019, porque emitiu demasiada dívida entre 2014 e 2018

O problema é que a estratégia seguida de aumento das maturidades tem custos elevados. A dívida emitida com maturidades mais longas apresenta taxas de juro mais elevadas do que a dívida emitida com maturidades mais curtas. Essa estratégia de redução de risco de refinanciamento através do aumento da maturidade da dívida traduz-se numa “aposta” de que as taxas de juro irão subir muito no futuro. Se isso não vier a ocorrer, isto é, se as taxas de juro estabilizarem ou diminuírem, essa estratégia de gestão de dívida resulta em significativas perdas financeiras.

Ora, era sabido que o BCE iria iniciar o programa de expansão quantitativa em março de 2015 e que tal contribuiria para estabilizar as taxas de juro e para reduzir o risco de refinanciamento da dívida da República.

Por conseguinte, a estratégia de gestão de dívida do Governo foi incorreta e dispendiosa. Com efeito, quando as taxas de juro caíram para níveis historicamente baixos em 2019, o Governo de Portugal não pôde beneficiar plenamente das taxas de juro mais baixas, porque tinha emitido demasiada dívida de médio e longo prazo entre 2014 e 2018.

A título de exemplo, em abril de 2019, o IGCP previa emitir entre 2020 e 2022 menos de 13 mil milhões de dívida de médio e longo prazo por ano, em contraste com os cerca de 20 mil milhões de euros de dívida de médio e longo prazo emitidos, por ano, entre 2014 e 2018, a taxas de juro muito mais elevadas.

Em 2019 estimei<sup>3</sup> que, mesmo assumindo que as taxas de juro iriam subir no futuro, a opção dos sucessivos governos (e do IGCP) por emissões de dívida com maturidades mais elevadas entre 2014 e 2018 custou ou irá custar ao país cerca de 5% do PIB (10 mil milhões de euros) mais do que o necessário, senão mais, ou seja, 1% do PIB por ano, penalizando as contas públicas e a dinâmica da dívida pública, além do crescimento da economia. Os défices e a dívida pública teriam sido inferiores se a estratégia de gestão da dívida pública tivesse sido outra.

Essa despesa adicional com juros ocorreu na fase orçamentalmente mais exigente do “programa de ajustamento”. Isto é, os governos acomodaram no Orçamento do Estado despesa para financiar aumentos da maturidade média da dívida, enquanto, simultaneamente, estavam obrigados a implementar cortes noutras rubricas de despesa, como investimento público, pensões de reforma, emprego público e salários dos funcionários públicos. Ou seja, a estratégia de gestão da dívida pública entre 2014 e 2018 traduziu-se em despesa adicional com juros de várias centenas de milhões de euros por ano entre 2014 e 2019 e contribuiu para agravar a austeridade.

Teria sido preferível manter ou mesmo reduzir marginalmente a maturidade média da nova dívida de médio e longo prazo emitida entre 2014 e 2018 (logo com uma taxa de juro mais baixa), isto é, emitir dívida com a mesma maturidade da dívida que se vence, para mais tarde se poder beneficiar de um maior volume de emissões de dívida a taxas de juro muito mais baixas.

## Conclusões

A política de gestão da dívida pública, apesar da sua quase invisibilidade em termos políticos, é uma das mais importantes políticas públicas porque, particularmente durante crises financeiras ou recessões económicas, condiciona e subordina todas as restantes políticas públicas e pode ter um efeito negativo

<sup>3</sup> Cabral, R. “O dinheiro não traz felicidade, mas ajuda...”, Público, 13 de maio de 2019.

desproporcional na atividade económica e na estabilidade financeira, sobretudo no contexto da União Económica e Monetária, em que o Estado não dispõe de soberania monetária.

A estratégia de gestão da dívida pública do passado recente agravou a austeridade orçamental, porque se traduziu em despesa adicional com juros de várias centenas de milhões de euros por ano entre 2014 e 2019, que o Governo “compensou” com cortes noutras rubricas da despesa pública, com graves consequências sociais e económicas.

Paradoxalmente, apesar de o método adotado na gestão da dívida pública portuguesa ser elaborado e exigente, a política de gestão dessa dívida é incipiente e insatisfatória, baseando-se, nos seus elementos determinantes, em conceitos subjetivos (“prudência”) e perceções incorretas (“o aumento da duração de um instrumento da dívida é sempre positivo porque equivalente à aquisição de um seguro que protege contra a entrada em incumprimento”) e não em indicadores quantitativos. As opções de política de gestão da dívida pública têm custos orçamentais significativos e, apesar do seu acompanhamento regular pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) da Assembleia da República, escapam ao escrutínio democrático e ao controlo do processo orçamental, não enfrentando restrições orçamentais efetivas, nomeadamente porque a despesa com juros não é discriminada nas suas componentes.

Há margem para melhorias significativas no processo orçamental.

É necessário que o Estado planeie e procure reduzir o risco de refinanciamento da dívida pública mas, para isso, é necessária a definição de uma metodologia que enquadre a estratégia de gestão da dívida pública – devidamente fundamentada em análises benefício-custo – no processo orçamental, sob escrutínio da Assembleia da República. Daí resultariam uma política de gestão da dívida pública e uma política orçamental mais robustas. ▶

*A estratégia de gestão da dívida pública entre 2014 e 2019 traduziu-se em despesa adicional com juros de várias centenas de milhões de euros por ano*



# Estado

---

David Ferraz

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa



## Quais são afinal as funções que queremos que o Estado assegure?

O enfoque nos custos de funcionamento do Estado, em Portugal, conheceu o seu expoente máximo durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (2011-2014). Este período ficou marcado pela diminuição do emprego público, assistindo-se à eliminação de milhares de postos de trabalho. Nos quatro anos que decorreram entre 31 de dezembro de 2011 e 31 de dezembro de 2015 a Administração Pública portuguesa perdeu quase 69.000 trabalhadores (passou de 727.785 trabalhadores para 659.144). Esta tendência só se inverteu em 2015, após o final do “período de ajustamento”.

Entre 2015 e a atualidade o número de trabalhadores aumentou, sendo o número atual de 698.522 trabalhadores. Ainda assim, o número atual de postos de trabalho no setor público é inferior em 29.263, face a 2011. A Administração Pública tem hoje menos quase 30.000 trabalhadores que há 10 anos.

### *Entre 2011 e 2015 a Administração Pública portuguesa perdeu quase 69 mil trabalhadores, o que só foi parcialmente revertido após 2015*

Enquanto que a questão demográfica passa por debater se os atuais quase 700 mil trabalhadores públicos são muitos, a questão técnica, do ponto de vista da política pública, é a de saber se esses trabalhadores são excessivos, suficientes ou insuficientes e se têm o perfil necessário. Só as áreas de educação e saúde ocupam mais de 55% do emprego público.

Não sendo uma questão de fácil resposta técnica, é usual realizar um exercício de benchmarking com outros países.

E Portugal não tem ocupado posições distantes das de outros países equiparáveis. Em 2015, o emprego público em Portugal representava 15,16% do emprego total. Hoje a percentagem é menor (14,2%), em parte devido ao crescimento do emprego nos outros sectores. Esta percentagem continua a ser menor em Portugal que na generalidade dos países da União Europeia e que os próprios EUA (OCDE, 2017), conforme se pode observar na figura em destaque.

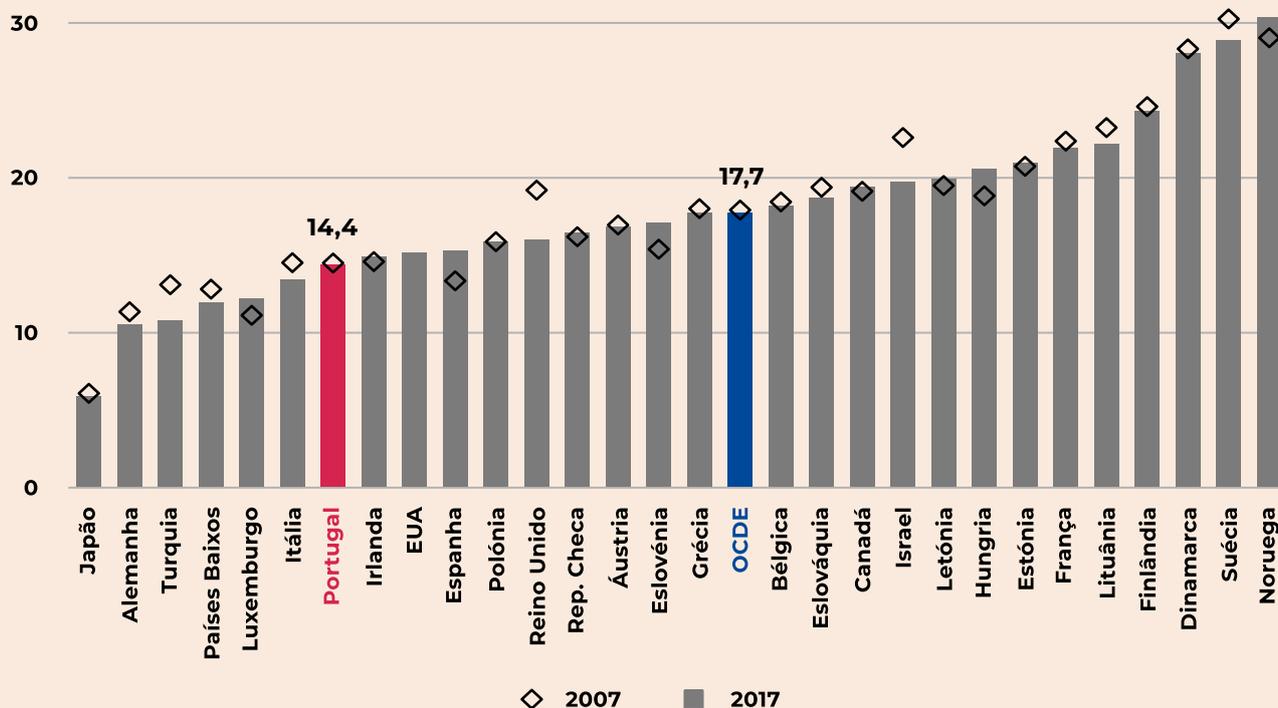
Recorrendo a outros indicadores, em 2017<sup>1</sup>, o emprego público em Portugal representou 14,4% do emprego total, enquanto que a média dos países da OCDE era de 17,7%. Já a despesa pública representava em Portugal 45,4% do PIB enquanto na zona euro era de 44,9% (OCDE, 2019). Em Portugal, as despesas com a proteção social representam 17% do PIB, com a educação 5% e com a saúde 6%, sendo as médias da OCDE, respetivamente, de 13,3%, 5,1% e 7,8%. Portugal está, pois, acima da média da OCDE nas despesas com a proteção social e abaixo da média na educação e saúde.

Mas esta quantificação perde relevância se considerarmos a grande diversidade de funções asseguradas pelos países representados na figura destacada, por referência aos países da OCDE ou aos da União Europeia. Os países com mais emprego público, em percentagem do PIB, são a Noruega, a Suécia, a Dinamarca e a Finlândia, que têm um maior aprofundamento na proteção social. Já o grupo de países com menos peso são a Suíça a Coreia do Sul e o Japão.

Importa referir que este tipo de indicadores sofre o enviesamento da definição de emprego público em cada país. Por exemplo, médicos, enfermeiros, professores, cantoneiros, entre outros, não são contabilizados para o número de trabalhadores do Estado em alguns países, sendo-o atualmente em Portugal.

## Emprego na Administração Pública (% do emprego total)<sup>2</sup>

Fonte: OCDE



O número de trabalhadores públicos está relacionado com as funções asseguradas pelo Estado através de meios públicos e respetiva intensidade, sendo menor em países<sup>3</sup> que privilegiam soluções de mercado na satisfação dessas necessidades, assentes na diferenciação no acesso.

### Centrar o debate no custo ou no número de funcionários públicos sem os contextualizar não nos permite chegar a conclusões sustentadas

O debate tem-se centrado, ao longo de décadas apenas num dos lados da balança (número de trabalhadores públicos), seja por simples ou mera demagogia, seja por dificuldades de medição de intangíveis que estão do outro lado da balança – o valor público. Esta complexa equação, onde os custos (desejavelmente investimento) geram um ativo fundamental que os legitima – o valor público – deve ser estudada para que, no processo, se conheçam as ineficiências que transformam os investimentos em custos perdidos que, esses sim, são obstáculos à criação de valor público.

Centrar o debate no custo ou no número de funcionários públicos sem os contextualizar e sem debater as funções que

se pedem ao Estado, não nos permite chegar a conclusões sustentadas. As sociedades contemporâneas desenvolvidas não colocam em causa o acesso à saúde ou educação das suas populações. O debate democrático deve esclarecer por que meios é que o Estado deve assegurar essas funções? Públicos? Privados? Mistos? Com que regulação e subsidiação?

Se a escolha democrática divergisse da atual, isto é, se os serviços na área da educação ou saúde passassem a ser providenciados pelo mercado, teríamos menos 55% de trabalhadores públicos. Seríamos dos países com menor emprego público ao nível mundial (7%) e com custos de funcionamento desmesuradamente mais baixos (sem considerar a eventual subsidiação de acesso a esses serviços).

Mas, quanto vale o Estado? Qual o valor a atribuir à vida, à saúde, à proteção social, à segurança ou à educação?

É esse o mote do debate democrático que temos de levar a cabo. ▶

<sup>1</sup> Dados finais relativamente a anos posteriores ainda estão por apurar.

<sup>2</sup> OECD. (2019). Government at a Glance 2019. <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

<sup>3</sup> Poderá constituir um *outlier* no que ao emprego público diz respeito já que o conceito de trabalhador público está reservado à "nomeação apenas para o corpo diplomático, militares e alguns funcionários do corpo da Guarda Fronteiriça, estando os restantes em contrato individual de trabalho", cfr Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (INA e DGAEP, 2007)

# A contratação de funcionários públicos

Quase 50% dos  
trabalhadores que  
abandonaram a  
Administração Pública  
em 2018 fizeram-no  
por outras razões que  
não a aposentação  
ou morte

O serviço público é indispensável para o funcionamento do Estado moderno, sendo o desenvolvimento de uma sociedade determinado, em grande medida, pela capacidade da sua administração pública em satisfazer as necessidades da sua sociedade e do mundo global.

Em Portugal, em cada 100 pessoas da população ativa, 14 trabalham na Administração Pública (6,7% da população residente). Este número tem registado uma diminuição ao longo dos últimos 10 anos, muito por consequência da saída da Administração Pública de cerca de 45 mil trabalhadores (por aposentação, morte ou “rescisão contratual”). Destes, 30 mil postos de trabalho foram eliminados<sup>1</sup>, e 15 mil repostos (taxa de reposição de 33%). Tal diminuição registou-se essencialmente na administração pública central do Estado, que representa 75% do emprego no setor da Administração Pública.

A partir de 2018 verificou-se uma alteração no principal motivo de diminuição anual que vinha sendo registado. Passa a ser a extinção da relação de emprego a principal causa de redução do emprego público (6.949) e não a aposentação (6.604), como até aquele ano. Se a estes números acrescentarmos as mortes (1.133), por estes três principais motivos saíram, só em 2018, quase 15 mil trabalhadores (14.686).

Quer isto dizer que quase 50% dos trabalhadores que abandonaram a Administração Pública fizeram-no por outras razões que não a aposentação ou morte, importando, assim, avaliar a atratividade atual do emprego público para algumas carreiras ou posições e a capacidade de rejuvenescimento da Administração a 10 anos.

Se esta diminuição de postos de trabalho se mantivesse constante, a Administração Pública portuguesa, em 10 anos, perderia 150 mil pessoas.

