RELATÓRIO *para o*

CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma visão pós-troika

coordenação JORGE MOREIRA DA SILVA

Plataforma para o **CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL**

RELATÓRIO *para o*

CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma visão pós-troika

Coordenação
JORGE MOREIRA DA SILVA



05 SUMÁRIO EXECUTIVO: Libertar o potencial de crescimento de Portugal

34 CIDADANIA, DEMOCRACIA E LIBERDADE
37 Desafio 1 Consagrar uma democracia mais participada e uma representação política mais responsabilizada
50 Desafio 2 Dar mais liberdade aos cidadãos, com menos influência do Estado

56 CONHECIMENTO
59 Desafio 3 Alicerçar o sistema educativo na liberdade e responsabilidade, formando gerações criativas, competentes e confiantes
66 Desafio 4 Apoiar a criação artística e assumir a cultura como fator de identidade, de afirmação internacional e de criação de valor
72 Desafio 5 Apostar no retorno económico da ciência e na internacionalização do ensino superior
79 Desafio 6 Criar e transformar negócios, arriscando, inovando e empreendendo
84 Desafio 7 Tirar partido da criatividade, mobilidade e participação da juventude

88 COMPETITIVIDADE
91 Desafio 8 Reformar o sistema fiscal, alinhando-o com os objetivos de valorização do trabalho, de criação de riqueza e de proteção dos recursos naturais
96 Desafio 9 Concretizar uma justiça capaz de melhor realizar o Estado de Direito
104 Desafio 10 Criar uma nova carteira de atividades e reforçar a competitividade global das empresas
112 Desafio 11 Atingir uma base orçamental sólida e assegurar a estabilidade do sistema financeiro
121 Desafio 12 Reduzir o défice da balança comercial alimentar e impulsionar o desenvolvimento rural e o setor florestal
129 Desafio 13 Assumir a Sociedade da Informação e a infraestrutura de comunicações como essenciais para o aumento da competitividade e da internacionalização

138 SUSTENTABILIDADE
141 Desafio 14 Tirar partido da economia verde, conservando e valorizando os recursos naturais
147 Desafio 15 Combater as alterações climáticas, promovendo as fontes renováveis e o consumo eficiente e inteligente de energia
154 Desafio 16 Aumentar a resiliência e coesão territorial, remunerar os serviços dos ecossistemas e requalificar a vida nas cidades
163 Desafio 17 Assumir o mar como motor de desenvolvimento e de afirmação de Portugal no mundo
168 Desafio 18 Estabelecer uma mobilidade verde e inteligente, assente num modelo empresarial eficiente

174 BEM-ESTAR
177 Desafio 19 Aumentar o emprego, num contexto de maior diversidade e flexibilidade nos regimes de contratação e de formação
183 Desafio 20 Assegurar uma maior intervenção das organizações da economia social e do voluntariado
188 Desafio 21 Promover um sistema de saúde inclusivo, financeiramente sustentável, num quadro de maior liberdade de escolha e de concorrência
196 Desafio 22 Fortalecer a família, reconhecendo-a como o primeiro contexto de coesão social e de diversidade
202 Desafio 23 Reforçar os direitos dos consumidores, com maior acesso à informação e aos meios de resolução de litígios

210 DESAFIOS GLOBAIS
213 Desafio 24 Assumir por inteiro a vocação europeia, atlântica e universalista
220 Desafio 25 Reformar a ação externa, captando talentos e investimento e promovendo a internacionalização da economia e instituições nacionais
225 Desafio 26 Contribuir para uma globalização inclusiva e sustentável
227 Desafio 27 Fazer da segurança e defesa, pilares da estratégia nacional

235 Anexo 1 Lista de co-autores do Relatório para o Crescimento Sustentável

Plataforma para o CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL

A Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS), constituída em Outubro de 2011, é uma associação independente, sem filiação partidária e sem fins lucrativos. A PCS visa, num quadro de ampla participação pública e de articulação com centros de I&D e *think-tanks* nacionais e internacionais, dar um contributo para a afirmação de um modelo de desenvolvimento sustentável.

A PCS está organizada em 6 grupos de trabalho (Conhecimento, Bem-estar, Sustentabilidade, Competitividade, Desafios Globais e Cidadania, Democracia e Liberdade) e em 27 subáreas, nos quais participam cerca de 400 membros.

A PCS estabeleceu uma relação de parceria com os seguintes *think-tanks* e fundações: BRUEGEL (Bélgica), Centre for European Policy Studies-CEPS (Bélgica), ASTRID (Itália), REFORM (Reino Unido), RESPUBLICA (Reino Unido), Centre for European Studies - CES (Bélgica), ENTORNO (Espanha), Konrad Adenauer Foundation (Alemanha), FLAD (Portugal) e Fundação Millennium (Portugal).
Os dirigentes destas instituições integram o Conselho Consultivo da PCS.

Libertar o potencial de crescimento de Portugal

RELATÓRIO PARA O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL: O QUE É E O QUE NÃO É

Em outubro de 2011, momento da nossa constituição enquanto associação cívica, fomos claros quanto à nossa natureza e aos nossos propósitos.
Somos patriotas. Amamos Portugal e acreditamos nos portugueses. Temos orgulho na nossa história. Mas não queremos viver no passado, nem do passado. O que nos motiva é a capacidade de transformar o futuro.
Defendemos um País aberto e atuante no mundo. A esfera nacional não é suficiente para abraçar os desafios globais e, até, os desafios nacionais.
Acreditamos no multilateralismo e na consagração dos bens públicos globais. Consideramos a globalização como uma oportunidade e a necessidade da sua regulação, colocando-a ao serviço do desenvolvimento sustentável, deve ser uma prioridade da nossa agenda nacional e internacional.

Somos inconformistas, reformistas e queremos assumir o risco. Grandes crises requerem audácia e arrojo. Não nos resignamos perante a crise e sabemos que só a superaremos com reformas estruturais e com alterações de comportamentos e de mentalidade.
Acreditamos que a realização de grandes coisas não depende, apenas, da possibilidade de as fazer; depende da vontade de as fazer.
Acreditamos no valor incontornável da liberdade e da dignidade de cada pessoa.
Acreditamos no valor das comunidades. Assumimos a síntese personalista entre ambos.

Nascemos da convicção de que **a consolidação orçamental, sendo condição necessária, não é condição suficiente para o crescimento.** Precisamos de um novo modelo de desenvolvimento e não apenas de um resgate económico-financeiro. Por duas razões principais: primeiro, porque existem outros problemas estruturais, que nos acompanham há décadas, para além do endividamento e dos défices orçamentais, e que nos têm impedido de crescer de um modo – financeira, social, económica e ambientalmente – sustentável. Segundo, porque a estratégia de crescimento, em Portugal, não pode estar desligada dos grandes debates e tendências internacionais em matéria de demografia, de consumo de recursos naturais, de volatilidade do preço das matérias primas e de inovação tecnológica.

Há um ano assumimos a responsabilidade de contribuir, num quadro de grande participação, de articulação com outros *think-tanks* e de forte envolvimento internacional, para uma resposta, de natureza cívica, à imprescindibilidade de uma visão integrada para o modelo de desenvolvimento de Portugal que transcendesse o Memorando de Entendimento celebrado entre Portugal e o Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE) e Banco Central Europeu (BCE).

Este Relatório não é o resultado de um exercício académico com a pretensão de indicar a via científica para o crescimento sustentável; não é um catálogo de medidas derivadas de uma matriz programática partidária, existente ou latente; não é um menu de consensos bi ou multipartidários; não é o produto do trabalho de uma empresa de consultadoria; não é o caderno de encargos ou a lista de desejos de um qualquer grupo de pressão; não é uma colagem de ideias mais ou menos originais elaboradas por um grupo diletante ou por um conjunto de "jovens turcos".

Este Relatório é um ato de responsabilidade de uma associação independente, sem filiação partidária e sem fins lucrativos, composta por cidadãos que consideram não poder deixar de estar à altura de um momento tão difícil para Portugal e para os portugueses. Durante mais de um ano, ouvimos dezenas de especialistas nacionais e internacionais, realizámos centenas de reuniões, produzimos milhares de páginas de diagnóstico e de recomendações e beneficiámos da incalculável generosidade do trabalho voluntário dos mais de 400 membros da PCS. Chegámos a esta síntese de 300 páginas, identificando **27 desafios estratégicos e 511 recomendações que consideramos importantes para libertar o potencial de crescimento de Portugal.**

Estamos cientes da eventualidade de nem todas as recomendações apresentadas reunirem a concordância dos 400 membros da PCS e não ignoramos que algumas das recomendações poderão mesmo suscitar controvérsia. Apesar disso, consideramos que todas as recomendações merecem ser discutidas.

O Relatório que agora publicamos é um ponto de partida. Não é um ponto de chegada. Não é um trabalho perfeito, mas nunca teve a pretensão de o ser.
É a nossa visão pós-troika e estamos interessados em torná-la mais nítida, beneficiando do contributo de todos.
Com a publicação deste Relatório para o Crescimento Sustentável iniciaremos um debate, a decorrer de um modo aberto e descentralizado sobre as 511 recomendações que formulámos.
Essa discussão pública inspirar-nos-á a melhorar as nossas propostas.
Estamos todos convocados.

ONDE ESTÁVAMOS, ONDE ESTAMOS, ONDE QUEREMOS ESTAR?

Em abril de 2011, Portugal viu-se confrontado com a necessidade de, pela terceira vez na sua história, pedir ajuda externa para evitar a bancarrota.

Longos anos de opções políticas erradas e de um **modelo de desenvolvimento anacrónico** originaram: a perda de competitividade da economia; um nível de crescimento medíocre (0,6%, em média, entre 2000 a 2010) acompanhado do acentuar da divergência com a média europeia; o aumento exponencial da despesa pública – entre 2000 e 2010, a despesa pública aumentou de 43% para 51% do PIB, as despesas sociais aumentaram de 25,4% para 30,2% do PIB, as pensões cresceram 4,5% mas a receita de impostos manteve-se em 34% do PIB; a operação sistemática de desorçamentação (nas empresas públicas e nas PPP); o crescimento do desemprego estrutural, conjugado com um nível crescente de desigualdade social, bem patente na forte assimetria na distribuição da riqueza e no proliferar de situações de dependência de muitos cidadãos face aos recursos públicos e com o consequente alastramento de fenómenos de pobreza endémica.

Este **modelo de desenvolvimento insustentável** despoletou um período prolongado de défices externos, para cobrir o excesso de despesa, dando origem a um excessivo endividamento perante o exterior, à perda de confiança dos mercados externos e, assim, à incapacidade para obter financiamento externo. A nossa dívida pública atingiu, em 2010, cerca de 100% do PIB (em 2005, era 62% do PIB).

O pedido de ajuda externa tornou-se, pois, inevitável. O atual Governo tem assumido o objetivo de **respeitar o compromisso externo assumido com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional,** em torno da estabilização financeira, da consolidação das contas públicas e da concretização de uma agenda de reformas estruturais, procurando credibilizar a nossa posição junto dos nossos parceiros internacionais e do mercado e concluir o mais rapidamente possível o Memorando de Entendimento, reconquistando a nossa plena soberania financeira e recuperando o direito de fazermos escolhas inteiramente livres.

É verdade que o esforço de consolidação orçamental tem envolvido grandes sacrifícios dos cidadãos. Como é verdade que os riscos associados ao cumprimento do programa de ajustamento permanecem elevados, seja pelo agravamento do contexto externo, com o alastramento da crise da dívida soberana a mais Estados-Membros da UE e a tendência recessiva na Europa, seja pelas consequências macroeconómicas do aumento do desemprego nacional.
Mas, não é menos verdade que alguns resultados alcançados são extremamente positivos, dando um sentido útil aos sacrifícios que estão a ser pedidos aos portugueses: as sistemáticas avaliações positivas, por parte da troika, em relação ao cumprimento do Programa de Ajustamento, e a credibilização da posição de Portugal junto do mercado, dos credores e das instituições internacionais; a redução do défice primário e a despesa pública, com um ritmo inédito face às últimas três décadas; o aumento significativo das exportações e o quase equilíbrio da nossa balança comercial; a queda consistente dos juros da dívida soberana e do risco de incumprimento.

Esta é a estratégia de curto-prazo. E é a estratégia mais adequada no curto-prazo.
Mas é preciso mais.
Não podemos iludir-nos, como desde sempre esta Plataforma tem alertado, quanto à verdadeira dimensão dos nossos problemas. O défice e o endividamento, sendo muito graves, são apenas uma parte do problema português.
Quando encaramos **os outros défices e as outras dívidas** – produtividade baixa, terceira maior taxa de abandono escolar da UE, elevadas dependência energética e intensidade energética, grave dependência alimentar do exterior, baixo nível de investimento privado em investigação e desenvolvimento, competências reduzidas dos nossos jovens nas áreas da leitura, matemática e ciências, níveis intoleráveis de desigualdade social, de imobilidade social e de pobreza, lentidão no sistema de justiça, sinuosidade de regras no ordenamento do território – facilmente se constata que estamos perante um desafio de maior dimensão do que aquela que se intui dos debates focados nas urgências do presente.