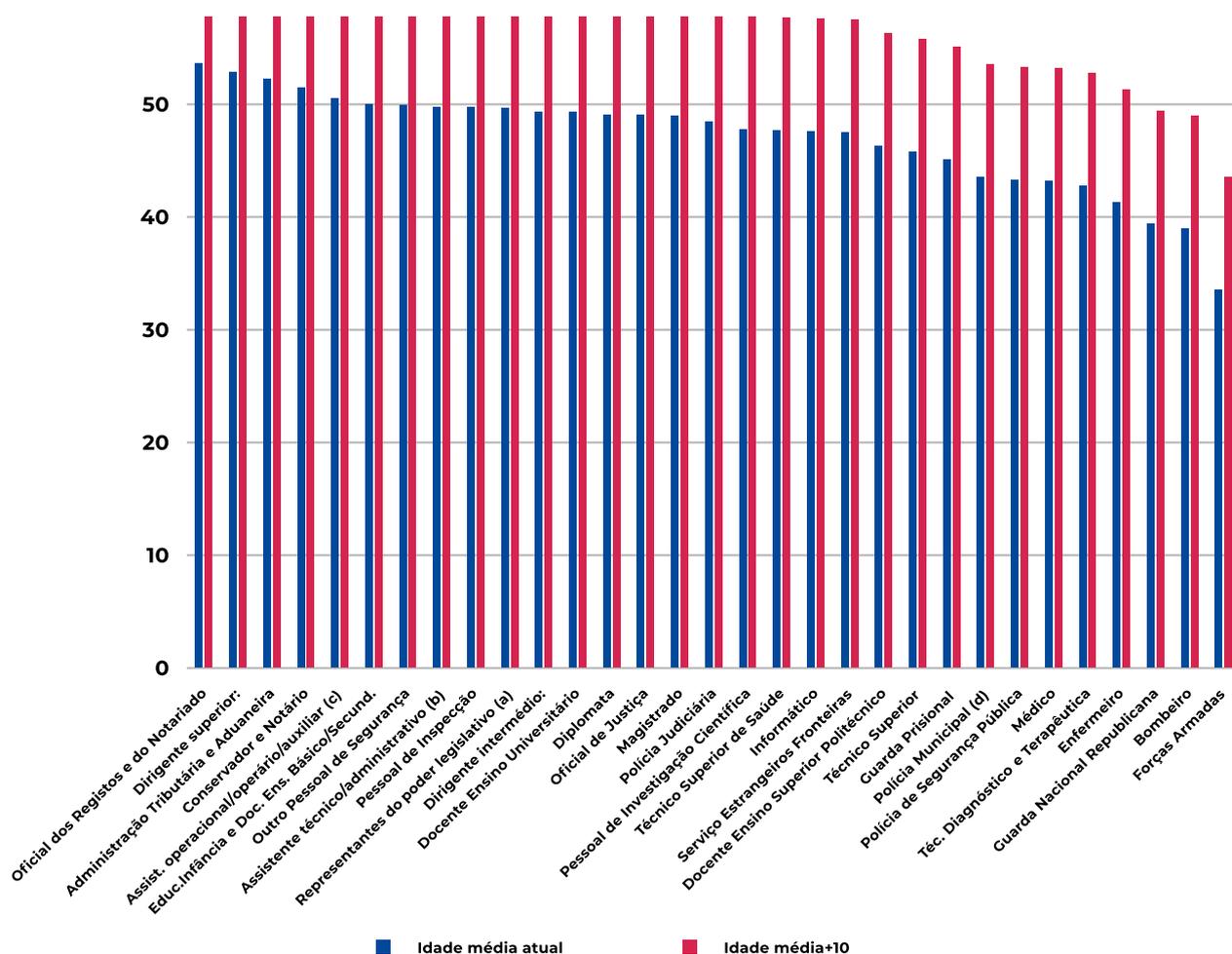
Este exercício tem por pressuposto a idade média estimada dos trabalhadores da Administração Pública central do Estado em 2020 (52 anos) e o cenário a 10 anos (2030), conforme o gráfico abaixo.

Admitindo que a taxa de reposição seria equivalente à do período dos últimos 10 anos (33% ou um por cada três trabalhadores), haveria que contratar cerca de 50 mil trabalhadores públicos, *ceteris paribus*, com os impactos, por Ministério, que se traduzem no gráfico abaixo, onde se verifica, como seria de esperar, que os trabalhadores mais jovens, estão na Defesa e Administração Interna (forças de segurança), que estão também sujeitos a regras especiais de aposentação.

<sup>1</sup> Dados acumulados para o período de 2011 a 2018; Fonte: BOEP-DGAEP. <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=C0F56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>

## Idade média estimada dos trabalhadores da Administração Pública central do Estado em 2020 e 2030<sup>2</sup>

Fonte: Elaboração própria a partir do BOEP, (DGAEP, 2018), com idades médias estimadas para 2020 e 2030



Poder-se-ia perguntar se o número de pessoas que trabalham na Administração Pública é suficiente, elevado ou reduzido, sabendo-se que a crítica populista é que o Estado emprega demasiadas pessoas. Mas responder a esta pergunta não é fácil e implica:

1. escolher o melhor indicador de comparação (é comumente usado o emprego público em percentagem do emprego total por referência aos países da OCDE);
2. definir o valor aceitável para esse indicador (em regra a média dos países da OCDE ou UE); e
3. interpretar e contextualizar esse indicador, o que suscita vários desafios de comparabilidade a saber:
  - a. O conceito de emprego público diverge de país para país. Professores, enfermeiros e médicos, entre outros, não são considerados

<sup>2</sup> Gráfico elaborado pelo autor a partir do BOEP, (DGAEP, 2018), com idades médias estimadas para 2020 e 2030. <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=COF56E62-5381-4271-B010-37ECE5B31017>

*É difícil saber se o Estado português tem mais trabalhadores do que deveria, já que a comparação internacional é menos óbvia do que pode parecer*

em todos os países parte do emprego público, o que pode levar a comparações sem sentido.

- b. Há grande heterogeneidade nas funções asseguradas pelo Estado, em qualidade e quantidade, nomeadamente nos domínios sociais, nos diferentes países.
- c. Mesmo nos Estados que asseguram funções semelhantes importa considerar a intensidade e qualidade dos serviços prestados (para não se falar dos índices de produtividade e automação de cada país).

Esta comparação não deve ser, também, indiferente ao PIB de cada país, já que países mais ricos tenderão a ter mais receita fiscal para um igual número de atividades e qualidade, o que demonstra a falácia de comparabilidade da despesa pública em percentagem do PIB em cada país.

Os gastos são elevados ou baixos, em função do próprio rendimento, ou seja, do PIB. Um PIB duas vezes maior permite pagar o dobro dos trabalhadores, com a mesma percentagem de despesa pública.

No entanto, apesar de todas as dificuldades existentes, este exercício de comparação possui algumas vantagens.

Por maior ou menor que seja o atual número de trabalhadores do Estado, nos próximos 10 anos teremos de repor uma parte dos 150.000 potenciais trabalhadores que sairão por reforma ou aposentação. Como fazê-lo?

## **A política de recrutamento e seleção para a Administração Pública portuguesa**

O programa do atual Governo Constitucional (XXII) previa, para o período 2019-2023, “Dinamizar o recrutamento centralizado de trabalhadores em funções públicas, através de uma plataforma digital para agilizar e simplificar os processos de recrutamento na Administração Pública [...], mantendo todas as garantias de qualidade, transparência, isenção e igualdade de oportunidades”<sup>3</sup>.

Note-se que o recrutamento de novos trabalhadores era já uma preocupação expressa no anterior programa de Governo. Pelo menos desde 2010 que os Governos vêm manifestando a sua preocupação com a reposição de quadros na Administração Pública. O XIX Governo (liderado por Pedro Passos Coelho) chegou a prever, no Orçamento de Estado para 2015 e no Programa Operacional Temático da Inclusão Social e Emprego (POISE), a utilização de verbas do Fundo Social Europeu (FSE) entre 2014 e 2020, para o recrutamento seletivo de quadros para a Administração Pública. E o Orçamento do Estado de 2015 previa que o Governo promovesse “com exceção do recrutamento nas carreiras de regime especial, o recrutamento centralizado pelo INA, de trabalhadores para os serviços e organismos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas”<sup>4</sup>.

Nos anos que se seguiram, o único meio de recrutamento para a carreira de técnico superior que não foi interrompido durante o “período de ajustamento”, o Curso de Estudos Avançados em Administração Pública (CEAGP), cuja tradição de recrutamento de profissionais qualificados para a Administração Pública era reputada, foi interrompido após uma avaliação feita pelo INA, cujos

<sup>3</sup> Programa do XXII Governo de Portugal, p.173. Acedido em 02-06-2020, a partir de: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

resultados nunca se tornaram públicos. Em paralelo, em 2018, o Governo regularizou mais de 21 mil postos de trabalho, por via do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) que, apesar de assegurarem atividades de serviço público de forma permanente nos últimos anos, na prática eram trabalhadores sem vínculo de emprego e, portanto, nunca tinham sido contabilizados nas estatísticas de emprego público. Esta operação, portanto, apesar de formalmente aumentar o número de trabalhadores na Administração, não correspondeu a um aumento real de capacidade do serviço público.

Já na atual legislatura, o Governo anunciou o recrutamento de 1000 técnicos para rejuvenescer a Administração Pública em áreas-chave, através de um processo centralizado, rápido, rigoroso, isento e transparente, que deveria suceder ao CEAGP: o Programa de Capacitação Avançada para Trabalhadores em Funções Públicas (CAT), cuja frequência decorreria de um recrutamento centralizado<sup>5</sup>.

As candidaturas decorreram entre o dia 10 e 30 de julho de 2019, tendo-se registado, para as 1000 vagas colocadas a concurso, 18.245 candidaturas, distribuídas pelas seguintes referências (INA, 2020):

- › A (Jurídica): 3.413 candidaturas
- › B (Económico-Financeira): 4.872 candidaturas
- › C (Planeamento, Controlo e Avaliação): 6.903 candidaturas
- › D (Relações Internacionais e Ciência Política): 2.272 candidaturas
- › E (Estatística): 785 candidaturas.

Foram convocados às provas de conhecimentos, em janeiro do corrente ano de 2020, cerca de 16 mil candidatos, tendo comparecido cerca de metade. Desses, passariam à fase seguinte, se fossem aprovados, 3.000 candidatos, o triplo do número de vagas. Desconhecem-se ainda os resultados. Todavia, consultando o Portal Base, verifica-se que só foram contratualizados testes de avaliação psicológica para cerca de 700 candidatos, quando o objetivo eram 3.000<sup>6</sup> (método de seleção que se segue à prova de conhecimentos).

Se assim se confirmar, dos 18 mil candidatos iniciais, o Estado terá aprovado no primeiro método de seleção, apenas 700 candidatos, faltando ainda dois métodos de seleção (avaliação psicológica e entrevista profissional de seleção).

Como conseguirá ocupar 50.000 vagas nesta década se, de 18.000 candidatos, apenas aprovou no primeiro método de seleção cerca de 700 candidatos, quando o objetivo do governo era recrutar e formar 1000 trabalhadores? Este número não permitirá, assim, constituir a reserva de recrutamento desejada. E serão ainda eliminados, de entre esses 700, mais candidatos pela aplicação dos outros métodos.

A taxa de sucesso na ocupação destas vagas constitui um pré-teste à demonstração e capacidade da Administração Pública em atrair, selecionar e fixar trabalhadores atualmente sem vínculo de emprego público. Mas, antes de o fazer, deve saber responder, entre outras, a estas perguntas:

- › Qual o perfil que devem ter os novos trabalhadores que servirão o país nos próximos 30 anos?
- › Qual o perfil desejado à entrada e à saída da formação inicial, para lá dos requisitos formais?

*No recente processo de recrutamento de 1000 técnicos para a Administração Pública houve mais de 18 mil candidatos, mas só 700 passaram no primeiro método de selecção*

<sup>4</sup> Orçamento do Estado para 2015. Lisboa, Diário da República. Lei n.º 82-B/2014 de 31 de dezembro.

<sup>5</sup> Previsto na lei de trabalho em funções públicas há vários anos, mesmo antes da LVCR, mas que só fora executado por via do CEAGP e com outro enquadramento.

<sup>6</sup> É conhecida a reduzida taxa de sucesso dos candidatos em procedimentos concursais, que se explica por diversos fatores, entre os quais o reduzido tempo de preparação dos candidatos, potenciado por provas públicas agendadas com uma antecedência reduzida, bibliografias de estudo excessivas face ao perfil dos candidatos e a falta de investimento dos próprios na sua preparação.

*Nos próximos 10 anos o Estado português terá de recrutar entre 50 vezes (se apenas repuser 1/3 dos trabalhadores que saírem) e 150 vezes mais do que as vagas anunciadas em 2019*

Desconhecem-se estudos que definam esse perfil. O desajustamento entre a tradicional gestão de recursos humanos, associada a sistemas de emprego público baseados na carreira e as exigências contemporâneas do trabalho em funções públicas, associado a sistemas de emprego público baseados em postos de trabalho, orientados para a gestão por competências, em linha com os perfis académicos e as exigências da sociedade e do mercado de trabalho, poderá tornar o Estado incapaz de repor, atempadamente, quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo, os trabalhadores de que necessite.

Recorde-se que nos próximos 10 anos o Estado português terá de recrutar, pelo menos, 50 vezes mais do que as 1000 vagas anunciadas pelo governo em 2019, considerando uma taxa de reposição de apenas 1/3 dos trabalhadores que saírem. É ingénuo considerar que o funcionamento dos serviços públicos, no seu atual modelo poderá, nos próximos 10 anos, suportar a saída de 150.000 trabalhadores, sem medidas ativas de gestão.

Os ganhos alcançados por via da eficiência, da produtividade ou da inovação e automação de processos de trabalho durante o “período de ajustamento”, com o esforço e dedicação de dirigentes e trabalhadores públicos, investidos na missão de manter o serviço à população, não são repetíveis na mesma escala na próxima década.

É altura de construir o serviço público que nos servirá nas próximas décadas, através de uma política integrada de pessoas desde o recrutamento, à gestão do conhecimento, passando pela formação, especialização, reconversão e aposentação, dando resposta às efetivas e reconhecidas carências, proactivamente identificadas, ao invés de sucessivas regularizações, sem competição ou com competição muito limitada, que ferem o serviço público na sua imagem, no mérito, na neutralidade e na profissionalização.

É preciso uma política pública global que enquadre as várias medidas previstas no Programa de Estabilização Económica e Social<sup>7</sup> que, só em dois anos, prevê o recrutamento de 8.400 profissionais de saúde (quase 3.000 até ao final de 2020) e de 5.000 funcionários até 2023.

O referido programa prevê ainda o recrutamento de 3 mil jovens licenciados para apoio social e a introdução da regra “uma entrada para cada saída” para técnicos superiores, justamente pelo programa de recrutamento centralizado.

São precisos centros de pensamento que construam a Administração para os desafios das próximas décadas, articulando atuais instituições (CReSAP, INA, DGAEP, ESPAP, AMA), algumas fragilizadas cronicamente, tendo em vista a criação da capacidade do serviço público para as próximas décadas. Consideremos que os novos 50.000 trabalhadores (na regra 1/3) ou no limite 150.000 (na regra 1/1 agora introduzida pela RCM 41/2020), servirão o país durante a sua vida ativa de, em média, previsivelmente, pelo menos, 3 a 4 décadas).

É fácil perceber essa urgência se nos perguntarmos:

Qual teria sido o desempenho da Administração Pública portuguesa, no contexto da gestão da crise COVID-19, se a tendência de diminuição do emprego público e de desinvestimento, incluindo nas atividades relacionadas com a saúde e o apoio social, não se tivesse invertido, a partir de 2015? ▶

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho

# Justiça

---

DIAGNÓSTICO

**Pedro Adão e Silva**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte

ANÁLISE DE POLÍTICA

**Luís Eloy Azevedo**

Procurador da República e Investigador integrado IHC-FCSH,  
Universidade Nova de Lisboa



## Balanço ambivalente para um sistema que não consegue conquistar a confiança dos cidadãos

O domínio da justiça em Portugal é marcado por importantes continuidades na organização e no funcionamento do sistema judicial (muitas delas com mais de um século, decorrentes da fundação do liberalismo político; outras, herança do Estado Novo), mas, também, por ruturas fundamentais, associadas à transição para a democracia e à europeização – designadamente o grau elevado de independência externa e a modernização administrativa. Considerando que, no que é uma singularidade no contexto das políticas públicas, nas políticas de justiça convergem funções de soberania, de regulação e de prestação de serviço público aos cidadãos, é difícil destrinçar um sentido unívoco quer na trajetória deste domínio, quer no diagnóstico da situação do país.

Uma forma de tentar responder aos sentidos múltiplos da evolução do campo e, em simultâneo, procurar fazer um diagnóstico da situação atual da justiça é olhar para indicadores que remetam para as funções de soberania, para as de regulação e ainda para a prestação de serviço público. De alguma forma, os objetivos da legitimidade e da independência, o bom funcionamento do sistema e o seu papel enquanto garante do regular funcionamento da economia, assim como a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, podem ser perscrutados, se bem que parcialmente, num conjunto de indicadores. Estes refletem, por um lado, alguma judicialização de várias áreas da sociedade portuguesa (da política à economia), por outro, dão conta de passos importantes na modernização do sistema, com ganhos de eficácia no funcionamento das instituições da justiça e na sua relação com os cidadãos.

Uma das reivindicações mais frequentes dos agentes do sistema prende-se com a falta de meios. De acordo

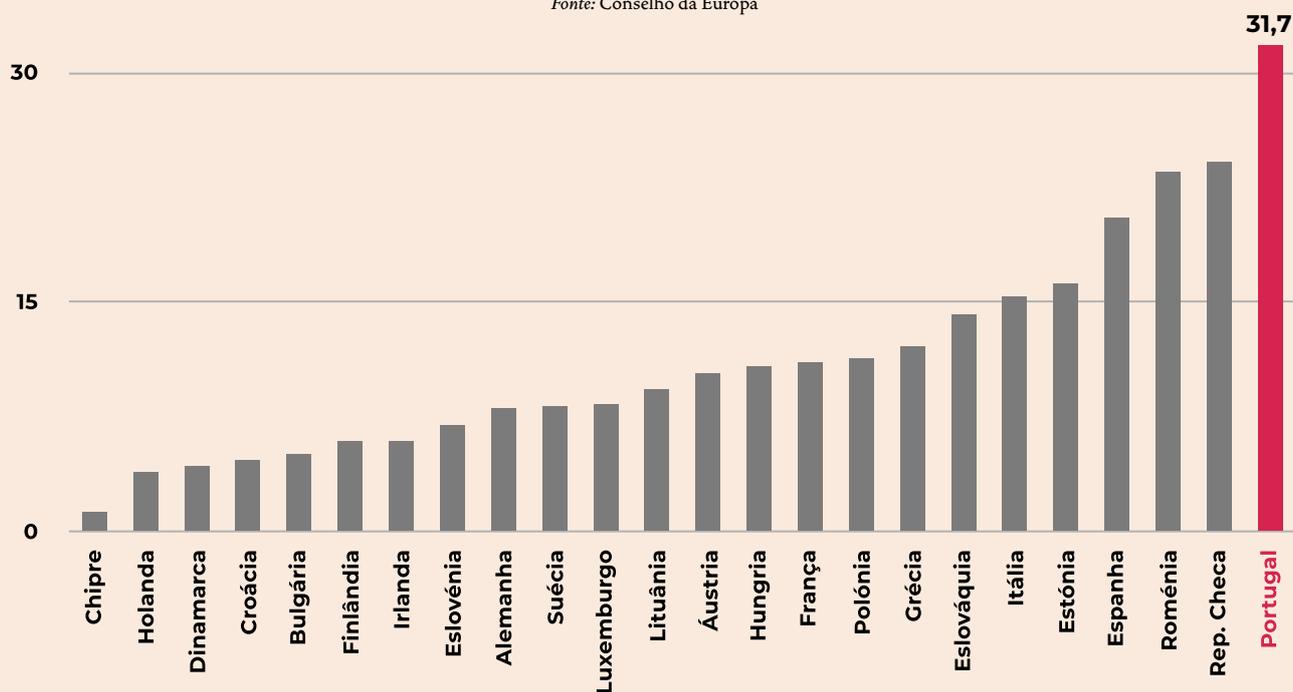
com esta posição, é a insuficiência de recursos, quer humanos, quer financeiros, que impede o bom funcionamento do sistema português. Contudo, esta avaliação deve coexistir com um reconhecimento de que o sistema de justiça cresceu continuamente em termos de recursos, destacando-se, aliás, nas comparações europeias. Na transição para a democracia, existiam em Portugal 441 magistrados judiciais e 292 magistrados do Ministério Público. Em 40 anos de democracia, estes valores no primeiro caso quadruplicaram, no segundo quintuplicaram: em 2015, os magistrados judiciais eram 1787 e os do Ministério Público 1421. Aliás, quando colocamos este indicador em perspetiva e comparamos com os parceiros europeus, notamos que Portugal tinha, em 2017,

*Portugal tinha, em 2017,  
20 juizes por 100 mil habitantes,  
um rácio que não só vem  
melhorando, como está alinhado  
com a média europeia e é bem  
superior aos restantes países  
da Europa do sul*

20 juizes por 100 mil habitantes, um rácio que não só vem melhorando (em 2010 era de 18,4), como está alinhado com a média europeia e é bem superior aos restantes países da Europa do sul, com culturas judiciais próximas da nossa (Espanha, 11,5; França, 10,5; Itália, 10,7).

## Duração média das penas de prisão (n.º de meses, 2019)

Fonte: Conselho da Europa



As deficiências no funcionamento do sistema de justiça são muitas vezes apontadas como um custo acrescido para a actividade empresarial, penalizando a competitividade da economia portuguesa. No entanto, este é um daqueles aspetos onde o país tem progredido de forma sistemática ao longo dos últimos anos. A modernização administrativa e a simplificação de processos, diminuindo a litigância e desburocratizando procedimentos, são marcas de reformismo nesta área. Se tomarmos, por exemplo, o tempo para resolver casos litigiosos de natureza civil ou comercial, observamos que Portugal diminuiu o número de dias necessários para a resolução destes casos em primeira instância de uma média de 417 dias em 2010 para 250 em 2017. Estes valores são tanto mais significativos quanto, por exemplo, Espanha e Alemanha, no mesmo período, viram os mesmos aumentar (de 314 para 329 e de 184 para 204, respetivamente). Esta variação refletiu-se, também, nas pendências, que, embora continuem a ser das mais elevadas da União Europeia, têm vindo a diminuir: o número de casos em primeira instância por 100 habitantes baixou de 3,4 para 2,3 no mesmo período. Onde permanecem problemas a este nível é no tempo necessário para a resolução de insolvências, domínio no qual

Portugal viu a sua posição deteriorar-se — de dois anos no período que mediou entre 2000 e 2013 para os atuais três anos, valor que contrasta com o ano e meio no caso espanhol.

Já se atentarmos na dimensão de direitos, liberdades e garantias, os indicadores relativos a Portugal estão longe de deixar sinais positivos. Pese embora os níveis reduzidos de criminalidade, Portugal é o país da Europa

**Portugal é o país da Europa ocidental com a maior população prisional, considerando o número de habitantes. Tem 125 presos por cada 100 mil habitantes**

ocidental com a maior população prisional, considerando o número de habitantes. Por cada 100 mil habitantes, temos 125 presos. Um valor que é explicável pelo recurso excessivo à prisão preventiva e que compara com os 77 presos por 100 mil habitantes da Alemanha, os 104 de França,

os 60 da Suécia e os 56 da Holanda. Este número elevado de população prisional convive com um outro indicador: a duração média das penas de prisão em Portugal é a mais elevada da União Europeia. Os 31,7 meses de Portugal nem sequer são acompanhados pelos países de Leste e compararam com os 21,9 de Espanha (2.º país ocidental com valor mais alto) ou os 8 da Alemanha.

Quando olhamos para este quadro em que o tema da falta de recursos é recorrente, mas não tem inteira correspondência na realidade, em que se assiste a uma

judicialização de várias esferas da vida pública e no qual há uma cultura penal em tensão permanente com os princípios constitucionais decorrentes da transição democrática, talvez se perceba melhor as atitudes que os portugueses revelam em relação ao sistema. De novo, destoamos no quadro europeu mas, desta feita, por Portugal ser um país em que o grau de confiança no sistema legal é particularmente baixo (4 numa escala de zero a dez), um valor que só é pior na Eslovénia (3,6), em Espanha (3,9) e igual ao da Polónia. ▶

## A discussão do Estatuto do Ministério Público

Entre nós, o ano de 2019, na área da Justiça, fica marcado pela aprovação do novo Estatuto do Ministério Público<sup>1</sup>, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2020. Escolhemos abordar, deste importante diploma, a opção pela carreira plana que terá sido a sua maior inovação.

Numa primeira abordagem pode-se considerar que a opção legislativa por uma carreira plana numa magistratura constitucionalmente definida como hierarquicamente organizada parece, desde logo, um desiderato difícil de compatibilizar.

E, na verdade, não é fácil encontrar uma análise sedimentada ou unívoca do que significa este conceito semântico e, muito menos, encontrar uma justificação minimamente desenvolvida às razões dessa opção. Na verdade, apesar de descrita como uma “*ambição histórica*” do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), as referências que lhe são feitas nos pareceres do Conselho Superior do Ministério Público, do SMMP e da Procuradora-Geral da República (PGR) ou são pouco entusiasmantes, no primeiro e segundo casos, ou são nulas, no terceiro.

A Ministra da Justiça definiu-a, num debate legislativo muito pobre, como “*a existência de apenas duas categorias, que são as de procurador da República e procurador-geral adjunto, deixando de existir as atuais três e desagregando-se a função da categoria*”. Ou seja, “*os lugares da primeira instância deixam de ser preenchidos por referência obrigatória a uma certa categoria funcional (procurador da República ou procurador-adjunto, que desaparece) e passam a ser preenchidos por referência a um conjunto de requisitos que estão expressamente previstos no Estatuto, relativos ao tempo de serviço, à antiguidade e à avaliação do desempenho profissional*”. Com esta planificação da carreira o legislador visa “*possibilitar que magistrados mais novos mas mais empenhados e melhor preparados possam aceder a lugares de maior responsabilidade*”.

No entanto, a justificação essencial apresentada não corresponde à ideia global da carreira plana. Esta consiste efectivamente em separar o posto da função, podendo um magistrado efectuar toda a carreira no mesmo posto, beneficiando apenas de uma reavaliação periódica da remuneração, mas também libertar os magistrados da chamada “*corrida à promoção e da preocupação à sua volta*” com o acréscimo de independência daí decorrente. Assim, a ideia

Com a introdução da carreira plana, a estrutura hierárquica tornou-se ainda mais pesada, mais burocrática e menos ligada ao despacho efectivo de processos, inflacionando os chamados cargos dirigentes

---

<sup>1</sup> EMP-Lei 68/2019, de 27 de Agosto.

## Portugal tem um número de magistrados do Ministério Público por 100 mil habitantes só equivalente aos países da Europa de Leste que herdaram as poderosas estruturas da procuratura soviética

de premiar a juventude *mais empenhada e melhor preparada*, numa explicação mais prosaica, poderá estar mais relacionada com uma conseguida satisfação económica de carreira que levou a um inusitado número de 102 promoções no movimento de magistrados realizado em Janeiro de 2020.

Como referimos, o debate legislativo e o escrutínio social em torno da *carreira plana* foi, talvez pela própria impenetrabilidade ou carácter equívoco do conceito, praticamente nulo e os trabalhos das comissões preparatórias nomeadas pelas Ministras da Justiça, Paula Teixeira da Cruz e Francisca Van Dunem, também é desconhecido.

Numa primeira leitura, podíamos pensar que o efeito da carreira plana seria uma estrutura hierárquica mais leve e menos numerosa, mais escrutinada e menos opaca.

No entanto, consagrando males que já estavam consignados na Lei da Organização do Sistema Judiciário<sup>2</sup> a estrutura torna-se, pelo contrário, ainda mais pesada, mais burocrática e menos ligada ao despacho efectivo de processos, inflacionando os chamados cargos dirigentes.

Senão vejamos:

O Artigo 14.º do novo EMP refere os magistrados que no *“exercício das suas funções detêm poderes de direção, hierarquia e, nos termos da lei, intervenção processual”*. Grosso modo, temos, na pirâmide hierárquica: um Procurador-Geral da República, quatro procuradores-gerais regionais, correspondentes aos distritos judiciais, 23 magistrados do ministério Público coordenadores de Procuradoria da República de comarca, dezenas de directores de DIAPS e dezenas de coordenadores sectoriais.

Ainda se somam: o diretor do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP); o diretor do Departamento Central de Contencioso do Estado e de Interesses Coletivos e Difusos; o magistrado do Ministério Público coordenador de Procuradoria da República administrativa e fiscal; e o diretor do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP) regional. Num pequeno país com a dimensão de Portugal esta estrutura dirigente é claramente excessiva e pode gerar um verdadeiro caos de sobreposição de competências e burocracia.

Se pensarmos que as dezenas de magistrados que preenchem estes lugares muito raramente são onerados com o despacho efectivo e diário de processos, a par da manutenção de competências hoje dificilmente justificadas e compreensíveis, cujo levantamento seria imperioso (v.g. nos tribunais tributários onde apenas efectua “pareceres de legalidade”) percebemos um pouco da *ratio excessiva* de magistrados do Ministério Público por habitante em Portugal.

Assim, em 15 de Junho de 2019<sup>3</sup>, o número total de magistrados era de 1611. Todavia, o número de magistrados em efectividade de funções, nas Procuradorias da República, Departamentos do Ministério Público e Tribunais, em todas as instâncias, não vai além dos 1474 (dedução do quantitativo global de magistrados que se encontram em licenças, comissões de serviço fora da magistratura, lugares equiparados a funções do Ministério Público e também de 89 magistrados em situação de ausência prolongada, v.g. licença parental e gravidez de risco, doença por período superior a 60 dias) e a essa dedução teremos de acrescentar os cargos dirigentes (bem acima de 100) que, como referimos, ocupam grande parte do seu tempo em reuniões e na gestão, emissão e transmissão de material circulatório de cariz burocrático.

<sup>2</sup> Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto

<sup>3</sup> Números constantes do Quadro estatístico de 2019, divulgado pelo Conselho Superior do Ministério Público in [www.ministeriopublico.pt](http://www.ministeriopublico.pt) > pagina > quadro-de-magistrados

E, de facto, Portugal tem um número de magistrados do Ministério Público por 100.000 habitantes só equivalente nos países da Europa de Leste que herdaram as poderosas estruturas da procuratura soviética. Segundo dados de 2016 da European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Portugal tem 14,5 procuradores por 100.000 habitantes. A Alemanha tem 6,7, Espanha 5,3, Itália 3,5 e França 2,92. E, segundo a mesma fonte, no mesmo ano, a despesa do sistema de justiça em percentagem do PIB foi em Portugal de 0,32%, superior à França (0,20%), Grécia (0,26%) e Itália (0,27%).

Supostamente a *carreira plana* foi importada de Itália, único país onde vigora. No entanto, num estudo minimamente detido desse modelo percebemos imediatamente que essa ideia está associada a um quadro global completamente diferente do português.

Assim, em Itália existe uma magistratura comum, cujos membros exercem, dentro do mesmo poder, funções jurisdicionais ou atribuições de Ministério Público. A função jurisdicional e a função de Ministério Público são reguladas organicamente pelo mesmo estatuto e sujeitas a um só Conselho (Conselho Superior da Magistratura). A independência do Ministério Público em Itália repousa num funcionamento descentralizado, desburocratizado e não hierarquizado. Não existe nenhuma subordinação hierárquica entre o procurador da República e o Procurador-Geral (independência interna). Não há uma dependência hierárquica nacional mas apenas territorial (não esqueçamos a importância dos poderes regionais existentes). Adoptou-se um sistema fragmentado e fortemente personalizado em cada procuradoria (recorde-se o papel da procuradoria de Milão na *Operação Mãos Limpas*, nos anos 90) e em que uma visão unitária de Ministério Público ou de unidade de acção faz pouco sentido. Também não existem inspeções de avaliação ao mérito profissional, decorrendo a movimentação da carreira do mero decurso da antiguidade.

Ou seja, o sistema italiano, suposta inspiração da importação da carreira plana, tem uma configuração muito diferente da nossa que, como se sabe, tem: magistraturas separadas, estatutos separados, conselhos superiores distintos, inspeções ao mérito e hierarquia nacional.

Este Estatuto incorpora, assim, duas linhas de força completamente antagónicas: reforça, como vimos, uma estrutura hierárquica, numerosa e fortemente burocrática, dentro de um quadro nacional e adopta um modelo plano associado a uma componente de independência interna em nada compatível com uma proliferação hierárquica piramidal, mantendo os vícios da carreira e do chamado *avancement* (uma vez que as inspeções ao mérito subsistem e as promoções a procurador-geral adjunto também).

A coerência de um sistema de carreira plana imporia uma nova organização caracterizada pela *horizontalidade* e a substituição da *pirâmide* pelo *arquipélago*.

Evidentemente que este modelo bipolar gera interpretações completamente díspares sobre os poderes hierárquicos consagrados, bem patentes na Revista do Ministério Público em dois artigos, com versões opostas, de um ex-presidente do Sindicato de Magistrados do Ministério Público (refere que uma visão maximalista desses poderes ou uma hierarquia musculada “*agravaria percepções de existência de pequenos (ou grandes) feudos de duques e marqueses*”) e de um ex-procurador-geral distrital de Coimbra (com uma visão minimalista “*seriam varridos para o lixo da história terabites de directivas, ordens e instruções, veiculadas por circulares, ofícios circulares e outros instrumentos regulatórios*”).

*A coerência de um sistema de carreira plana imporia uma nova organização caracterizada pela horizontalidade e a substituição da pirâmide pelo arquipélago*

## A criação de uma hierarquia numerosa, a proliferação incompreensível de cargos dirigentes, sem expressão processual directa, potenciou a subversão da autonomia interna

Tal também se denota da polémica em torno da “directiva” da Procuradoria-Geral Regional do Porto que estabeleceu que os procuradores deixam de poder pedir a absolvição num elenco de crimes especialmente graves, da dita “*criminalidade de colarinho-branco*” e que tenham “*repercussão social e mediática*”. Tal publicização daquilo que já era em surdina defendido pela hierarquia superior do Ministério Público há vários anos e que chamámos, em texto de 2017, o *efeito da visão McCoy* (o célebre e implacável *district attorney* da série *Law and Order*) no nosso Ministério Público continua, e eventualmente continuará, a ser defendido independentemente do estatuto existente. Esta “directiva”, face às atribuições constitucionais do MP<sup>4</sup>, é claramente compressiva da autonomia interna e muitíssimo questionável sob o ponto de vista legal. Está baseada numa visão do processo penal como um processo de partes, em que o *district attorney* tem de sustentar a acusação a todo o custo e é uma parte necessariamente parcial. Esta visão parece impor o seu rumo por várias razões: mais músculo, mais economia e mais rapidez.

A adopção da carreira plana, curiosamente, não é objecto de nenhuma referência no muito controverso Parecer 33/2019 do Conselho Consultivo da PGR, considerando até que o novo Estatuto não seria afinal assim tão novo, porquanto “*não contém nenhuma determinação inovadora quanto ao conteúdo dos poderes hierárquicos, designadamente restringindo-os no domínio processual penal*”.

Apesar do carácter obrigatório deste para o MP, pela homologação da Procuradora-Geral da República, a polémica e a contestação parecem bem longe de estar fechadas.

Há que dizer que a transformação dos magistrados do Ministério Público em agentes do Ministério Público, transmissores dos comandos superiores, meros assinantes de comandos e petições ocultas já feitas, tem raízes anteriores a este estatuto, a esta Procuradora-Geral e a esta Circular.

Na verdade, a criação de uma hierarquia numerosa, a proliferação incompreensível de cargos dirigentes, sem expressão processual directa, potenciou a subversão da autonomia interna que estes entendimentos sancionam, com a necessidade de interferências concretas.