É tempo de assumirmos que **o nosso problema é estrutural**, que não resulta apenas da falta de financiamento externo e que não se resolverá sem uma alteração radical do nosso modelo de desenvolvimento: um modelo de desenvolvimento verde, inteligente, competitivo e inclusivo, que necessita de novas opções estratégicas e de um quadro ambicioso de reformas capaz de transcender, simultaneamente, o horizonte temporal de uma legislatura e as heranças político-culturais do passado.

Temos de preparar uma **visão pós-troika** que liberte o potencial de crescimento de Portugal. No quadro da troika, isto é, do atual cumprimento do Memorando de Entendimento, a nossa estratégia tem sido baseada, por um lado, na consolidação orçamental – através da redução de desperdícios na administração pública, dos cortes nos consumos intermédios, do aumento da carga fiscal e do programa de privatizações – e, por outro lado, nas reformas estruturais que, designadamente, têm procurado criar as condições para mais concorrência, democratização e internacionalização da economia nacional.

Ora, no contexto pós-troika, é preciso avançar para uma **nova estratégia**.
Em primeiro lugar, afirmando a responsabilidade orçamental em torno de três novas linhas de orientação: definir, não apenas limites ao défice orçamental, mas também limites à despesa; concretizar uma reforma fiscal amiga do crescimento, aumentando os impostos sobre a poluição e sobre a degradação de recursos naturais e reduzindo os impostos sobre o trabalho e sobre o rendimento das empresas; redefinir, em nome da liberdade dos cidadãos e da eficiência da utilização dos recursos, as funções a atribuir ao Estado.

Em segundo lugar, avançar para uma estratégia de crescimento e emprego assente numa agenda de transformações estruturais e de investimentos seletivos e reprodutivos em três áreas: o conhecimento e empreendedorismo; as alterações climáticas e a economia verde; e a política industrial. Sendo verdade que não foi por falta de despesa, na última década, que Portugal não deixou de exibir os sinais de insustentabilidade do seu modelo de desenvolvimento, não é menos verdade que não é possível crescer sem investimento. A questão essencial está na seletividade – de setores e projetos – e na reprodutividade desse investimento. Para que a despesa gere riqueza e não, simplesmente, gasto e desperdício.

Em terceiro lugar, tirar partido dos talentos, das infraestruturas, dos recursos naturais, da História e do posicionamento geopolítico para competir e vencer à escala global, no contexto de uma economia de rede e não de escala, para enfrentar as novas ameaças globais – a crise climática, a crise alimentar, a crise demográfica, a perda de biodiversidade, o terrorismo e a cibersegurança – e para tirar partido das novas oportunidade globais, como: a economia verde e a revolução energética, a economia da saúde e a biotecnologia, a economia digital e dos novos materiais. Temos de fazer de Portugal um país de atração de talentos, de investimento e de projetos.

Em quarto lugar, contribuir ativamente para a refundação do projeto europeu, no quadro de um significativo aprofundamento político, económico e financeiro, de modo a enfrentar, de forma estrutural e não meramente conjuntural, a maior crise europeia desde o pós-guerra – uma crise da dívida, do desemprego, da recessão e, não menos grave, uma crise de confiança.

A consolidação orçamental do presente é condição necessária para o crescimento, na medida em que é instrumental para a libertação de recursos para a economia. Mas não é condição suficiente para o crescimento. Este só poderá ser alcançado com uma visão pós-troika que enfrente todos os nossos problemas estruturais, e não apenas os de natureza orçamental e financeira; que dê mais liberdade aos cidadãos e menos peso ao Estado; que reconfigure a economia social de mercado, dando uma leitura moderna da equidade e da igualdade de oportunidades; que tire partido das potencialidades de competição global de que dispomos; e que reclame da Europa a liderança política que encontre, no nosso tempo, um instrumento da dimensão política (obviamente, com outra adequação do nível de recursos financeiros) do Plano Marshall no pós-guerra.
Mas só o conseguiremos se o fizermos todos, no quadro de uma democracia mais participada e de uma melhor representação política.

LEVAR A DEMOCRACIA MAIS LONGE

A insatisfação dos portugueses com a sua democracia tem de ser encarada. É da razão e do mérito que deve emergir o poder, que só com transparência pode ser exercido. Num momento de crise económica e de crise de identidade, nacional e europeia, é fundamental estimular a participação cívica e assegurar um debate transparente e aberto sobre as escolhas políticas, evitando que a insatisfação se transforme em deriva antidemocrática.

A regeneração do sistema político português envolve não apenas a sempre proclamada e raramente concretizada revisão dos sistemas eleitorais mas principalmente uma maior participação cívica.

É, aliás, no contexto mais amplo do reforço da cidadania que devemos avançar para o aprofundamento da democracia, reforçando a confiança dos cidadãos nas instituições e no próprio sistema político.

Participar é fazer parte de uma sociedade e tomar parte no desenvolvimento desta, segundo os princípios de que quem participa deve ser ouvido, deve estar informado e deve ter retorno quanto aos resultados do seu contributo. E isto é válido na relação dos cidadãos com os órgãos e agentes do sistema político (nacional, local e europeu), com as organizações e os movimentos cívicos, com os serviços públicos e com os seus interlocutores no mundo do trabalho.

É chegado o momento de levar a democracia mais longe.

O aprofundamento da democracia e da participação cívica deverá passar por:

- → Desenvolver novos mecanismos de participação cívica e envolver mais diretamente os cidadãos na definição e na aplicação das políticas públicas. Nesse sentido, é importante conferir aos cidadãos o direito de poder **pronunciar-se em referendo sobre as grandes opções estratégicas e alargar o direito de petição de cidadãos** à apresentação de iniciativas legislativas;
- → Reforçar a relação entre os representantes políticos e os eleitores pela reforma dos mecanismos de representatividade, designadamente, através da **revisão o sistema eleitoral, prevendo círculos uninominais e o voto preferencial** no círculo nacional; da consagração da possibilidade do voto eletrónico; e da **contabilização dos votos em branco** na eleição presidencial e no referendo;
- → Assegurar a descentralização político-administrativa e o maior envolvimento dos cidadãos no governo local, designadamente, aprofundando a experiência dos **orçamentos locais participativos**, com verdadeira dimensão deliberativa;
- → **Alargar as responsabilidades e influência das instituições intermédias**, das ONG, do setor da economia social e das organizações de voluntariado, que estão em condições de prestar muitos serviços públicos, com maior qualidade e eficiência do que o Estado;

- → Reforçar o acesso à informação e a **participação dos cidadãos na avaliação das políticas públicas e valorizar a base científica das opções estratégicas**, envolvendo a comunidade científica, através de uma Comissão específica a funcionar em permanência no âmbito da Assembleia da República, na avaliação custo-benefício das iniciativas legislativas e suscitando a discussão pública das decisões de caráter estratégico;
- → Conferir maior transparência e escrutínio no exercício de cargos públicos, assumindo um **combate determinado à corrupção** e a todas as atuações desviantes no exercício desses cargos;
- → Melhorar as condições de **abertura, transparência e reconhecimento do mérito nos partidos políticos**, em torno de mecanismos que gerem concorrência interna, com eleições primárias nas escolhas dos candidatos, com financiamento exclusivamente público e com fiscalização e aprovação judicial dos financiamentos e das contas das respetivas campanhas internas;
- → Facilitar o acesso de todos – instituições, cidadãos, jornalistas e investigadores – aos **documentos da administração pública e dos órgãos de soberania** e aos dados estatísticos relevantes, e reforçar o papel dos painéis de cidadãos que acompanham o desenvolvimento de determinados serviços públicos.