A passagem do sistema de justiça a um *sistema gerencial*, baseado no mercado e na competição, nos balanços, nas estatísticas, nas reuniões e nas comissões, facilitou o aparecimento de uma classe *dirigente* de burocratas que funciona quase exclusivamente fora do processo e fora do funcionamento clássico do tribunal.

Numa explicação diversa, tentando perceber lógicas além das tradicionalmente veiculadas e deixando de lado o *juridiquês*, estas directivas traduzem, na prática, a tensão entre quem trabalha efectivamente no terreno e *quem apenas gere e quer mandar* (e precisa de algum poder prático para se auto-justificar).

Com este EMP a balança inclina-se para uma lógica gestionária e, a médio prazo, pode dizer-se, num trocadilho irresistível, que a sedução da celeridade da *justiça dos deals* vai tornar cada vez mais tentador substituir uma *justiça dilatória* por uma *justiça dealatória*<sup>5</sup> (fora do processo).

O novo EMP satisfaz porventura pretensões materiais ligadas à criação de mais dirigentes, mais quadros nos departamentos, nas jurisdições centrais ou equivalentes, mais bem remuneradas, mas não traduziu nenhuma melhoria qualitativa na operacionalidade ou eficácia do modelo e exacerbou as ambiguidades da correlação entre autonomia interna e hierarquia. Se, de facto, a carreira plana assenta na premissa simples de que os magistrados que exercem

<sup>4</sup> Constantes do art. 219.º da Constituição, ao art. 53.º do Código de Processo Penal e ao EMP.

<sup>5</sup> Numa entrevista ao *Jornal Público* de 18 de Dezembro de 2019 o primeiro-ministro António Costa defendeu o pacote de medidas que o Governo quer ver aprovadas sobre corrupção com a pergunta *Como é que é possível ainda ninguém ter sido julgado no caso BES e o senhor [Bernard] Madoff ter sido condenado em pouco tempo?*.

competências processuais próprias – portanto, não delegadas – devem ter um estatuto que os responsabilize e dignifique por igual, então a sua adopção devia ter implicado a reformulação clara do resto do modelo de Ministério Público.

Nesta estrutura, a que faltam precisamente *soldados, boots on the ground*, que estejam na linha da frente dos processos, temos um Ministério Público mais descaracterizado e ainda acometido por um poliformismo essencial (na expressão histórica de Cunha Rodrigues) ou seja, por um conjunto de funções laterais, muitas vezes quase vazias de conteúdo material, e que, por resistências várias, persistem com afectação de recursos preciosos. Essa revisão estrutural ficou manifestamente por fazer e só ela pode quebrar o elevado ratio magistrados/habitantes e melhorar a qualidade da justiça produzida.

A opção pela *carreira plana* não obedeceu a nenhum pensamento coerente e estruturado e destruiu o frágil equilíbrio entre a hierarquia e a autonomia interna e entre a carreira, a antiguidade e o mérito.

E se, na verdade, como já se constatou de forma evidente, também entre nós, o poder judicial não corresponde à imagem tópica de *um poder bom «per se»* (na imagem feliz de Perfecto Andrés Ibáñez) correndo os mesmos riscos de degradação de qualquer outro poder, deveria, com sagesa e cautela, ter-se avançado nas garantias de controle externo e de transparência estatutária. Também aqui não se vislumbra nenhuma evolução no EMP em análise.

Em suma: numa justiça em que se debatem apenas os casos mas pouco se percebe da estrutura dos sistemas que nele operam, ainda não foi desta vez que o Ministério Público encontrou uma acomodação ágil, sólida, escrutinada e coerente no sistema político e, muito menos, nos novos desafios do Estado no século XXI.

Como referimos, antes da aprovação desta Lei, a reponderação necessária, séria e aberta do Estatuto do Ministério Público em Portugal, liberta do *peso da memória histórica*, necessita de um *espanto agressivo* e de um misto de coragem, ousadia e consenso constitucional difíceis de alcançar. O *punctum crucis* estará em abandonar o *encerramento burocrático* e equilibrar uma maior vinculação às instâncias democráticas representativas do Estado, um *aggiornamento* com a sociedade civil e uma acrescida *accountability* com a blindagem à instrumentalização e manipulação política da instituição. ▶

O novo EMP satisfaz porventura pretensões materiais ligadas à criação de mais dirigentes, mas não traduziu nenhuma melhoria qualitativa na operacionalidade ou eficácia do modelo



# Transportes

---

Mário Alves

Especialista em Transportes e Mobilidade



## Uma aposta tardia na ferrovia e na mobilidade ativa e um mar de incertezas devido à pandemia

O sector dos Transportes em Portugal na segunda metade do século XX foi marcado pela banalização do uso do automóvel por parte de uma população cada vez mais concentrada em zonas urbanas ou nas suas periferias. Portugal nos últimos trinta anos mais que duplicou a sua taxa de motorização (de 185 veículos por 1.000 habitantes em 1990, chegou à média europeia em 2017, com cerca de 500 por 1.000 habitantes). Este fenómeno teve enormes impactos na forma como vivemos – desde a escolha dos locais onde habitamos e trabalhamos à escolha das nossas actividades de lazer – e alterou o funcionamento do tecido empresarial e económico, com a proliferação e fragmentação de zonas industriais e comerciais dispersas pelas periferias urbanas. Uma fragmentação e dispersão do território com enormes custos económicos e ambientais.

Nos planos estratégicos de transportes desenvolvidos ao longo das últimas três décadas verificamos que, por ação e inação, a motorização crescente e o aumento exponencial da nossa mobilidade em automóvel nunca foi contrariada. Antes pelo contrário. Só recentemente, no Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (PETI3+),

*O aumento exponencial da mobilidade em automóvel nunca foi contrariado em Portugal, acarretando enormes custos económicos e ambientais*

o Estado começou finalmente a dar a devida atenção estratégica à ferrovia e a deixar de investir massivamente

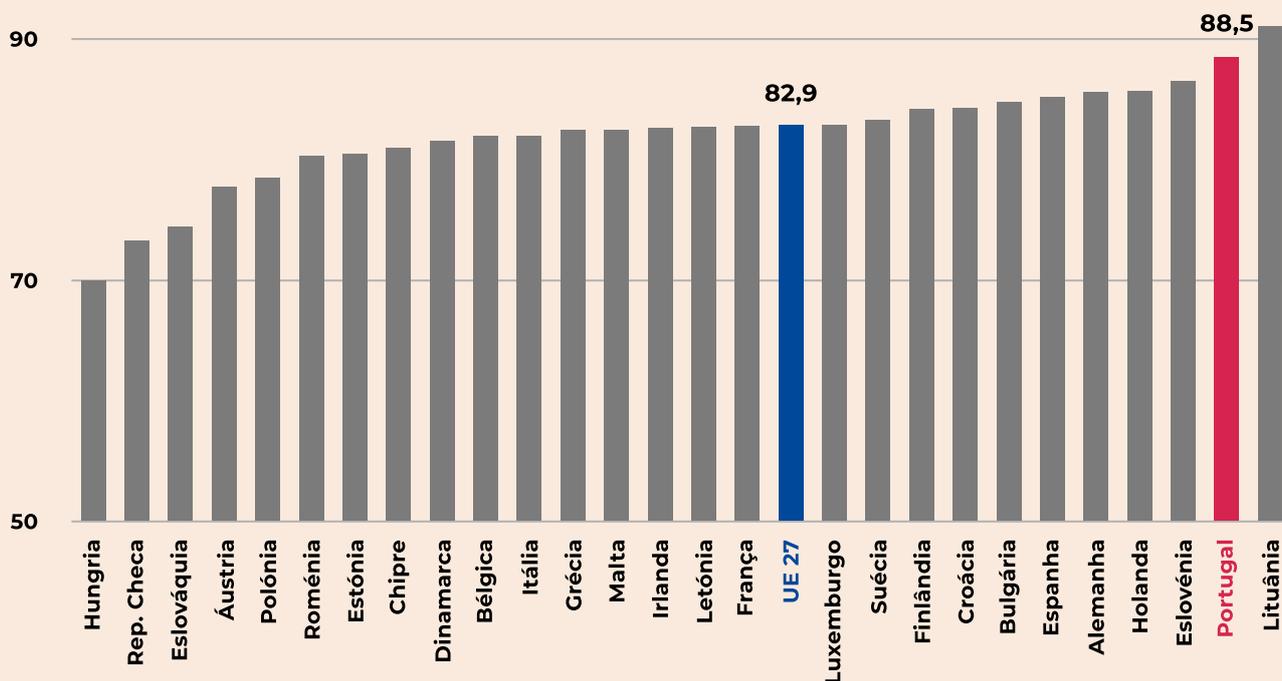
na rodovia. Mas não é por acaso que chegámos a 2020 como o único país Europeu com mais quilómetros de autoestrada que linhas de caminho de ferro. E, por isso mesmo, somos também dos países da Europa com a menor quota de passageiros transportados por ferrovia: 4%, cerca de metade da média europeia. No final dos anos 80 o Governo de Cavaco Silva aprovou o então denominado Plano de Reversão e de Modernização dos Caminhos de Ferro e, em quatro anos, quase mil quilómetros de via férrea foram desactivadas. Politicamente a motorização era vista como uma inevitabilidade desejada do progresso. Em contrapartida, entre 1995 e 2000 a rede de autoestradas em Portugal mais que duplicou, alterando drasticamente a psico-geografia do território nacional.

O desenvolver desta história dos últimos 30 anos teve períodos de relativa euforia económica, interrompidos pela violenta crise de 2011. Com fracos recursos endógenos, acabámos como uma frágil embarcação, dependente do preço de uma energia que não produzimos nem controlamos, a tentar navegar na conjuntura económica global.

Nesta deriva, continuamos com muita dificuldade em implementar planos. Quatro anos depois de anunciado, o programa Ferrovia 2020 apresentava uma taxa de execução abaixo dos 10% – no início de 2020 só uma das obras estava totalmente concluída. No entanto, nos últimos anos houve sinais positivos para o sector ferroviário, quer ao nível de passageiros, quer ao nível de mercadorias. O número de passageiros na ferrovia aumentou 17% entre 2013 e 2018. Portugal (um dos poucos países europeus que tem o mercado de transporte ferroviário de mercadorias 100% privado), foi também o país onde a repartição modal

## Peso do automóvel no transporte de passageiros (% , 2017)

Fonte: Eurostat



da ferrovia para mercadorias mais cresceu na Europa nos últimos dez anos (com forte peso de contentores, o que é um bom indicador de futuro).

As dívidas das empresas públicas de transporte de passageiros continuam a ser uma bomba-relógio, agravadas agora pela crise financeira que se prevê pós-pandemia e a perda de clientes por medo de infecção de COVID-19. Vai ser necessário e urgente encontrar formas inovadoras de financiamento e cobrar as externalidades do sector rodoviário e aviação – algo politicamente difícil, mas justo e inevitável.

*Nos últimos anos houve sinais positivos para o sector ferroviário, quer ao nível de passageiros, quer ao nível de mercadorias*

Nas últimas três décadas andámos cada vez menos a pé, mas a bicicleta apresenta sinais claros, ainda que tímidos, de um aumento de utilização. Curiosamente, nenhum dos planos estratégicos de transportes das últimas três décadas mencionava a importância dos modos

ativos de mobilidade (andar a pé e de bicicleta), mas há finalmente intenção de os incluir nas estratégias nacionais. Em 2012 foi publicado o CiclAndo – um plano pioneiro e inovador, mas nunca aprovado e implementado – e em 2019 foi aprovada a Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável 2020-2030. Se os modos ativos eram fundamentais para a redução do uso do automóvel, com o Pacto Ecológico Europeu e a pandemia de COVID-19 ganharão certamente maior protagonismo nesta década.

Estamos a entrar numa década de grandes incertezas. Continuamos sem saber a duração e consequências da pandemia e não sabemos se o desejo de isolamento no automóvel por receio de usar transportes públicos vai durar meses ou anos. As alterações climáticas e a redução da biodiversidade poderão provocar fenómenos inesperados, com consequências profundas tanto a nível social e económico. Mas, mesmo durante os meses frios de Fevereiro ou quando a maior parte de Portugal e da Europa estava em confinamento e olhávamos pela janela, o que estava a funcionar era o modesto autocarro a transportar aqueles que eram essenciais para as nossas cidades continuarem a funcionar. E foi também nesses meses que muitos de nós percebemos que andar a pé ou de bicicleta são meios de transporte. ▶

# Programa de apoio à redução tarifária nos transportes

*Os novos passes substituíram e reduziram substancialmente os preços dos transportes públicos, principalmente para quem vive nas periferias das grandes cidades*

O diploma que regulamenta o Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART)<sup>1</sup> foi publicado em fevereiro de 2019. Segundo o diploma, o PART tem por objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.

As reduções tarifárias consequência do diploma variaram de região para região. Na Área Metropolitana de Lisboa (AML), em Abril de 2019 estavam disponíveis 19 novos passes: um passe Navegante Metropolitano para toda a região e 18 passes Navegante Municipal (um para cada município). Estes passes substituíram e reduziram substancialmente o preço de mais de meio milhão de passes vendidos todos os meses. Os Navegantes Municipais fixaram o preço em 1 euro por dia (30 euros por mês). O Navegante Metropolitano foi o desconto mais acentuado, especialmente para famílias numerosas, já que cada agregado familiar, independentemente do número de pessoas, paga apenas o valor máximo de 2 passes Navegante Metropolitano, ou seja, 80 euros.

Trata-se sem dúvida de uma medida positiva, mas será preciso muito mais do que baixar os preços dos transportes públicos para a podermos classificar como “uma revolução urbana e na mobilidade”, como foi anunciada. Há inúmeros estudos internacionais que demonstram que, mais do que o preço, é a frequência, regularidade e qualidade do transporte público, em conjunto com medidas restritivas ao uso do automóvel, que levam a que haja transferências de viagens em carro para o Transporte Público (TP)<sup>2</sup>. Ora, durante os períodos da austeridade, houve enormes cortes na frequência e uma geral degradação destes serviços. O PART contempla a possibilidade de as autarquias usarem duas parcelas – um máximo de 40% dos fundos disponíveis para um aumento da oferta e extensão da rede e o restante para reduzir o preço da bilhética. No entanto, dos dados que existem, por enquanto, a parcela do aumento da oferta está a ser muito menos utilizada pelas autarquias. Compreende-se que é uma parcela que requer mais trabalho de preparação e estudo do que a redução tarifária, mas poderia ter havido uma melhor conjugação das duas parcelas de apoio (redução tarifária e aumento da oferta), de forma a satisfazer o aumento da procura com o aumento da oferta.

<sup>1</sup> Despacho n.º 1234-A/2019

<sup>2</sup> Estudos que analisam as consequências da redução do preço da bilhética na transferência modal do carro para o transporte público (TP) – especialmente em contextos em que o TP passou a ser gratuito – concluíram que os efeitos de redução do uso do automóvel são mínimos, apesar do aumento, por vezes considerável, do uso do transporte público. Só com políticas simultâneas que penalizem e desencoragem o uso do automóvel é que se consegue transferências modestas mas assinaláveis. Por exemplo, Litman T. (2012) Transit price elasticities and cross-elasticities. Victoria Transport Policy Institute <https://www.vtpi.org/tranelas.pdf> e Fearnley, Nils. (2013). Free Fares Policies: Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals. International Journal of Transportation. 1. 75-90. 10.14257/ijt.2013.1.1.05. [https://www.researchgate.net/publication/269079753\\_Free\\_Fares\\_Policies\\_Impact\\_on\\_Public\\_Transport\\_Mode\\_Share\\_and\\_Other\\_Transport\\_Policy\\_Goals/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/269079753_Free_Fares_Policies_Impact_on_Public_Transport_Mode_Share_and_Other_Transport_Policy_Goals/citation/download)

Isso poderia ter sido feito, por exemplo, apoiando a redução tarifária apenas se a autarquia se comprometesse com uma determinada proporção do aumento da oferta.

Ainda é cedo, porém, para fazer uma avaliação cabal dos resultados da medida. E também não existem estudos estatísticos que nos permitam avaliar quais foram as alterações de comportamento resultantes do PART. Sabemos, pelas vendas de passes, que há aumentos significativos na procura. Na Área Metropolitana de Lisboa houve um aumento de 25% dos passes vendidos, em relação a igual período do ano anterior à implementação do PART, e um aumento de 78% nos cartões Lisboa Viva. Mas, mais significativo ainda, é o aumento de passageiros, em cerca de 30%. Fica ainda por avaliar como é que a pandemia evoluirá nos próximos meses e como é que as pessoas reagem ao medo de contágio. Os dados que existem são relativos a um fenómeno de avaliação de uma novidade, que até poderá significar um estímulo a viagens não realizadas antes. Dito de outra forma, tendo em consideração os baixos rendimentos de uma elevada percentagem da população portuguesa e as desigualdades sociais que temos no nosso país, poderia haver mais imobilidade forçada antes da redução tarifária – por exemplo, idosos com menos recursos a usar menos transportes públicos e a combinar viagens de forma a poupar dinheiro. Com estes descontos, poderá ter havido um aumento das viagens fora das horas de ponta – o que tem custos marginais muito baixos e permitem a populações desempregadas e idosas maior equidade no acesso a serviços e destinos – o que é socialmente muito positivo. Mas este tipo de viagens tem pouco impacto na redução do uso da energia ou redução dos impactos ambientais no sector dos transportes. Será por isso necessário acompanhar a situação com inquéritos à procura, para sabermos quem são estes novos utilizadores e se substituíram viagens de automóvel por transporte público – são estas transferências que são de facto importantes no que diz respeito às reduções dos impactos ambientais. Os dados do Instituto de Mobilidade e Transportes, relativos ao tráfego rodoviário que entra diariamente em Lisboa, não revela grandes alterações. Não parecem ter sido os utilizadores pendulares de automóveis que passaram a usar mais o transporte público.