DAR MAIS LIBERDADE AOS CIDADÃOS COM MENOR INFLUÊNCIA DO ESTADO

É preciso libertar a sociedade portuguesa do peso do Estado. O Estado já consome metade da riqueza nacional. Na última década, entre 2000 e 2010, a despesa pública aumentou de 43% para 51%, as despesas sociais cresceram quase 5% (de 25,4% para 30,2% do PIB), as pensões cresceram 4,5%, mas a receita de impostos manteve-se em 34% do PIB.
Três em cada quatro euros da despesa pública são gastos em salários, pensões e subsídios. Isto é, cerca de 70% da população vive direta ou indiretamente da despesa do Estado. Essa dependência representa, não apenas um problema orçamental mas, também, uma deficiente relação entre o Estado, os cidadãos e as instituições.
A sociedade existe antes do Estado e o Estado não pode determinar toda a vida social.
A dignidade da pessoa humana exige a contenção do Estado na esfera pessoal.
Ao Estado não compete impor um modelo de sociedade e de realização individual mas assegurar o direito de cada um ser livre e perseguir os seus objetivos, pelos caminhos que considere mais adequados.
Não são as pessoas que devem estar ao serviço do Estado, mas o Estado que deve estar ao serviço das pessoas.
Queremos um Estado que valorize a criatividade, a iniciativa e a inovação da sociedade.
A excessiva intervenção do Estado atenta contra o dinamismo, a autonomia e a vitalidade da sociedade, dando origem, muitas vezes, a fenómenos de dependência que se eternizam.
A diminuição da extensão e da presença do Estado, indispensável para reduzir a despesa pública e permitir a sua sustentabilidade financeira, deve ser acompanhada por uma modernização que garanta ganhos de eficiência e a proteção adequada da justiça social e da sã concorrência.
Temos de não só eliminar os desperdícios ou a ineficiência da administração pública mas, principalmente, eliminar subsídios e protecionismos injustificados e redesenhar as funções do Estado, tendo em atenção o quadro macroeconómico europeu e nacional e as tendências demográficas e sociais.

Aliás, as funções a desempenhar pelo Estado na sociedade portuguesa não são algo de apriorístico e imutável. Constituem uma opção estruturante do nosso desenvolvimento como nação e da própria modernização do setor público.
Para além das **funções de soberania**, as funções do Estado deverão cumprir três objetivos intermédios fundamentais do desenvolvimento sustentável: **acesso justo às condições de vida**, incluindo de desenvolvimento individual; **funcionamento livre e democrático** das instituições intermédias; **mercado plenamente concorrencial** e regulado independentemente.

Que funções devemos hoje, em nome da liberdade dos cidadãos e da eficiência da utilização dos recursos, atribuir ao Estado, sabendo que o imobilismo ou a tibieza darão sempre origem, no presente ou no futuro, a um aumento de impostos? Ao Estado devem, cada vez mais, ser reservadas as funções essenciais de soberania (segurança, defesa, justiça, ação externa e ordenamento do território), as funções de serviço público nos setores estratégicos, com destaque para as falhas de mercado e a provisão não exclusiva de bens de mérito, e as funções de regulação e fiscalização nos restantes setores.
Não sendo dono da economia nem a comandando, o Estado português nela peca por ação e por omissão: porque consome demasiada riqueza; porque não cria estabilidade e previsibilidade na vida interna do país nem permite a resolução célere de conflitos; porque não concebe as empresas como clientes da Administração Pública; porque é devedor e não paga como deve; porque é credor e reclama os seus créditos de forma arbitrária e porque decide arbitrariamente dos estímulos à atividade económica; porque não disponibiliza uma diplomacia económica eficaz e não tem compreendido, nem os verdadeiros constrangimentos do empreendedorismo nacional para a modernização da nossa economia, nem os reais fatores de atração do investimento estrangeiro de qualidade.

Assim, defendemos que a revisão das funções do Estado passe, designadamente, por:

- → Concretizar uma **menor presença do Estado enquanto agente económico na área empresarial e aumentar a eficácia reguladora na promoção da concorrência** e na arbitragem dos interesses privados. O papel de fomento económico do Estado não pode ignorar-se, nomeadamente na alocação prioritária de recursos financeiros a setores estratégicos; mas só pode concretizar-se com critério rigoroso e transparente.
  É, pois, fundamental criar as condições para que a economia se desenvolva como um espaço aberto, que reconheça o empreendedorismo, o mérito, o trabalho e o talento;
- → No âmbito das políticas sociais, nomeadamente na área da Educação e da Saúde, **caminhar gradualmente de um Estado monopolista na provisão de prestações rígidas, para um Estado promotor de prestações complementares, mais próximas e mais adequadas às necessidades individuais**, num quadro de liberdade de opção pelos cidadãos e de sã complementaridade e concorrência entre os vários prestadores dos serviços (públicos e privados), assegurando-se que nenhum cidadão deixe de aceder a serviços de qualidade por razões económicas;
- → **Alargar as responsabilidades e a influência das instituições intermédias**, das empresas do "terceiro setor", das organizações de voluntariado e das Organizações Não Governamentais (ONG), que estão em condições de prestar muitos serviços públicos, com maior qualidade e eficiência do que o Estado. O Estado não pode ter o monopólio do Estado Social.