No entanto, com aumento de 30% de passageiros nos comboios, 17% nos autocarros, e 13% no metro, houve claramente um aumento do congestionamento de passageiros, sentido como uma degradação do serviço pelos utilizadores regulares. Como já se disse, poderia ter havido mais cuidado no equilíbrio entre redução tarifária e aumento da oferta, de modo a que não houvesse a primeira reacção negativa por parte dos novos utentes e também dos passageiros habituais que, de repente, sentiram uma degradação na qualidade do serviço pelo aumento considerável da procura, sem o desejável aumento da oferta. Mas, perante os desafios da pandemia de COVID-19 e os seus efeitos sobre a utilização dos transportes públicos, depois de anos de ausência de políticas de apoio ao transporte público, quase que podemos dizer que as queixas dos utentes nas primeiras semanas do PART são um “bom problema”. A qualidade de um serviço público, depende mais do público que do serviço – só com fortes reivindicações sociais e políticas da parte dos utentes é que haverá pressão para que as autarquias aumentem a qualidade dos seus serviços. A forma mais económica para tal, será através da protecção dos corredores de transporte público, com a criação de corredores BUS dedicados, mas também a

*Mais do que o preço, é a frequência, regularidade e qualidade do transporte público, em conjunto com medidas restritivas ao uso do automóvel, que leva à transferência de viagens em carro para o transporte público*

*Na Área Metropolitana de Lisboa houve um aumento de 25% dos passes vendidos e de 30% no número de passageiros, mas o impacto na redução do uso de automóvel ainda não é claro*

*Andar a pé e de bicicleta é a “cola” de um sistema eficaz de transporte público, pelo que também é preciso tornar o espaço público seguro e confortável*

criação de novos corredores de alta qualidade de serviço em sítio próprio (seja BRT – Bus Rapid Transit, ou eléctricos, trolleys, etc.). É também muito importante a melhoria do espaço público e a sua segurança, em torno das grandes interfaces de Transporte Público, de forma a facilitar e encorajar a “*first-and-last mile*” – isto é, para os utentes do Transporte Público deve ser fácil, seguro e agradável ir a pé ou de bicicleta para a estação desejada ou trocar de meio de transporte de forma a facilitar a intermodalidade. Agora que temos finalmente uma boa integração tarifária com o PART, é também fundamental disponibilizar em Open Source os dados da localização dos autocarros e comboios, em tempo real, em apps para telemóvel.

Andar a pé e de bicicleta é a “cola” de um sistema eficaz de Transporte Público e, por isso, temos também de tornar o espaço público seguro e confortável para estes utilizadores. Serão necessários passeios largos e contínuos, mais árvores, baixar a velocidade e quantidade de veículos motorizados nas zonas urbanas e em corredores preferenciais. No caso das bicicletas, depois de baixarmos as velocidades e quantidade de automóveis, temos que as integrar de uma forma segura na rede viária, sempre que possível, e segregá-las do tráfego automóvel em ciclovias, sempre que necessário. O confinamento e semi-confinamento provocado pela pandemia COVID-19, que esvaziou as nossas cidades de carros, deve ser o momento para realizar o máximo possível estas transformações, que tardam.

É necessário mais corredores de transporte em sítio próprio, não só dentro das cidades, mas também à escala metropolitana. Assim como muito mais investimento nos corredores suburbanos já existentes. É natural que o desejo e necessidade de distanciamento físico, por medo de contágio, dure alguns anos, também por isso será necessário a existência de corredores de Transporte Público, com mais frequências e mais material circulante.

É também necessário um grande esforço no que diz respeito ao transporte rural e, em muitos casos, isso significará transporte-a-pedido. Isto é, transporte flexível para zonas de baixa procura e densidade e que ofereça um serviço customizado e adaptado às necessidades do utente. A penetração dos telemóveis e outras tecnologias de informação serão uma ajuda mas, como sempre, será sempre a escolha e os comportamentos dos utilizadores, assim como as prioridades das políticas e a sua governança, que serão determinantes.

Esta geração herdou um sistema extremamente degradado depois de anos de austeridade – corte de serviços, desinvestimento no material circulante, etc. Demorámos a reagir perante a gravidade da situação. A pandemia e a necessidade premente de alterar o paradigma (parece existir uma relação entre a qualidade do ar e a morbilidade por COVID), poderão ser o catalisador necessário para que, finalmente, o investimento no transporte público seja uma verdadeira prioridade política. Infelizmente, o sistema político português funciona muito por ciclos eleitorais, havendo nos meses que precedem as eleições mea-culpas e até vontades genuínas de alterar e melhorar situações críticas, que já têm muitos anos de degradação. Às vezes é necessário bater no fundo, para começar um novo ciclo.

Nesta legislatura é importante que se relance a questão da regionalização – nem que seja a das áreas metropolitanas. Há muitos problemas de mobilidade que não podem, nem devem, ser resolvidos ao nível municipal. A Área Metropolitana de Lisboa e do Porto já fazem um trabalho notável

como mesa de consenso entre municípios, mas só uma autarquia metropolitana, com poder político e orçamento próprio, seria transformadora no lançamento de programas de investimento à escala metropolitana.

É também necessário que haja mesas de consulta e participação, para que não haja intermitências patológicas na execução de projectos, com inaugurações em anos eleitorais. Durante décadas tivemos o Conselho Nacional de Obras Públicas que foi extinto. Um Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, com a participação de técnicos independentes e da sociedade civil, poderia funcionar como plataforma de diálogo para o emanar de políticas integradas, coerentes, participadas e transparentes de médio-longo prazo.

Esta pandemia trará também uma profunda crise financeira. Por isso será necessário encontrar formas de continuar a financiar o PART nos próximos anos. Os transportes públicos de Londres já desistiram dos descontos para crianças e idosos, para receberem ajuda do governo Britânico. Será necessário encontrar novas formas de financiamento, em muitos casos por parte de autarquias. Poderá ser a altura de equacionar um “Imposto Corona” sobre os combustíveis fósseis – os combustíveis usados para a aviação, por exemplo, continuam isentos de qualquer imposto. Estamos numa situação de provável descida do preço dos combustíveis (e conseqüente redução do custo do uso do automóvel) que não será boa para as nossas cidades e para a sustentabilidade financeira do Transporte Público. Para alterarmos comportamentos será necessária uma contabilidade e fiscalidade verde, tendo em atenção não só as emissões de dióxido de carbono, mas também os custos sociais da má qualidade do ar, sinistros rodoviários, ocupação de espaço urbano (um automóvel a 50 km/h ocupa 140 m<sup>2</sup>, a maior parte das vezes a transportar uma só pessoa e uma tonelada de lata), etc.. Na Europa, as receitas dos impostos sobre os combustíveis (ISP), portagens, etc. não chega para cobrir nem sequer metade dos custos sociais destas externalidades, o que significa que o Estado ainda subsidia fortemente o modo rodoviário. ■

*Para alterarmos comportamentos será necessária uma contabilidade e fiscalidade verde, tendo em atenção não só as emissões de dióxido de carbono, mas também os custos sociais da má qualidade do ar, sinistros rodoviários e ocupação de espaço urbano*



# Habitação

---

Ana Drago

Dinamía'CET-Iscte e CES-Lisboa



## Às velhas carências somaram-se novas dificuldades

O eclodir da crise de 2008 conduziu a um agravamento de quase todos os indicadores de bem-estar na habitação: agravamento nos custos, nos indicadores de privação e na sobrelotação. Hoje, contudo, vale a pena não só analisar o que aconteceu no campo da habitação durante os anos mais pesados dessa crise, mas ver também como a habitação se comportou quando outros indicadores – emprego ou crescimento – começaram a desenhar um processo de recuperação a partir de meio da década de 2010. Interessa, assim, perceber quais os impactos da crise e avaliar de que forma a recuperação económica aprofundou ou reduziu carências e desigualdades de um sector já marcado por profundas disparidades.

Os dados disponíveis parecem indicar que, uma década depois da crise financeira, a sociedade portuguesa está a braços com uma nova forma de crise na habitação – uma situação em que, ao agravamento de carências anteriores se soma o surgimento de novas dificuldades, fazendo com que diferentes segmentos sociais tenham uma crescente dificuldade em encontrar ou custear uma habitação adequada às suas necessidades.

Em primeiro lugar, num país que historicamente apresenta níveis elevados de privação habitacional, essas carências são hoje mais vastas do que antes da crise financeira. Nos seus anos mais pesados, a crise agravou a percentagem de população que sofria algum tipo de privação habitacional, que passou de 24,6% em 2009 para 38% em 2014. E, já no período de recuperação económica, a privação na habitação não retornou aos valores anteriores: em 2018, cerca de 33% dos agregados eram afetados por alguma forma de privação na habitação (no essencial, deficiências construtivas e/ou degradação do edificado) sem que as famílias tivessem capacidade financeira para

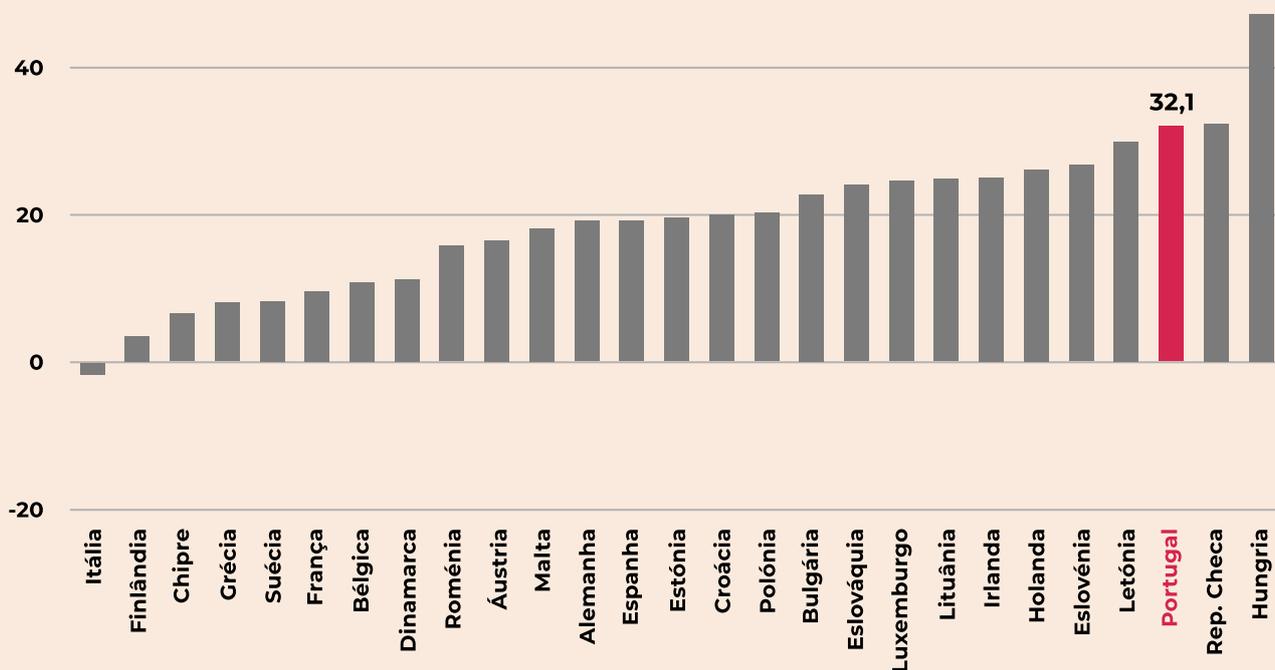
as solucionar. Neste contexto, as fragilidades das políticas públicas na habitação manteve-se: entre 2008 e 2017 o país dedicou à habitação apenas 0,01% do total dos benefícios sociais atribuídos.

*Cerca de um terço dos agregados são afetados por alguma forma de privação na habitação, não tendo capacidade financeira para a solucionar*

O segundo traço marcante nos últimos anos é o aumento significativo dos preços nas várias componentes do mercado habitacional. O que se destaca na situação portuguesa não é apenas uma recuperação de preços expectável depois de um momento de contração profunda na economia, mas antes uma subida de preços mais acentuada do que na maioria dos países da União Europeia. Em Portugal, entre 2016 e 2019 os preços na habitação subiram 32,1%, uma variação superior à verificada em economias centrais como a da Alemanha ou de países próximos como Espanha. O mesmo acontece com os montantes envolvidos em transações de alojamentos familiares em Portugal, que mais do que duplicaram desde 2014.

## Índice de preços da habitação (variação nos últimos 3 anos, %, 2019)

Fonte: Eurostat



Com a contração no crédito à habitação a partir de 2009 surgiu nos últimos anos uma discrepância entre os elevados valores envolvidos na compra de prédios e os valores mais reduzidos do crédito hipotecário concedido. Essa discrepância é explicada pelo aumento significativo da procura externa no mercado habitacional português. A partir de 2012 foram criados ou dinamizados instrumentos de investimento no mercado de habitação: a criação das Autorizações de Residência para Investimento (vulgo “Vistos Gold”) que injetou 4,5 mil milhões de euros no mercado imobiliário nos últimos 8 anos; a dinamização do Estatuto do Residente não-habitual, que terá crescido 1661% entre 2014 e 2019; e o investimento no stock habitacional para alojamento turístico. Estas formas de procura externa têm alimentado processos de gentrificação transnacional e turistificação das áreas metropolitanas e colocam os preços da habitação muito acima das possibilidades da esmagadora maioria dos agregados residentes. Esses valores indiciam, portanto, que no pós-crise há largos sectores populares, classes médias e jovens para quem o acesso a uma habitação adequada se tornou uma enorme dificuldade.

Finalmente, é de notar que a promoção do arrendamento ganhou relevância durante a chamada “crise das dívidas” no contexto europeu como forma de reduzir o endividamento privado. Em 2012, essa argumentação justificou a orientação liberalizante do Novo Regime de Arrendamento Urbano. Testemunhamos hoje a subida

*Há largos sectores populares, classes médias e jovens para quem o acesso a uma habitação adequada se tornou uma enorme dificuldade*

da percentagem de arrendatários com sobrecarga das despesas de habitação em relação ao início da crise – de 17,6% em 2010 para 25,8% em 2018. Esta evolução

parece ainda mais relevante se notarmos que entre os proprietários com hipoteca a sobrecarga de despesas na habitação se reduziu após 2014, e atinge em 2018 apenas 3% destes agregados. Esta disparidade significa que a desigualdade entre arrendatários e proprietários com hipoteca se agravou. O panorama desta última década parece, assim, desenhar uma nova crise na habitação que nasce do agravamento de velhas carências e de novas dificuldades.

O presente e o futuro parecem, contudo, algo incertos. Os efeitos da recente crise pandémica na habitação não são ainda totalmente discerníveis. Sabemos que,

nestes últimos meses, o apelo para “ficar em casa” foi particularmente custoso para os segmentos sociais que vivem em condições degradadas ou em sobrelotação. Sabemos também que a crise económica e social que temos pela frente colocará riscos acrescidos a largos sectores sociais, para quem, rapidamente, os custos da habitação se podem tornar in comportáveis. Contudo, este pode também ser um momento de viragem. Pode ser este o tempo em que, desafiando a trajetória passada, as políticas públicas se tornam efetivamente um instrumento de combate às carências e às desigualdades no acesso à habitação digna e adequada. ▶

## O parque público de habitação

A proposta de reforço do parque público de habitação surgiu como uma novidade nos compromissos de política habitacional nos últimos anos e representa uma significativa viragem nos debates sobre habitação. O atual governo (XXII) tem argumentado que o reforço do parque público na habitação permitirá que as políticas públicas tenham maior capacidade de condicionar o mercado da habitação no seu todo – um objetivo inovador – e permitirá alargar o alcance social da política de habitação às necessidades habitacionais de sectores sociais intermédios, que ficaram sempre fora das políticas de provisão pública habitacional. Assim, se até aqui a possibilidade de alargar o parque público habitacional apontava a estrita necessidade de realojar agregados que vivem em habitações precárias ou clandestinas, temos agora uma proposta que aponta o reforço da componente pública no *stock* habitacional como estratégia para ampliar o âmbito e a capacidade de ação das políticas públicas no sector da habitação.

### Um parque público habitacional quase residual

A exiguidade do parque público de habitação é um dos mais eloquentes indicadores da fraqueza das políticas de habitação em Portugal. No total de alojamentos do país, o INE indicava em 2012 que a componente pública pesava cerca de 3,3% e, em 2017, o governo apontava para apenas 2%. Qualquer destes valores colocam Portugal nos últimos lugares na comparação com as democracias europeias mais maduras (em 2013 a média na UE era de 8,3%, atingindo mais de 30% na Holanda, por exemplo), e traduz a menorização a que foi votada a política habitacional ao longo da história democrática.