Mas não basta redefinir as funções do Estado.
É urgente **modernizar a Administração Pública** e estabelecer boas práticas de gestão e de serviço aos cidadãos. Este setor é de tal forma relevante que não se pode levar a sério uma agenda de mudança ou de reformas estruturais, por parte de qualquer governo, se estas não começarem precisamente por aqui.
A par dos exemplos de bons funcionários e de boas instituições públicas, em regra não compensados pelo seu mérito, grassam exemplos de ineficiência, opacidade e burocracia, que prejudicam o Estado, as empresas, os cidadãos e a própria democracia.
Torna-se urgente a execução de um verdadeiro programa de transformação do Estado, que oriente a Administração Pública para o cidadão; que reduza custos; que reveja o modelo organizativo e fomente as boas práticas de gestão; e que desenvolva uma cultura de excelência.
A implementação deste programa requer uma visão clara do modelo futuro, capacidade de mobilização dos funcionários públicos, utilização das melhores ferramentas de gestão da mudança, um âmbito de atuação transversal e um elevado grau de energia e perseverança dos líderes.
A reforma do Estado pode e deve ser um programa mobilizador da sociedade, que devolva a autoestima aos funcionários públicos, que reconcilie os cidadãos com o Estado e que demonstre as fortes capacidades de reinvenção dos portugueses.

Temos de estabelecer uma **reforma do modelo de governação da Administração Pública assente em 5 passos**:

- → Definição de objetivos e prioridades a alcançar, no setor público, durante uma legislatura;
- → Mobilização de toda a Administração Pública em torno dessas prioridades, estabelecendo contratos, com objetivos vinculativos, a atingir por cada dirigente;
- → Conferir autonomia, ao nível da gestão operacional, para a obtenção daqueles objetivos;
- → Amplo escrutínio público dos resultados atingidos e do desempenho orçamental de cada instituição estatal;
- → Avaliação anual, justa e exigente, de desempenho dos funcionários e dirigentes, conferindo-lhe peso significativo na remuneração individual.

Não se confunda esta visão – ao nível das funções do Estado e do seu modelo de gestão – com uma qualquer opção de Estado mínimo. O papel do Estado é fundamental na garantia da liberdade e da integridade plena dos seus cidadãos e na consagração da ordem do Direito. É, em especial, fundamental na plena consagração da igualdade de oportunidades e de uma das mais solenes promessas do regime democrático moderno: a da mobilidade social. Esta é uma opção por uma nova visão do Estado: um Estado mais pequeno, mas muito mais criterioso, transparente e eficaz.

ASSEGURAR A RESPONSABILIDADE ORÇAMENTAL E CONCRETIZAR UMA FISCALIDADE MAIS AMIGA DO CRESCIMENTO E DA INOVAÇÃO

As razões dos desequilíbrios macroeconómicos de que sofre a economia portuguesa estão bem documentadas: a explosão do crédito disponível à economia, nomeadamente, do crédito externo, com o concomitante alavancamento exagerado das instituições financeiras; a incapacidade da política orçamental para corrigir estes desequilíbrios tendo, pelo contrário, sido pró-cíclica; a utilização, cada vez mais exagerada, de mecanismos de desorçamentação (no âmbito das empresas públicas e das PPP), escondendo a dimensão do problema orçamental e acentuando a acumulação de dívida pública ocorrida nos últimos anos.

A insustentabilidade do nosso modelo de desenvolvimento, cristalizado durante décadas, a par da tomada de decisões políticas erradas, agravada pela conjuntura externa, despoletou um período prolongado de défices externos, para cobrir o excesso de despesa, dando origem a um excessivo endividamento perante o exterior, à perda de confiança dos mercados externos e, assim, a incapacidade para obter financiamento externo. A nossa dívida pública atingiu, em 2010, cerca 100% do PIB (em 2005 esse valor estava nos 62% do PIB).

O resgate tornou-se inevitável. Nos últimos 18 meses, no âmbito do cumprimento do Memorando de Entendimento, a nossa estratégia de consolidação orçamental e de redução do endividamento tem sido baseada na redução de desperdícios na Administração Pública, nos cortes nos gastos intermédios das Administrações Públicas, no aumento da carga fiscal e no programa de privatizações no setor empresarial do Estado. Esta estratégia foi adequada, com resultados positivos, mas, neste momento, o seu prosseguimento já se encontra comprometido.

O aumento da carga fiscal foi inevitável mas não é repetível. O aumento da carga fiscal atingiu níveis que, não só limitam a capacidade de angariação de receita adicional, como induzem um efeito recessivo na economia, com consequências negativas sobre o emprego, sobre as despesas sociais e sobre a própria consolidação orçamental.

Por outro lado, apesar dos bons resultados ao nível da redução da despesa pública (traduzidos, em 2011 e 2012, numa redução em mais de 10 000 milhões de euros de despesa pública e de 6% de redução do défice estrutural primário), já não é possível concentrar a nossa atenção apenas no cortes das rendas e subsídios excessivos, na eliminação de desperdícios e na redução dos consumos intermédios.

Finalmente, o programa de privatizações, com efeitos na redução do endividamento, sendo meritório, encontra-se próximo da sua conclusão. Logo, o potencial de encaixe financeiro com as próximas privatizações é menor do que aquele que já foi alcançado.

Assim, teremos de passar a uma nova fase da consolidação orçamental.
Uma **consolidação mais estrutural e mais alinhada com o crescimento sustentável**, em torno de três novas linhas de orientação: redefinição das funções do Estado e modernização da Administração Pública; definição, não apenas dos tradicionais limites ao défice orçamental, mas também de limites à despesa (à semelhança da estratégia adotada, por exemplo, na Suécia e nos Estados Unidos); reforma fiscal indutora do crescimento sustentável, reconhecendo o valor do trabalho dos cidadãos e da capacidade de criar riqueza por parte das empresas e agravando os comportamentos ambientais insustentáveis, contribuindo, assim, para a reorientação de comportamentos dos consumidores e dos produtores no sentido da inovação tecnológica e da proteção ambiental.

Nesse sentido, defendemos uma estratégia de responsabilidade orçamental que considere:

- → **Fixar um horizonte de responsabilidade orçamental para o médio e longo-prazo que passe por:** reduzir o rácio de despesa sobre o PIB para valores inferiores a 40%; reduzir a dívida pública sobre o PIB para valores inferiores a 60%; manter o défice estrutural em cerca dos 0,5% do PIB como determinado pelo Tratado Europeu de Estabilidade, Coordenação e Governação; reduzir o rácio de Crédito por Depósitos para um valor mais equilibrado e próximo dos 100%; eliminar gradualmente o recurso ao endividamento por parte do Setor Empresarial do Estado;
- → **Introduzir, para além das metas relativas ao défice orçamental, limites, em termos reais, fixados para toda a legislatura, sobre todos os itens da despesa do Estado que não dependam do ciclo económico.** Estes limites à despesa permitirão atingir, mais eficazmente, os limites estabelecidos para o défice estrutural no quadro do novo Tratado Europeu de Estabilidade, Coordenação e Governação;
- → **Proibir o endividamento pelo Setor Empresarial do Estado junto da banca ou através da emissão de obrigações**, cobrindo os seus défices através de subsídios estatais com repercussão imediata no Orçamento do Estado. No caso do Setor Empresarial do Estado, sendo prestado um serviço público, este deve ser coberto diretamente pelo Orçamento do Estado. No caso de Despesas de Investimento, o recurso ao endividamento através de dívida junto da banca ou de emissão de obrigações terá de ser feito de forma a que estas sejam contabilizadas como Dívida Direta do Estado e devidamente justificadas em termos de cobertura de despesas de juros;
- → **Prosseguir a estratégia de pagamento integral da dívida portuguesa** tendo por base o cumprimento dos objetivos orçamentais e da calendarização fixados no Memorando de Entendimento monitorizado pela troika, continuando a explorar a possibilidade de realizar alguns ajustamentos, no quadro de uma flexibilidade que é tanto mais elevada quanto maior for a nossa credibilidade, aferida pela determinação em honrar os nossos compromissos;

- → **Concretizar uma reforma fiscal** que, em harmonia com a reavaliação responsável das funções do Estado, caminhe no sentido: (i) da **simplificação** do sistema fiscal e da reposição de níveis equilibrados de carga fiscal; (ii) da promoção do crescimento sustentável, através do **aumento da tributação ambiental** que desincentive a degradação dos recursos naturais, compensada, num quadro de neutralidade fiscal, com a **redução da tradicional tributação do rendimento das pessoas singulares e coletivas;** (iii) da significativa **promoção do investimento empresarial**, de fonte externa ou interna, aqui incluindo um novo padrão de transparência, colaboração, segurança jurídica, rigor e eficiência entre a Administração Fiscal e os Contribuintes, bem como uma visão renovada do sistema de tributação dos rendimentos, visando **incentivar fortemente o reinvestimento** dos lucros empresarias não distribuídos;
- → **Substituir o eventual prolongamento, em 2014, da sobretaxa de 3,5% do IRS de 2013 pela introdução de uma taxa de carbono de € 9,00 por tonelada de CO_2**, desincentivando as emissões nacionais de gases com efeito de estufa e induzindo padrões de produção e consumo mais sustentáveis. Esta nova orientação fiscal reconhece o valor do trabalho dos cidadãos e da capacidade de criar riqueza por parte das empresas e, agravando comportamentos ambientais insustentáveis, contribui para a reorientação de comportamentos dos consumidores e dos produtores no sentido da inovação tecnológica e da proteção ambiental.
- → Racionalizar o sistema de forma a **diminuir o número de horas necessárias ao cumprimento das obrigações fiscais** e consolidar o **regime simplificado de tributação** para sujeitos passivos de menor dimensão.
- → Assumir uma **visão integrada do combate à corrupção e fraude fiscal**, conferindo a esse combate uma totalmente nova dimensão de obrigações preventivas e de instrumentos de controlo.

VALORIZAR O CONHECIMENTO E A CULTURA

Não existe área de maior importância para a plena consagração das mais solenes promessas do regime democrático moderno – como a igualdade de oportunidades e a mobilidade social– do que a Educação. Mas, num momento em que a competição global se faz em torno de projetos assentes na qualificação, na investigação e na inovação, a Educação e, num sentido mais lato, o Conhecimento, assumem não só esse papel preponderante, ao nível individual, na igualdade de oportunidades, mas também na competitividade das organizações e dos Estados.

Portugal, tendo realizado significativos progressos, nas últimas décadas, ao nível da formação, educação e investigação, não conseguiu ainda superar, não por falta de investimento mas por erros de política pública, de organização e de gestão, problemas estruturais que nos impedem de consagrar a coesão social e de crescer. Os dados comprovam-no: existe uma correlação entre, por um lado, os resultados dos estudos, designadamente da OCDE, que aferem as competências dos jovens na matemática, na leitura e nas ciências, e, por outro, a taxa de crescimento dos países. O mesmo tipo de correlação está demonstrado entre a escolaridade média e o crescimento económico. A circunstância de Portugal apresentar a terceira maior taxa de abandono escolar da UE, níveis de exigência muito baixos no ensino, resultados dececionantes nas competências na matemática, português e ciências e, finalmente, um investimento privado em Investigação & Desenvolvimento (I&D) de apenas 0,7% do PIB, permite compreender melhor a razão pela qual a última década pode ter sido considerada uma década praticamente perdida ao nível do crescimento económico e da coesão social.

É urgente apostar na qualificação, exigente, abrangente e inclusiva, de todos os portugueses, na reprodutividade do investimento público que tem vindo a ser realizado em ciência e educação, no reforço do investimento privado em I&D e no acesso eficiente a fontes internacionais e comunitárias de financiamento direto.

O objetivo do sistema educativo deve residir na concretização da igualdade de oportunidades e na capacidade para formar gerações criativas, competentes e confiantes. Para que isso aconteça consideramos fundamental:

- → Estabelecer uma **nova visão da autonomia e responsabilização das escolas**, alicerçada na definição de projetos educativos próprios, adequados à comunidade escolar, na liberdade de escolha por parte das famílias e na concorrência entre projetos educativos, no âmbito de uma rede nacional de educação e formação que integre as escolas públicas, particulares e cooperativas. As competências do Ministério da Educação devem ser limitadas à garantia de uma uniformidade curricular de base, à inspeção educativa e à regulação, supervisão e avaliação de todo o sistema;
- → Conferir aos agrupamentos de escolas o **poder de contratar os seus recursos humanos e financiar aqueles agrupamentos** tendo por base critérios transparentes que, entre o mais, premeiem os bons resultados dos projetos educativos – reconhecendo os esforços de melhoria dos resultados escolares face às dificuldades específicas de cada

comunidade educativa– e que tenham em atenção o número de turmas constituídas, enquanto elemento de valorização da escolha da escola por parte das famílias.

O mesmo sentido reformista, ao nível das orientações estratégicas e do modelo de organização, terá de ser concretizado na área da ciência. É verdade que, em Portugal, já temos alguns exemplos de excelência – cientistas de elevadíssima qualidade e de prestígio internacional, instituições consideradas de excelência na investigação e algumas bem sucedidas parcerias universidade-empresa, de que resultaram inovação e reforço da competitividade. Mas precisamos de fazer mais em matéria de I&D e, sobretudo, temos de fazer melhor.