Na democracia portuguesa, a habitação foi sempre mais mercado do que direito social e o esforço público neste sector ficou sempre muito aquém do que foi despendido para efetivar outros direitos sociais como a educação ou a saúde. Assim, depois de lançar vários modelos de promoção habitacional pública durante a transição democrática para fazer face à crise habitacional herdada do Estado Novo, no final dos anos 70 essa orientação de provisão pública foi praticamente abandonada. A partir daí caberia ao mercado

*O parque público de habitação representa apenas 2% do total de alojamentos do país, um dos valores mais baixos da UE*

providenciar a oferta habitacional e às famílias financiar esse novo direito da cidadania democrática. Nas décadas seguintes, em sucessivos governos, a despesa pública na habitação raras vezes pesou mais de 2% e, desse diminuto investimento, a maioria dos recursos foi direcionada para apoiar o endividamento bancário para aquisição de casa própria. Aquela que foi a mais longa política de habitação – a bonificação das taxas no crédito para compra de casa própria – consumiu entre 1987 e 2011 cerca de  $\frac{3}{4}$  do total de despesa pública em habitação, no que foi sempre também uma política de estímulo aos sectores financeiro e da construção. Daqui que Portugal seja hoje uma democracia da casa própria, em que mais de 70% dos agregados residentes são ocupantes proprietários.

Neste quadro, a provisão direta resumiu-se a realojar segmentos sociais que viviam situações de extrema privação habitacional. Mesmo assim, o desígnio de “erradicar os bairros de barracas”, mil vezes enunciado no novo regime democrático, só ganhou alguma dinâmica em finais dos anos 80 com algumas iniciativas camarárias e com o lançamento do Programa Especial de Realojamento em meados dos anos 90 – o qual, note-se, não cumpriu na totalidade as suas metas. Acresce que, chegados ao novo século, iniciou-se uma política de alienação de habitação pública quer pela Segurança Social, quer de habitação municipal por iniciativa das autarquias que veio restringir ainda mais o exíguo parque habitacional público.

*A liberalização do arrendamento, a captação de investimento estrangeiro para o mercado imobiliário português e a desregulação do alojamento local criaram novas dificuldades no acesso à habitação*

### Diagnóstico e estratégia para uma nova crise de habitação

Na anterior legislatura, a política de habitação foi ganhando uma nova centralidade no debate público. O ciclo de medidas políticas com impacto no mercado de habitação lançadas entre 2012 e 2014 – liberalização do arrendamento, captação de investimento estrangeiro para o mercado imobiliário português, desregulação da expansão do alojamento local nos centros urbanos – criaram novas dificuldades a largos segmentos sociais no acesso a uma habitação adequada, num mercado onde os preços de compra e arrendamento subiram acentuadamente desde 2014 e o crédito concedido para compra de habitação sofreu uma enorme contração desde 2011.

Esse debate em torno de novas dificuldades no acesso à habitação teve resultados políticos ainda na anterior legislatura: o governo criou em 2017 uma nova Secretaria de Estado da Habitação e com ela lançou a discussão em torno do que apelidou uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) – uma estratégia que discutia criticamente a política de incentivo ao endividamento para aquisição de casa própria e que reconhecia que, no período pós-crise financeira de 2007-2008, se tinha vindo somar às carências antigas uma nova sobrecarga das despesas com habitação dos jovens e das classes médias.

A estratégia proposta pela NGPH articulava, assim, alguns elementos “habitacionais” no debate sobre políticas de habitação com uma crítica dos efeitos das políticas aplicadas durante o período de aplicação do Memorando da Troika. Em primeiro lugar, partia-se do diagnóstico dos custos sociais impostos às famílias por décadas de incentivo ao endividamento e atribuía-se agora a

primazia à promoção do arrendamento acessível em detrimento da aquisição de casa própria — reconhecendo que a liberalização do arrendamento realizada em 2012 não só não alargara a oferta disponível, como parecia ter contribuído para aumentar a sobrecarga dos inquilinos com despesas de habitação. Em segundo lugar, a NGPH enfatizava a estratégia da reabilitação do edificado em detrimento de construção nova. Pretendia-se, em particular, ligar reabilitação e arrendamento acessível, através da requalificação de património público. Por fim, e em terceiro lugar, definia-se uma abordagem que apostava na descentralização dos modelos de resposta habitacional, atribuindo a autarquias e a entidades do sector social a função de programar e ativar programas públicos de alargamento do parque habitacional com apoio público.

No documento que lançou a NGPH avançava-se com a proposta de criação do programa 1.º Direito, definido como um dos principais instrumentos de reforço do parque público para responder a populações com carências ou dificuldades severas no acesso a habitação adequada. Num primeiro momento, estabeleciam-se metas ambiciosas: alargar o peso do parque habitacional público de 2% para cerca de 5% no total do edificado do país, o que implicava o compromisso de vir a reforçar essa componente pública com cerca de 170 mil fogos no prazo de oito anos. Argumentando que havia ainda levantamento das necessidades em curso, o Governo não definiu à época qualquer compromisso orçamental. No ano seguinte, em 2018, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) divulgou o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento que apontava cerca de 26 mil famílias nessa situação e estimava os custos do realojamento em cerca de 1700 milhões de euros, dos quais caberia ao Estado financiar 40%.

*A atual estratégia assenta na promoção do arrendamento acessível, na reabilitação do edificado e na descentralização dos programas públicos de alargamento do parque habitacional*

## **Políticas para reforçar o parque público habitacional**

Já no final de 2019, no seu Programa para a nova legislatura, o atual Governo apontou o reforço do parque público na habitação como eixo central de governação. Em primeiro lugar, nesse documento assumia o compromisso de, através do programa habitacional 1.º Direito, sanar “todas as carências habitacionais” até ao 50.º aniversário da revolução democrática; em segundo lugar, comprometia-se a criar um parque habitacional público destinado ao arrendamento acessível a segmentos sociais de rendimentos intermédios.

Para responder a carências de estratos sociais com baixos rendimentos, o programa 1.º Direito apoia-se na construção de Estratégias Locais de Habitação (ELH) em que os municípios definem as formas de responder às carências habitacionais identificadas nos seus concelhos, para um esforço orçamental de cerca de 700 milhões ao longo da legislatura. Em fevereiro de 2020, o Governo indicava que cerca de 154 municípios estavam já a elaborar este instrumento. Destes, 141 tinham requerido apoio financeiro do IHRU. Das ELH já entregues indicava igualmente que estavam já previstas cerca de 16 mil “soluções habitacionais” — isto é, provisão habitacional para 16 mil agregados. Contudo, as dotações previstas para o IHRU para o ano de 2020 são menos claras. Em quadros orçamentais sempre algo opacos, a dotação ao IHRU para funcionamento e para os vários programas de habitação ronda os

135 milhões de euros. Note-se que é um aumento significativo tendo em conta anteriores dotações, mas não só sabemos que a execução é sempre mais tímida que a previsão inicial como, no quadro geral de despesa pública prevista para este ano, este é um valor que mantém uma dotação marginal num sector com múltiplas carências.

O segundo instrumento central previsto para o reforço do parque público habitacional, além das ELH, é o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado que visa recuperar património público devoluto para o disponibilizar via arrendamento acessível. Embora os documentos do governo não o explicitem, há declarações do ministro da tutela (Infraestruturas e Habitação) apontando também para a possibilidade desse reforço da componente pública dirigida a sectores de rendimentos intermédios vir a incluir a aquisição de imóveis. Essas possibilidades são interessantes pela urgência de estruturar esse parque público em volume, de modo a ter efeitos no mercado de arrendamento. Até porque outras tentativas de intervir nesse mercado através da captação de oferta privada têm tido resultados pouco animadores. Na anterior legislatura, em junho de 2019, foi colocado em marcha o Programa de Arrendamento Acessível que assentava na redução da tributação dos rendimentos de arrendamento para contratos mais longos e rendas mais baixas. Contudo, esta estratégia de incentivos fiscais revelou-se pouco eficaz: em fevereiro deste ano soube-se que foram feitos apenas 117 contratos de arrendamento ao abrigo deste programa. A orientação para o reforço do parque público parece assim ter ganho de causa, já que esse reforço parece essencial para que as políticas públicas ganhem capacidade de intervenção no mercado habitacional.

### Algumas perplexidades

O debate trazido pela NGPH é inovador no campo das políticas de habitação. Ao contrário de documentos e estratégias de anteriores governos nas últimas duas décadas, parte de um diagnóstico que procura identificar erros das políticas de habitação em Portugal e, em particular, procura responder a uma nova dinâmica especulativa que parece ter nascido das medidas implementadas durante o período de austeridade.

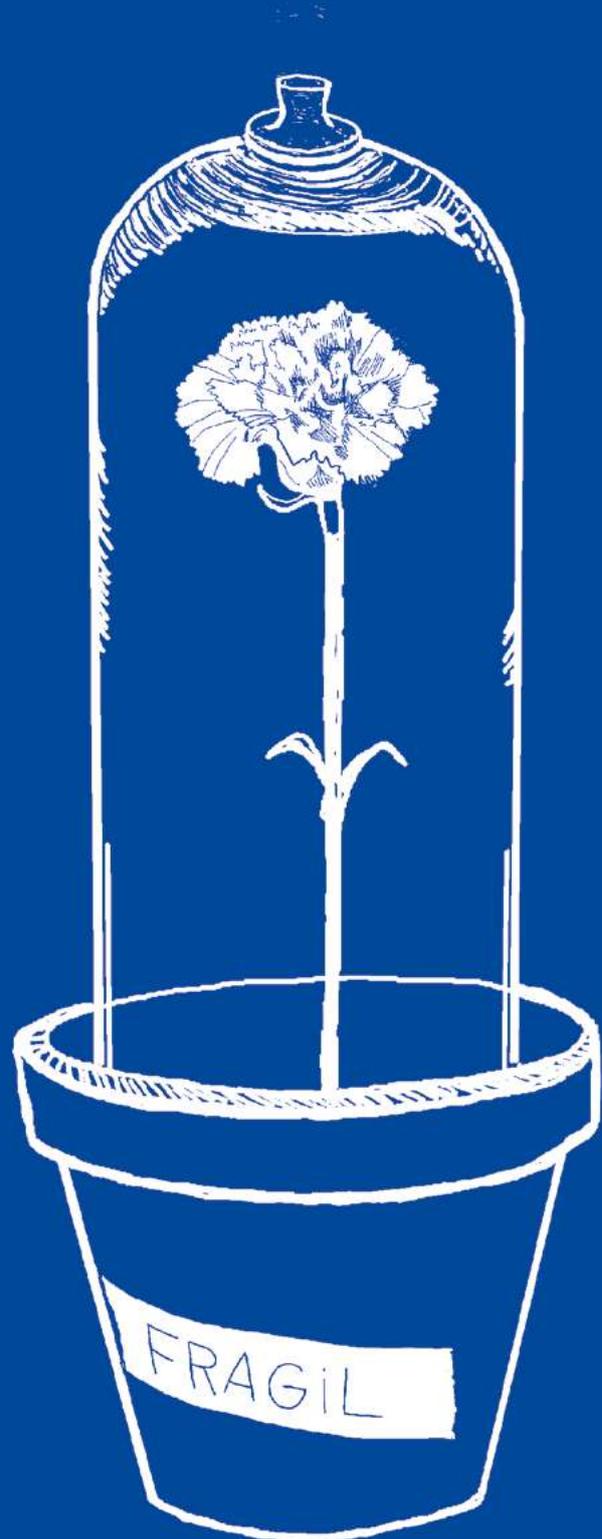
Não deixa contudo de ser pouco compreensível que a crítica dessas medidas implementadas durante a crise financeira não conduzam o Governo a eliminar esses instrumentos. Todos os instrumentos que o próprio Governo identifica como contribuindo para a dinâmica especulativa dos preços da habitação se mantêm em vigor: a lógica de liberalização trazida pelo Novo Regime de Arrendamento Urbano de 2012, as Autorizações de Residência centradas no imobiliário e a tributação do alojamento local, que se mantêm vantajosa em relação ao arrendamento habitacional. Há alguma expectativa que um Programa Nacional de Habitação, que decorre da nova Lei de Bases da Habitação e que o Governo se comprometeu a elaborar nesta legislatura, sistematize uma intervenção legislativa reparadora dos desequilíbrios criados. Assim, a questão que se coloca é se, com um quadro legal que mantém a lógica da especulação imobiliária, a possibilidade de corrigir as desigualdades sociais acumuladas na habitação não corre o risco de permanecer apenas como uma boa ideia. ▶

*Os instrumentos que o próprio Governo identifica como contribuindo para a dinâmica especulativa dos preços da habitação mantêm-se todos em vigor*

# Democracia

---

Roberto Falanga  
ICS – Universidade de Lisboa



## Uma frágil confiança na democracia

Com o fim de proporcionar uma base empírica à discussão que se segue, apresentam-se alguns dados recolhidos através do European Social Survey (ESS) no domínio da democracia. Destacam-se indicadores analisados em 2012 e 2016, anos que refletem profundas transformações no país, devido a uma sensível contração democrática nos anos da crise financeira global e atuação do programa nacional de austeridade (2011-2014), e progressivas mudanças a partir de 2015.

A variável relativa à “compreensão da democracia”, inserida no ESS de 2012, mas ausente na ronda de 2016, permite retirar algumas informações sobre o desempenho do Governo. Neste caso, 52% dos respondentes declarou que o Governo não prestou suficientes explicações sobre as decisões tomadas, enquanto 14% afirmou que não houve qualquer informação. Apenas 17,7% julgou que o Governo tinha dado suficientes explicações ao público e 3,5% considerou que o Governo tinha cumprido sempre essa obrigação.

Relativamente à capacidade de o Governo mudar a sua atuação em conformidade com o que a população deseja, 67,6% dos respondentes afirmou que nunca (15,8%) ou raramente (51,8%) terá sido esse o caso, enquanto 18% considerou que isso tinha acontecido com frequência e 1,5% considerou ser esta uma prática constante do Governo.

Considerando a variável “política” no ESS de 2016 à luz do ESS de 2012, destaca-se como 37,5% (contra 55,3% em 2012) dos respondentes se declarou relativamente insatisfeito (31,6%) ou muito insatisfeito (5,9%) com a democracia, enquanto 39,1% (contra 23,88% em 2012) se declarou relativamente satisfeito (37,4%) ou muito satisfeito (1,7%). Quanto à satisfação com o Governo, 36,5% dos respondentes (contra 84,8% em 2012) considerou

estar relativamente insatisfeito (31%) ou muito insatisfeito (5,5%), enquanto um total de 43,3% (contra 6,1% em 2012) disse estar relativamente satisfeito (40,8%) ou muito satisfeito (2,5%). No que diz respeito à confiança no Parlamento, destaca-se que 53,7% dos respondentes (contra 77,7% em 2012) admitiu ter baixa confiança (35,6%) ou desconfiança total (18,1%), enquanto 27% (contra 9,3% em 2012) disse ter elevada confiança (24,3%) ou confiança total (2,7%). Quanto aos partidos políticos, um total de 77,1% (contra 72% em 2012) disse confiar pouco (48,8%) ou não poder confiar de todo (28,3%),

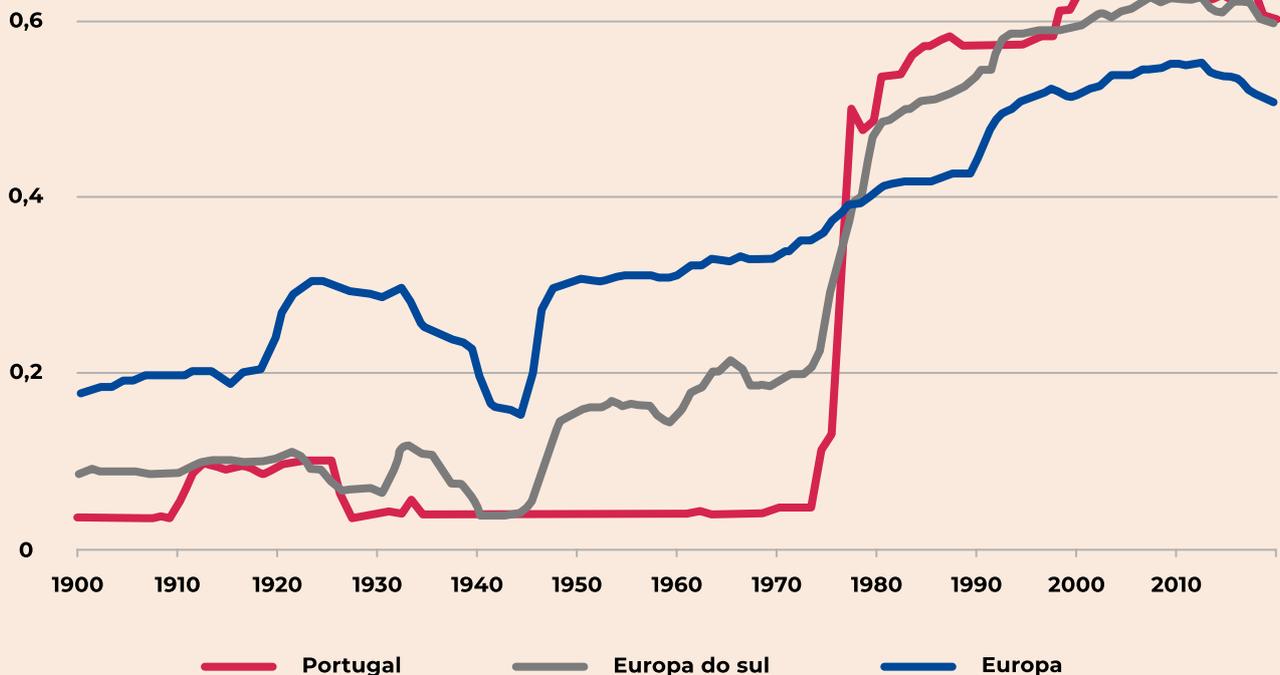
*Após o fim do “programa de ajustamento”, verificou-se um aumento da satisfação dos portugueses com a democracia e com o governo, e da confiança no Parlamento e nos partidos políticos*

enquanto 10,5% (contra 3,1% em 2012) disse sentir-se confiante (9,8%) ou completamente confiante (0,7%). Na mesma ronda do ESS de 2016, quanto à capacidade de influenciar o sistema político, um total de 70,2% afirmou não ter de todo esse poder (34%) ou ter pouco poder (36,2%), enquanto 24% disse ter suficiente poder, 5% considerou ter muita influência e apenas 0,7% ter muitíssima influência.