Não é suficiente exibir um eventual aumento do financiamento público.
O que é verdadeiramente importante são os resultados que se alcançam com esse financiamento. Importa que cada euro investido em educação e em ciência aumente as competências dos nossos alunos, assim como a capacidade de publicar mais artigos científicos, de registar mais patentes, de celebrar novos contratos de transferência de conhecimento, de criar novos produtos e novas empresas de base tecnológica.
Para que isso possa ocorrer, é imprescindível:

→ Adotar um modelo de **financiamento do sistema científico mais centrado na procura de ciência**, por parte do tecido produtivo, em vez do atual modelo baseado essencialmente na oferta, e atribuir, mediante avaliação, o **estatuto de entidade do sistema científico** e tecnológico nacional às unidades de I&D empresariais;

→ **Reorganizar e racionalizar a rede do ensino superior** em Portugal, através da fusão, extinção e associação de instituições, com recurso à avaliação das instituições e a um novo modelo de financiamento, que promova a definição de missões distintas para as instituições de ensino superior, num quadro de competição e cooperação dentro do sistema e de criação de massa crítica indispensável à internacionalização do ensino superior.

Mas não é apenas da aposta na educação e na ciência que poderá emergir uma estratégia de valorização económica e social do nosso capital humano. O crescimento económico e o verdadeiro desenvolvimento da sociedade só poderão ser alcançados, de forma integral e duradoura, se forem acompanhados por um efetivo desenvolvimento cultural.
O Estado não pode exercer uma política de gosto mas deve exercer políticas públicas na área da cultura que promovam o seu acesso, presença e pluralidade, enquanto bem social reconhecido como bem social básico.
Sendo que, para além de um direito inalienável dos cidadãos, a cultura tem um valor económico e um potencial de crescimento, com impacto nos mais variados domínios, designadamente, no turismo, na arquitetura, na inclusão social, na economia local e na exportação de bens e serviços, sem esquecer o contributo decisivo para a valorização e prestígio de Portugal no mundo. Nesse sentido, é importante, por exemplo:

→ Apoiar o desenvolvimento de ***clusters*** **de indústrias culturais e criativas, beneficiando dos património, dos talentos, das competências e das infraestruturas existentes** em diversas regiões do país, e apostar na promoção internacional da cultura e da criação artística contemporânea portuguesas;
→ **Reabilitar** e ter em uso integral todo o património declarado como **património nacional**. Um dos elementos dessa estratégia passa por fazer reverter 1% do valor da despesa do Estado em empreitadas públicas para um fundo de reabilitação do património.

Finalmente, temos de encarar a língua portuguesa como um dos principais ativos com potencial para reforçar a universalidade, o prestígio e a capacidade de influência de Portugal no plano internacional, assim como a competitividade da economia portuguesa no mundo.
A língua portuguesa beneficia atualmente de condições para se tornar uma língua de importância e uso internacional de que muito poucas línguas dispõem: os países de língua oficial portuguesa possuem já uma dimensão demográfica relevante, com tendência acentuada para crescer; alguns desses países revelam um potencial de crescimento económico que os coloca no patamar das potências económicas de importância regional e, mesmo, global; a influência global do português só é comparável à da língua inglesa, pois, ao contrário do castelhano, estende a sua presença em todos os continentes.

Assim, é importante adotar uma estratégia de **afirmação do português como língua global e língua oficial de trabalho das instituições internacionais**, desenvolvendo programas específicos vocacionados para o crescimento da língua portuguesa que incluam, entre outras medidas, programas de formação de professores de português no estrangeiro, cursos de língua portuguesa dirigidos a quadros de empresas estrangeiras e ações de formação inicial e contínua de tradutores e intérpretes.

TIRAR PARTIDO DA ECONOMIA VERDE E LIDERAR NO COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Na área do ambiente e recursos naturais, conjugam-se grandes riscos e grandes oportunidades.
Temos a 11ª maior Zona Económica Exclusiva e somos um dos países do mundo com maior consumo de pescado *per capita*, mas temos de importar 62% do que consumimos e a economia do mar representa apenas 2% do nosso PIB.
Temos recursos energéticos renováveis – vento, sol e água – muito vantajosos e somos um dos maiores produtores europeus de eletricidade a partir de fontes renováveis, mas exibimos uma elevada dependência energética do exterior (cerca de 80%), principalmente do petróleo, e uma muito elevada intensidade energética dos transportes no PIB.
Somos um dos países europeus mais ricos em biodiversidade (20% do território nacional integra a Rede Natura) mas, no plano sócio-económico, as populações que vivem em áreas protegidas continuam a não beneficiar da valorização dessa riqueza.
A floresta portuguesa tem enorme potencial económico (quase 2% do PIB) mas fomos incapazes de evitar que, na última década, os incêndios florestais tivessem destruído 15 mil km^2, com prejuízos na ordem dos 3 mil milhões de euros.

Conseguimos enormes avanços na infraestruturação na área dos resíduos, abastecimento de água e saneamento, mas ainda existe um milhão de portugueses sem saneamento e o setor das águas depara-se hoje com um problema sério de sustentabilidade económico-financeira, com desigualdades acentuadas no preço dos serviços entre as regiões do interior e do litoral.
Temos muitos planos de ordenamento, mas assistimos à desertificação do interior, à destruição do litoral, à degradação da qualidade de vida nas cidades, assim como a fenómenos inaceitáveis de corrupção, que encontram na sinuosidade e incongruência das regras o seu campo mais fértil.
Temos, na área da agricultura, ambiente, energia e mar, recursos naturais valorizáveis, várias instituições científicas, especialistas e empresas reconhecidos internacionalmente, e realizámos grandes investimentos ao nível das infraestruturas, mas ainda não conseguimos fazer deste setor um motor de criação de emprego e de exportação nacional.
Temos de virar a página. Urge resolver os problemas ambientais que afetam a qualidade de vida dos portugueses e a solidariedade intergeracional. Mas é chegado, também, o tempo de tirar pleno partido das condições únicas de que dispomos, nesta área, para competir à escala global e para gerar valor económico e social a partir do uso eficiente dos recursos naturais.

É necessário reconhecer a relevância crescente da economia verde. O ambiente e a gestão dos recursos naturais são hoje fatores de crescimento. Quem, inovando, produzir de um modo mais limpo vencerá na nova economia verde.
Teremos, em especial, de dar uma resposta à altura nas nossas responsabilidades perante um dos maiores problemas que se deparam a esta e às próximas gerações: as alterações climáticas.

O combate à mudança climática é urgente, é possível e é recompensador. O que temos pela frente é um desafio tão grande e tão estimulante como o de verdadeiramente transformar economias. Mais do que uma desculpa para o adiamento, a crise económica e financeira deve ser encarada como mais uma razão para acelerar o combate às alterações climáticas. Para que esta revolução tecnológica conducente a uma economia de baixo carbono ocorra é imprescindível fixar, também em Portugal, metas e instrumentos ambiciosos de redução das emissões de gases de efeito de estufa, no período pós-2012, num quadro de equidade de esforços entre todos os setores e de custo-eficiência.