No que concerne à confiança na capacidade para tomar parte na vida política, os dados ficam sensivelmente abaixo

## Indicador da Democracia Participativa na Europa, Europa do Sul e Portugal (Projeto V-DEM)<sup>1</sup>

Fonte: V-Dem



dos de outros países-membros. Em Portugal, uma percentagem elevada de respondentes sentiu não ter nenhuma confiança (44,1% contra 34,2% nos outros países) ou pouca confiança neste âmbito (36,6% contra 32,4% nos outros países). Enquanto 13,2% dos respondentes sentiu

*Apesar da evolução positiva, a confiança dos cidadãos na capacidade de influenciar o sistema político e de tomar parte na vida política permanece baixa, comparando com outros países*

ter alguma confiança (contra 23,2% nos outros países), 4,3% muita confiança (7,5% nos outros países) e apenas 1,8% sentiu estar totalmente satisfeito com as suas capacidades de participação (2,6% nos outros países).

Perante este quadro, é útil analisar a evolução da democracia participativa no país. No âmbito do projeto

internacional Varieties of Democracy (V-Dem), a democracia participativa é um dos indicadores para estudar os processos de democratização assentes na abertura de canais de participação tanto à escala local como nacional, com o fim de ter voz e exercer alguma influência sobre processos de tomada de decisão.

O gráfico acima mostra a evolução da democracia participativa em Portugal a partir de 1974, início do regime democrático. Depois da entrada do país na “terceira vaga” democrática na Europa, a sua evolução ao longo das últimas décadas, com um gradual aumento durante a primeira metade dos anos 2000 e uma ligeira inflexão durante os anos da crise financeira global, mostrando ainda um pequeno pico em 2017. Esta evolução chama a atenção, por ultrapassar os valores da Europa e da Europa do Sul, num país cuja satisfação com a democracia, confiança no Governo, capacidade de influenciar o sistema político e confiança na capacidade para tomar parte na vida política são percebidos como relativamente baixos. ▶

<sup>1</sup> <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

# O Orçamento Participativo Portugal

O Orçamento Participativo Portugal visa promover a qualidade da democracia, a participação da sociedade civil e a coesão social e económica

O orçamento participativo é uma inovação democrática<sup>1</sup> que visa incidir na formulação de uma parte dos investimentos previstos no orçamento institucional de um governo, com base na negociação entre representantes eleitos e cidadania organizada e/ou não organizada. Há, no entanto, uma grande variedade nas formas de abordar a participação cidadã, como a aplicação de métodos consultivos ou deliberativos que podem incluir a abertura ao público geral, apenas a profissionais selecionados e/ou a cidadãos escolhidos aleatoriamente. Por orçamento participativo entende-se um dispositivo que permite a participação de cidadãos não-eleitos na conceção e/ou alocação de fundos públicos<sup>2</sup>.

O Orçamento Participativo Portugal (OPP), implementado pela primeira vez em 2017, desafiou, em primeiro lugar, o pressuposto de que esse tipo de inovação democrática podia ter lugar apenas à escala local. Perante os baixos níveis de satisfação e confiança para com a democracia e suas instituições, o Partido Socialista (PS) terá inserido no seu programa a realização do OPP a ser executado pelo XXI Governo (2015-2019) em três frentes: o Orçamento Participativo Portugal (OPP), o Orçamento Participativo Jovem Portugal (OPJP) e o Orçamento Participativo das Escolas (OPE)<sup>2</sup>. Após a realização de duas edições, a primeira em 2017 e a segunda em 2018, o XXII Governo, formado em 2019, reforçou o seu compromisso com o OPP, comprometendo-se a “avaliar as iniciativas pioneiras de orçamentos participativos de âmbito nacional levadas a cabo durante a anterior legislatura (...), procedendo ao seu relançamento em moldes renovados”.

Os objetivos do OPP podem ser sintetizados como segue: (i) promover a qualidade da democracia, (ii) fomentar a participação ativa e informada da sociedade civil, e (iii) incentivar a coesão social e económica no território nacional<sup>3</sup>. O estímulo da participação passa pela promoção de oportunidades para melhorar a qualidade da democracia, que não apenas o combate à abstenção eleitoral. O programa enuncia ainda que o envolvimento da cidadania na tomada de decisão visa aumentar o sentimento de pertença à comunidade.

As duas edições do OPP realizadas em 2017 e 2018 tiveram duas dotações orçamentais distintas. Em 2017, três milhões de euros foram destinados para áreas de intervenção pré-definidas:

<sup>1</sup> Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (Theories of Institutional Design). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511609848

<sup>2</sup> Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>

<sup>3</sup> Diário da República n.º 21/2017, Série I de 2017-01-30, pp.536-538

- › cultura, ciência, educação e aprendizagem para os adultos e agricultura (375 mil euros para projetos em cada uma das cinco regiões continentais Norte, Algarve, Centro, Lisboa e Alentejo)
- › justiça e administração interna (375 mil euros para projetos em cada uma das duas regiões autónomas Madeira e Açores)
- › projetos nacionais (375 mil euros para projetos com impacto em mais do que uma região do País).

Em 2018, a segunda edição do OPP contou com uma dotação orçamental de cinco milhões de euros, sem restrição de área de intervenção, distribuídos da seguinte forma:

- › 625 mil euros para projetos nacionais,
- › 625 mil euros para cada uma das cinco regiões administrativas
- › 625 mil euros para projetos em cada uma das duas regiões autónomas

O ciclo político do OPP dura um ano, constando de uma fase de divulgação do processo, recolha de propostas, votação e execução das propostas vencedoras. Em 2017, durante a primeira edição do OPP, as propostas tinham de ser submetidas em encontros presenciais organizados nos diversos concelhos do País pela Secretária de Estado Adjunta da Modernização Administrativa. Os encontros foram organizados de forma a abranger tanto o litoral como o interior do País, incluindo áreas urbanas e rurais e a garantir a acessibilidade do maior número de pessoas. As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), os municípios e outras entidades governamentais suportaram o Governo na divulgação do OPP com vista a alargar o público-alvo. Em 2018, estendeu-se à participação presencial a modalidade de submissão de propostas online, retirando ainda as limitações previstas nas áreas de implementação conforme a edição de 2017.

Em ambas as edições, as propostas tinham de ser tecnicamente exequíveis dentro do orçamento proposto, não podiam abranger intervenções infraestruturais ou suportar negócios e serviços privados, ou ainda entrar em conflito com a ação do Governo na implementação de medidas e políticas públicas.

Ministérios e outras entidades governamentais foram chamadas a avaliar as propostas submetidas, selecionando as que deveriam ir à votação pública. Na edição de 2017, foram submetidas 973 propostas pelos cidadãos das quais 599 foram submetidas pelo Governo a votação pública. Cerca de 79 mil votos no total decretaram a vitória de 38 projetos: 36 à escala regional e 2 à escala nacional. Em 2018, a segunda edição do OPP contou com um total de 1417 propostas submetidas, das quais 691 foram selecionadas para votação. Com cerca de 120 mil votos, foram selecionados 22 projetos vencedores, 3 à escala nacional e 19 à escala regional.

Em ambas as edições, os proponentes foram encorajados a promover campanhas de voto auto-organizadas, tendo recebido um kit de ferramentas para a divulgação das suas propostas. Esta fase durou aproximadamente três meses tanto em 2017 como em 2018, contando com mecanismos de votação online e via SMS, tendo cada cidadão dois votos, um para o projeto à escala nacional e um para o projeto a implementar à escala regional. Os resultados da primeira

*Na edição de 2018,  
foram submetidas  
a votação pública  
691 propostas,  
tendo sido aprovados  
22 projetos, num  
processo que recolheu  
120 mil votos*

## Orçamento Participativo Portugal 2017 e 2018

		OPP 2017			OPP 2018		
		Propostas selecionadas	Propostas vencedoras	Votos	Propostas selecionadas	Propostas vencedoras	Votos
<b>Escala Nacional</b>		202	2	12.406	272	3	17.305
<b>Escala Regional</b>	<b>Norte</b>	248	6	12.351	101	2	7.186
	<b>Algarve</b>	167	5	1.527	19	4	1.302
	<b>Centro</b>	309	4	6.194	118	3	10.289
	<b>AML</b>	145	7	970	57	2	1.102
	<b>Alentejo</b>	211	4	1.882	37	3	2.866
	<b>Açores</b>	65	4	681	31	3	668
	<b>Madeira</b>	72	6	476	56	2	782

*O Orçamento Participativo Portugal representa uma inovação democrática pioneira em matéria de decisão coletiva à escala supralocal*

edição indicam que, dos 38 projetos vencedores, 14 foram na área da cultura, sendo os dois projetos vencedores à escala nacional também desta área de intervenção. Relativamente à segunda edição, destacaram-se 8 projetos na área da cultura, sendo dois deles à escala nacional, e cinco na área de educação, desporto e juventude, um dos quais à escala nacional.

O OPP coloca desafios relacionados com a promoção da qualidade da democracia, o fomento da participação ativa e informada da sociedade civil e o incentivo da coesão social e económica no território nacional. Quanto aos desafios colocados à democracia participativa, o OPP terá marcado uma continuidade com os orçamentos participativos implementados à escala local, destacando-se por ser uma medida que visa primariamente aproximar a cidadania e os representantes eleitos através de mecanismos de formulação e decisão coletiva sobre uma parte da despesa pública.

O OPP foi destacado nos meios de imprensa nacionais e atraiu o interesse de investigadores em território nacional e internacional por representar uma inovação democrática pioneira em matéria de decisão coletiva à escala supra-local<sup>4</sup>. Alguns projetos controversos suscitaram uma viva discussão pública na imprensa e redes sociais, como aconteceu nas duas edições do OPP com aqueles que diziam respeito à prática tauromáquica, que atraíram vozes a favor e contra e fomentaram um debate sobre o valor das iniciativas de participação cidadã.

Na primeira edição do OPP, a região Centro deteve a taxa mais elevada de propostas aceites (514), enquanto a mais baixa se verificou nos Açores (128). Enquanto as regiões autónomas mostraram, de forma geral, níveis mais baixos de participação, a maioria dos votos foi para as propostas regionais. É possível que nem todas as pessoas tenham utilizado os dois votos à sua disposição (um regional e um nacional), mas não é possível fazer esta análise, pois faltam dados desagregados sobre a origem geográfica dos votos e uma caracterização sociodemográfica dos votantes. Uma análise atenta tem de equacionar ainda a distribuição sociodemográfica dentro do País, com a maior concentração de população na região norte, Área Metropolitana de Lisboa (AML) e região central, assim como a predefinição das áreas temáticas na primeira edição do OPP (por exemplo, a administração pública foi uma área de intervenção disponibilizada apenas nas ilhas). Não deixa, mesmo assim, de se destacar a taxa extremamente baixa de participação na AML, apesar da sua alta densidade demográfica e historial de orçamentos participativos à escala local.

*A falta de intermediação na relação entre instituições e cidadãos, assim como a competição de ideias à escala regional e nacional, poderá exacerbar algumas desigualdades sociais e de acesso à informação*

## Potencial de aprendizagem

*Aumentar realisticamente a escala.* O OPP coloca no centro do debate a gestão e distribuição de recursos económicos para o financiamento de projetos propostos pela cidadania no território nacional. Uma cartografia do País que saiba ponderar a alocação de verbas tendo em conta as disparidades socio-territoriais existentes entre as regiões poderá ir ao encontro de uma atuação mais realista tanto à escala regional como nacional.

*Ampliar as redes de funcionamento.* O OPP procurou o apoio das CCDR e executivos camarários sem criar, no entanto, novos corpos intermediários que pudessem ajudar a atingir os seus objetivos num processo integrado e multi-escalar. A falta de intermediação na relação entre instituições e cidadãos, assim como a competição de ideias entre os mesmos à escala regional e nacional, poderá exacerbar algumas desigualdades sociais e de acesso à informação.

*Repensar o modelo de participação cidadã.* O OPP coloca o cidadão enquanto indivíduo não organizado no centro do modelo de participação, fomentando a formação de redes informais para a angariação de votos nas propostas. Se esta modalidade poderá incentivar a auto-organização social e a cidadania ativa, reproduz-se aqui o risco da autosseleção dos participantes, que acaba por prejudicar a participação em pé de igualdade de todos.

<sup>4</sup> Falanga, Roberto (2018) "The National Participatory Budget in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking". In Nelson Dias (Org.) *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, 447-466. Oficina <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/34460?locale=en>

*Fiscalizar a execução dos projetos.* O regulamento do OPP não indica de forma clara como os projetos serão executados pelo Governo ou através de parcerias público-públicas ou público-privadas<sup>3</sup>. Não sendo disponibilizada mais informação a este respeito, abre-se uma frente de discricionariedade que merece maior atenção no futuro para o cumprimento de objetivos de transparência e prestação de contas. ▶

# Desigualdades sociais

---

Paulo Pedroso

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa



## Uma lenta e oscilante redução das desigualdades

A desigualdade de rendimentos em Portugal é elevada e já no contexto da adesão à União Europeia foi sistematicamente superior à dos outros países da Europa do Sul. No entanto, a grande recessão económica de 2008-2009 e os seus efeitos inverteram esta situação.

O coeficiente de Gini, que indica o nível de concentração do rendimento e consequentemente a intensidade das desigualdades económicas, era, até à grande recessão, significativamente mais alto em Portugal do que nos restantes países do sul. Em 2005, atingia 0,38 em Portugal e situava-se entre os 0,32 e os 0,33 em Espanha, Itália e Grécia. Mas iniciou então uma trajetória de descida em Portugal, apenas interrompida nos anos da intervenção da troika, numa tendência oposta à verificada no mesmo período em Espanha e em Itália. Essa inversão de tendência conduziu o país em 2018 ao valor de 0,32, o mais baixo dos quatro países. É credível que as tendências não se tenham alterado até ao período da crise pandémica.

Em 2004, no início da atual série estatística do Eurostat, os 20% mais ricos em Portugal auferiam sete vezes o rendimento dos 20% mais pobres. Em 2018, esse valor tinha-se reduzido a pouco mais de cinco vezes e, entre os referidos países da Europa do sul, este era aquele em que esta medida de desigualdade se tinha tornado menor, convergindo mesmo para o valor da zona euro.

A tendência de inversão da posição relativa de Portugal nas desigualdades na Europa do Sul não é acompanhada pela comparação entre o grupo dos mais ricos e o das classes médias. Apesar de também na comparação entre as pessoas no percentil 80 e no percentil 50 de rendimentos ter havido uma redução das desigualdades, Portugal continuou a ser o país da zona em que aquele indicador de desigualdade (ricos/classe média) é mais intenso.

A diferença entre os resultados comparativos destes dois indicadores prende-se com a tendência geral de evolução dos rendimentos no país no período em análise, que foi de crescimento progressivamente mais acelerado dos níveis de rendimento mais baixos. Se todos os rendimentos foram afetados pela grande recessão, o crescimento dos rendimentos dos 20% mais pobres tinha sido mais rápido que o dos outros decis na primeira década do milénio e recuperou mais rapidamente que os dos rendimentos das classes médias e dos escalões mais altos de rendimento. Esta tendência foi apenas diferente para os 10% mais pobres durante o “período de ajustamento”, em que foram severamente afetados pelas medidas de austeridade, mas este decil teve uma recuperação de rendimento rápida a partir de 2015, acelerada com a mudança de legislatura e de orientação do governo.

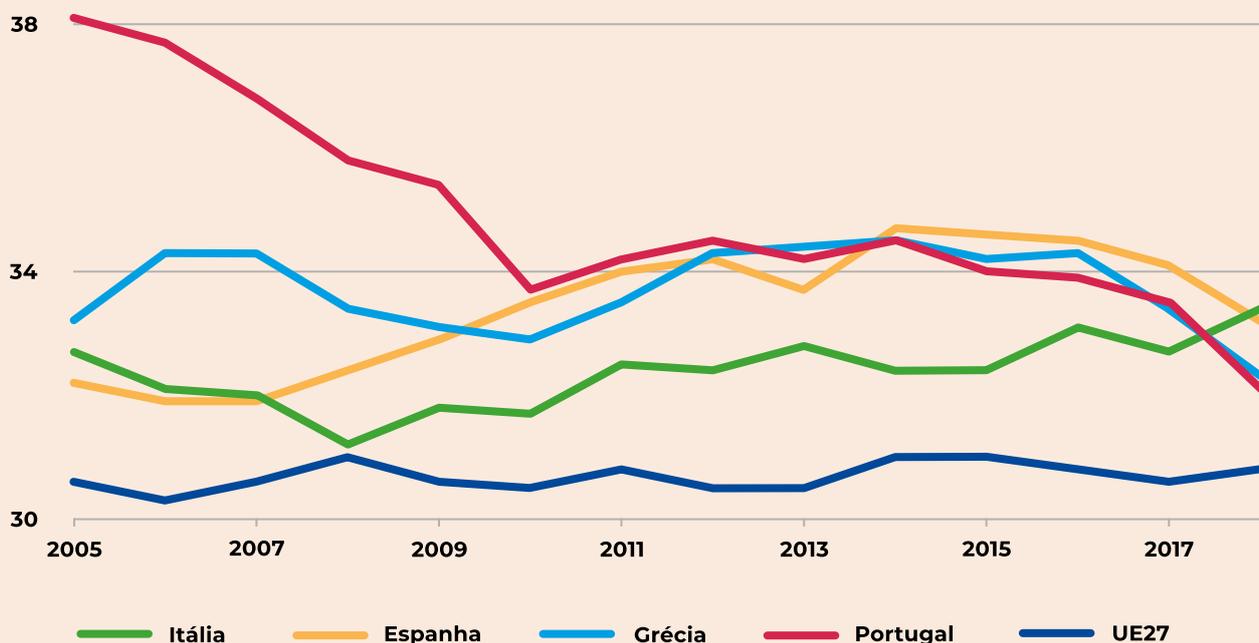
*Em 2005 Portugal destacava-se entre os países da Europa do sul pelos elevados níveis de desigualdade de rendimentos. Hoje, a situação inverteu-se (exceto nos rendimentos mais altos)*

Globalmente considerados, os últimos quinze anos em Portugal foram de reequilíbrio da distribuição de rendimentos, em favor particularmente dos dois decis mais baixos de rendimento.

O rendimento dos decis mais baixos, ao ter uma progressão mais acelerada que a do percentil 50, implicou a

## Coeficiente de Gini

Fonte: Eurostat



redução do “Risco de Pobreza” (medido pela quantidade de pessoas vivendo com um rendimento inferior a 60% do rendimento mediano), contrariada conjunturalmente, como referido, pela queda abrupta de rendimento dos mais pobres durante o “período de ajustamento”.

Entre 2004 e 2018, o “Risco de Pobreza” teve uma taxa de variação negativa de 15% – mais do dobro das taxas de variação, também elas negativas – dos outros países da Europa do sul e o país não só deixou de ser o que tinha o Risco de Pobreza mais elevado como passou para a posição oposta.

A diminuição do Risco de Pobreza não correspondeu sempre a uma melhoria do nível de vida, na medida em que a desvalorização interna imposta no período de “ajustamento económico” implicou que o rendimento mediano se contraísse a partir de 2010, mantendo variações negativas até 2013 e apenas tivesse atingido de novo o valor de 2010 a partir de 2016.

As transferências sociais contribuíram significativamente para a diminuição destas taxas de Risco de Pobreza, uma vez que tiveram um efeito de redução desse risco que chegou a aproximar-se dos 15 pontos percentuais (p.p.) antes da grande recessão e, apesar das reduções impostas em algumas medidas e do congelamento de valores de

outras prestações, incluindo pensões, continuou a reduzi-lo após o “programa de ajustamento”. Embora menos eficazes, essa redução estabilizou em torno dos 9 p.p.

No passado, a maior vulnerabilidade à pobreza estava associada às pensões de velhice. Mas houve uma transformação estrutural que conduziu a que, no fim da primeira década do século, após uma longa tendência de redução do Risco de Pobreza, os pensionistas passassem a ter um risco de pobreza inferior ao do conjunto da população.

*A maior vulnerabilidade à pobreza está hoje associada à relação com o mercado de trabalho (em particular, com o desemprego) e já não às pensões de velhice*

Atualmente a relação com o mercado de trabalho marca fortemente a probabilidade de um adulto se encontrar em Risco de Pobreza. O fator que mais protege deste risco é o acesso ao emprego. Desde que a série estatística

disponível começou a diferenciar os trabalhadores por conta de outrem dos restantes trabalhadores, tornou-se notório ainda que é a condição de empregado a que melhor previne o risco de pobreza.

No extremo oposto, o grupo dos desempregados é não apenas o que se encontra em posição mais vulnerável face à pobreza, como é o único que diverge da tendência nacional de redução desse risco. Entre 2005 e 2018, a taxa de risco de pobreza dos desempregados teve um aumento de cinquenta por cento, passando de cerca de 28% para 42%, tendo tido uma aceleração particularmente forte depois

de 2011. Essa evolução, se está parcialmente associada às mudanças no desemprego no país (nomeadamente porque na fase de retoma do crescimento do emprego terão sido os trabalhadores mais vulneráveis a não conseguir regressar ao emprego) está também associada à perda de eficácia das prestações de desemprego, quer por força da redução dos níveis de cobertura, quer por efeito das condições de acesso à prestação, permanência e montantes auferidos, na sequência da estratégia adotada para estas prestações a partir do “período de ajustamento”, o que justifica que observemos mais de perto este domínio das políticas sociais. ▶

## A proteção social do desemprego

A proteção no desemprego foi introduzida em Portugal apenas depois da revolução de 1974. O IV Governo Provisório criou em 1975, experimentalmente, um subsídio de desemprego de valor fixo sujeito a uma condição de recursos<sup>1</sup>, experiência que foi transformada em medida permanente pelo I Governo<sup>2</sup>.

O V Governo, em 1978, atuou no sentido da expansão do âmbito da medida e da melhoria da adequação dos benefícios e inovou criando um prémio de colocação aos trabalhadores que se reempregassem pelos seus próprios meios<sup>3</sup> e ensaiando uma extensão da cobertura aos candidatos a primeiro emprego<sup>4</sup>.

Nas vésperas da adesão à CEE, com o país a atravessar uma profunda crise económica e social, o IX Governo criou finalmente um regime de proteção dos trabalhadores por conta de outrem (TPCO) de base contributiva<sup>5</sup>.

O subsídio de desemprego anterior foi integrado na nova arquitetura com a designação de Subsídio Social de Desemprego (SSD) e a designação Subsídio de Desemprego (SD) foi reservada para a nova prestação, que passou a ter um valor proporcional ao salário auferido, definindo um limite mínimo igual ao salário mínimo nacional (SMN) e máximo de três vezes o SMN. O acesso ao novo SD foi formulado de modo exigente, com um prazo de garantia alargado (de 36 meses) e uma duração da prestação extremamente reduzida (6 meses), mas com forte valorização da contributividade, dado que acrescia a essa duração 1 mês por cada 12 meses de contribuições.

A interação entre SD e SSD foi garantida de forma dupla. Quem não acesse ao SD por ter um período de contribuições insuficiente acederia ao SSD se cumprisse a condição de recursos e tivesse cumprido metade do prazo de garantia do SD. E quem concluisse o período da prestação de desemprego, permanecesse desempregado e cumprisse a condição de recursos teria acesso sequencial ao SSD, prolongando no tempo a proteção, ainda que com uma prestação mais baixa.

Os princípios basilares da proteção no desemprego definida em 1985 mantêm-se até hoje, embora se tivessem sucedido múltiplas alterações, com efeitos nunca avaliados.

Década e meia mais tarde, o XIII Governo criou o subsídio de desemprego parcial<sup>6</sup>, uma prestação diferencial correspondente à diferença entre o valor do SD

*Os princípios basilares da proteção no desemprego definida em 1985 mantêm-se até hoje, embora se tivessem sucedido múltiplas alterações em diversos parâmetros, com efeitos nunca avaliados*

<sup>1</sup> DL n.º 169-D/75 de 31 de março

<sup>2</sup> DL 183/77 de 5 de maio

<sup>3</sup> DL 445/79, de 9 de novembro

<sup>4</sup> Despacho Normativo 374/79, de 20 de dezembro. O VIII Governo viria a incorporar esta ideia num capítulo de um diploma que só entrou em vigor já na vigência do IX governo (DL 297/83, de 24 de junho). Mas este suspendeu a sua entrada em vigor. A polémica em torno da prestação para jovens à procura do primeiro emprego continuou no Governo e no Parlamento até à sua extinção com a criação do rendimento mínimo garantido em 1997.

<sup>5</sup> DL n.º 20/85 de 17 de janeiro

<sup>6</sup> DL 119/99, de 14 de abril

*O ajustamento depois da grande crise de 2009 foi, para os trabalhadores por conta de outrem, um período de triplo recuo da proteção no desemprego, com a redução do valor da prestação, da sua duração e a restrição das condições de acesso*

com um fator de majoração (então fixado em 25%) e o da remuneração por trabalho a tempo parcial. Essa majoração foi depois subida para 35%<sup>7</sup>.

Em 2006, o XVII Governo introduziu duas alterações de fundo<sup>8</sup>: retomou e alargou ao SSD a ideia de ligação dupla da duração da prestação à idade e à contributividade, definindo para cada escalão etário um período de prestação menor para quem tivesse carreiras contributivas mais curtas, e introduziu uma rutura com o paradigma que vinha de 1975 instituindo o dever de apresentação quinzenal, como prova de disponibilidade para o trabalho<sup>9</sup>.

A grande recessão de 2009 trouxe grandes desafios. O XVII Governo adotou medidas de aperfeiçoamento da proteção no desemprego. O DL 68/2009, de 20 de março, alterou por um ano a condição de recursos do SSD de 0,8 SMN para 1,1 IAS, ou seja, alargou-a de 360 € para 461 €, 14€ per capita e prorrogou por seis meses os SSD que cessassem no ano de 2009. O DL 150/2009, de 30 de junho reduziu de 450 dias para 365 dias em dois anos o prazo para acesso ao SD, para vigorar durante o ano de 2010. O Parlamento majorou em 10% por cada beneficiário o SD dos casais com filhos a cargo e de agregados monoparentais com filhos a cargo<sup>10</sup>.

Já em pleno “período de ajustamento” ocorreram pela mão do XIX Governo as duas últimas expansões da proteção no desemprego. Foi criado um subsídio de cessação de atividade dos trabalhadores independentes prestando serviços maioritariamente a uma única entidade e foi introduzida a proteção por encerramento de empresa ou cessação de atividade profissional involuntária de trabalhadores independentes com atividade empresarial ou que exerçam funções de gerência ou de administração em entidades coletivas<sup>11</sup>.

Ao contrário, em relação aos TPCO, a partir de 2010 o XVIII e o XIX Governos adotaram medidas de redução dos montantes do SD e do SSD e de restrição do acesso ao SSD. Os decretos-lei 70/2010 e 72/2010, de 18 de junho desligaram o SD e o SSD do SMN, ligando-o ao Indexante de Apoios Sociais (IAS), com as mesmas proporções que tinha a indexação ao SMN. Em 2012, o governo seguinte reduziu de três para 2,5 IAS o montante máximo de SD<sup>12</sup>. Foi, assim, reduzido o valor da prestação mínima e da prestação máxima.

Os diplomas do XVIII Governo provocaram ainda outra descida do nível de cobertura do SSD pela introdução de uma mudança no modo de cálculo do rendimento familiar. Para os que com a nova condição de recursos continuaram a aceder à prestação, o montante foi também reduzido.

A tudo isto juntou-se uma redução significativa da duração da prestação e a introdução de uma penalização no montante de prestação de 10% ao fim de 180 dias.

A reintrodução do par idade-anos de contribuição na definição da duração da prestação foi feita em 2006 de modo a produzir uma redução do tempo de proteção para os trabalhadores com menores carreiras contributivas, penalizadora em cerca de um terço do tempo de proteção, mantendo geralmente o tempo de proteção dos trabalhadores com carreiras contributivas longas. O DL 64/2012 procedeu a uma contração generalizada fortemente penalizadora das carreiras curtas (que, apesar de variar com a idade, andou entre cerca de um terço e metade) mas também dos trabalhadores com carreiras longas, que tiveram, para os maiores de 30 anos, uma redução de cerca de um quarto.

O ajustamento depois da grande crise de 2009 foi, para os trabalhadores por conta de outrem, um período de triplo recuo da proteção no

<sup>7</sup> DL 84/2003 de 24 de abril

<sup>8</sup> DL 220/2006, de 3 de novembro

<sup>9</sup> Esta medida viria a ser revertida pelo Parlamento, uma década mais tarde, através da Lei 34/2016, de 24 de Agosto.

<sup>10</sup> Lei 5/2010, de 5 de maio

<sup>11</sup> DL n.º 12/2013 de 25 de janeiro

<sup>12</sup> DL 64/2012, de 15 de março

desemprego, em redução do valor da prestação, da sua duração e de restrição das condições de acesso. Esse recuo não foi revertido depois do “período de ajustamento”<sup>13</sup>. Mas foi introduzida no Orçamento de Estado para 2016 uma medida extraordinária de apoio a desempregados de longa duração ex-beneficiários do SSD que ao fim de 360 dias após a cessação da prestação permanecem desempregados e preenchem os requisitos de acesso ao SSD, atribuída por 180 dias e com o valor de 80% do último SSD. Os beneficiários desta medida são, pois, desempregados em situação prolongada de exclusão e pobreza.

Perante a pandemia da COVID-19, o XXII Governo prorrogou as prestações por desemprego até 30 de junho de 2020<sup>14</sup> e garantiu o acesso ao SSD com metade do prazo de garantia normal (90 dias no último ano para a generalidade dos trabalhadores e 60 para os que vêm cessados contratos de trabalho a termo ou são despedidos durante o período experimental), fixando a duração da prestação nestes casos em 90 e 60 dias, respetivamente<sup>15</sup>. O curto prazo de concessão será ultrapassado pela prorrogação até ao fim do ano de 2020 das prestações do SSD, prevista no Programa de Estabilização Económica e Social apresentado pelo Governo a 4 de junho de 2020.

Entretanto, no Parlamento foram aprovados na generalidade e estão em discussão três iniciativas legislativas: uma do BE de criação de um subsídio extraordinário de desemprego e cessação de atividade com a duração máxima de 180 dias e sem prazo de garantia; uma do CDS de redução para metade do prazo de garantia de acesso ao subsídio de desemprego, ao subsídio por cessação de atividade e ao subsídio por cessação de atividade profissional; e uma do PCP que prevê um regime excecional e temporário de acesso ao subsídio social de desemprego para durar até à cessação das medidas de resposta à COVID-19, que elimina o prazo de garantia e define uma condição de recursos de 120% do IAS *per capita*.

Desde a crise anterior a interação entre a dinâmica do mercado de trabalho e as medidas tomadas levou a uma redução do nível de cobertura dos desempregados. Não existem avaliações que permitam identificar os efeitos de cada uma das medidas tomadas ou identificar que segmentos ficaram mais desprotegidos. Mas o rácio de cobertura dos desempregados pelo conjunto das medidas de proteção social no desemprego caiu 10 pontos percentuais (p.p.) entre 2012 e 2017, recuperando ligeiramente após esse ano e significativamente no ano de 2019, sugerindo que a dinâmica positiva do mercado de trabalho estaria a conseguir integrar segmentos significativos de desempregados desprotegidos. Os dados disponíveis sobre o início dos efeitos da pandemia levam a temer que se agravem de novo os índices de desproteção num cenário de ausência de novas políticas.

O SSD passou por uma perda profunda de relevância, em particular no que se refere ao SSD inicial, tornando marginal a proteção conferida a desempregados pobres e com empregos precários. Os beneficiários de SSD inicial caíram desde 2012 sustentadamente e são em abril de 2020 pouco mais de 2% do total de desempregados, pouco mais de metade em proporção dos desempregados do que eram sete anos antes. Corroborando as indicações dos dados sobre a pobreza dos desempregados, o SSD subsequente, apesar da sua exiguidade, ganhou peso entre os desempregados nos anos mais intensos de crise e continua a ser a fonte de proteção de cerca de 5% dos desempregados.

**O rácio de cobertura dos desempregados pelo conjunto das medidas de proteção social no desemprego caiu 10 pontos percentuais entre 2012 e 2017, recuperando ligeiramente após esse ano e significativamente em 2019**

<sup>13</sup> Foi introduzida em 2017 a garantia mínima de que o corte de 10% ao fim de 180 dias não poderia fazer o valor da prestação ser inferior a um IAS. (DL 53-A/2017, de 31 de maio) e esse corte foi, depois, eliminado no Orçamento de Estado para 2018 (Lei 114/2017, de 29 de dezembro).

<sup>14</sup> DL n.º 10-F/2020 de 26 de março

<sup>15</sup> DL 20-C/2020, de 7 de Maio

*O aumento do risco de desemprego em Portugal depois da grande recessão foi acompanhado por políticas restritivas de proteção social dos desempregados que não foram revertidas, nem no contexto da pandemia*

O uso do SSD como medida de transição para a reforma antecipada é quase nulo, demonstrando a ineficácia deste mecanismo na construção de uma via que previna o risco de pobreza de desempregados idosos. A medida introduzida em 2016, de proteção renovada após um período de expulsão da prestação teve um alcance muito reduzido.

Na sua globalidade, o aumento do risco de desemprego em Portugal depois da grande recessão foi acompanhado por políticas restritivas de proteção social dos desempregados não revertidas nem no advento de uma crise social que possa acompanhar a pandemia. Este recuo na proteção social é concomitante com a progressão na vulnerabilidade à pobreza dos desempregados. ▶