A política de energia necessita de liderança, estratégia e reformismo. Temos de apostar numa maior eficiência energética no consumo (nas habitações, nos escritórios, nas indústrias e nos transportes) e numa maior produção a partir de fontes renováveis– num quadro mais eficiente, mais coerente e mais competitivo. Temos, igualmente, de dotar o mercado de energia de maior concorrência, no âmbito ibérico e europeu, com uma política tarifária de maior racionalidade e com uma política fiscal de maior coerência.
Esta nova atitude, consumindo melhor e produzindo de modo mais limpo, só traz vantagens: combate as alterações climáticas; reduz a dependência energética do exterior, em especial, do petróleo; e, finalmente, gera novas oportunidades de negócio e estimula a inovação tecnológica e a investigação avançada.
A aposta na ecoeficiência, nas tecnologias limpas e na valorização dos recursos naturais endógenos – energia, biodiversidade, água, oceano e floresta – é, não apenas um requisito essencial à qualidade de vida dos cidadãos, à proteção dos recursos e à solidariedade intergeracional, mas também uma oportunidade para o crescimento económico, através da criação de novas empresas e empregos nos novos mercados mundiais de maior crescimento.

Nesse sentido, consideramos importante:

- → **Reduzir em 75% o défice da balança comercial do setor agroflorestal** – apostando na substituição de importações com produção interna e na internacionalização da floresta, do vinho, da cortiça e das hortofrutícolas – e limitar a área ardida, nos próximos 10 anos, a um terço da verificada na última década;
- → **Valorizar os serviços prestados pelos ecossistemas**, integrando o seu valor no cálculo do PIB, remunerando esses serviços – via fiscalidade, transferências para os municípios ou sistema de créditos de biodiversidade – e definindo um modelo de gestão económica e financeira sustentável para parques e reservas naturais;
- → Assumir, no âmbito de um amplo acordo a alcançar na Assembleia da República, uma visão de médio e longo prazo de descarbonização do nosso desenvolvimento, visando a redução das emissões de gases com efeito de estufa *per capita* para **6,5tCO_2eq até 2020** e **2tCO_2eq até 2050** e estabelecer um **"Orçamento de Carbono"**, atribuindo responsabilidades diretas, a cada Ministério, pelas metas de redução das emissões no respetivo setor;

- → **Reduzir a dependência energética** para 73% e **reduzir a intensidade energética do PIB**, equiparando-a à média da UE, até 2020, prosseguindo a aposta nas energias renováveis e assumindo a prioridade de melhorar a eficiência energética do lado do consumo – designadamente, através da generalização de um sistema de atribuição e **transação de certificados brancos a toda a economia nacional;**
- → **Fazer convergir para o plano diretor municipal todas as opções de planeamento do território**, consolidando toda a legislação sobre o ordenamento do território, incluindo dos regimes territoriais sectoriais que se repercutem no uso do solo;
- → **Criar "zonas francas urbanas" para que, através de uma significativa redução dos encargos fiscais**, aí se permita e incentive os proprietários à realização de ações de reabilitação urbana;
- → **Reorganizar as diferentes autoridades administrativas na área da economia do mar,** criando um **Balcão Único do Mar**, de forma a reconduzir os processos de licenciamento a uma única entidade pública que congregue as relações entre os requerentes e as restantes entidades;
- → **Definir um modelo de financiamento dos transportes públicos**, na vertente de exploração e de novos investimentos, que beneficie do reconhecimento das emissões de CO_2 evitadas face ao transporte individual (através da alocação de uma parte das receitas dos leilões de CO_2 ou das receitas de uma taxa de carbono), das receitas resultantes de portagens urbanas (que urge criar) e do estacionamento, da tributação sobre o transporte individual (combustível, registo automóvel e portagens rodoviárias).

A TRILOGIA DO CRESCIMENTO INTELIGENTE: INVESTIMENTO, INOVAÇÃO E POLÍTICA INDUSTRIAL

O investimento é um elemento central em qualquer estratégia que vise o crescimento e emprego. Mas não nos enganemos. Durante mais de uma década, Portugal beneficiou de acesso a financiamento abundante e em condições de preço favoráveis, sendo que essa grande disponibilidade de recursos, não só agravou o nosso endividamento externo, como acabou por não se traduzir no crescimento da economia e na geração de emprego. Pelo contrário, assistimos, nos últimos 10 anos, a um desempenho medíocre da nossa economia, ao crescimento estrutural do desemprego e a uma incapacidade para superar os nossos problemas estruturais.
Logo, a estratégia para o crescimento sustentável deve passar pelo investimento seletivo e reprodutivo.
A concretização da necessária **seletividade do investimento depende de uma nova política industrial**, que identifique setores prioritários, nos quais temos condições de valorizar as nossas vantagens comparativas e, portanto, crescer mais depressa.
Quando tudo é prioritário, nada é prioritário. É importante promover a abertura e concorrência em todos os setores. Mas é igualmente, necessário – facto infelizmente olvidado durante longos anos – assegurar, no quadro de uma política industrial, que Portugal valoriza as suas vantagens comparativas e melhora as suas vantagens competitivas. Temos de realizar apostas estratégicas, apoiando prioritariamente as atividades de maior sustentabilidade, produtividade e competitividade.

Não existe, na política industrial, uma contradição com a imprescindibilidade de uma economia aberta e concorrencial. Não confundamos empresas com setores. O Estado não deve escolher vencedores, distorcendo a concorrência. Mas o Estado, em especial na nossa atual situação, não pode deixar de ter sentido estratégico e de alocar os recursos, hoje mais escassos, prioritariamente a setores estratégicos. O desafio implica desenhar e coordenar políticas industriais, em ambiente concorrencial, que sejam amigas do crescimento.

Algumas razões justificam, como defendeu Philippe Aghion nas discussões que connosco travou, a identificação de algumas opções estratégicas de natureza sectorial: a concorrência com alguns países emergentes, como a China, Índia e Brasil, que têm tirado partido de políticas industriais sectoriais; a circunstância de a ausência de escolhas ter levado alguns governos (incluindo o português) a privilegiar investimentos nos setores de bens não transacionáveis, com prejuízo das exportações e da diminuição de importações; e, finalmente, a necessidade de, na política industrial, serem internalizadas algumas externalidades ambientais, nomeadamente, as alterações climáticas e a biodiversidade.

Assim, no caso português, temos de:

→ Definir e coordenar políticas industriais que apostem, estrategicamente, tanto ao nível das reformas estruturais como do investimento, em setores com maior potencial de crescimento e emprego, e de competição à escala global, como é o caso da **energia, da biotecnologia e das ciências da vida, do turismo, dos novos materiais, da economia do mar, da agricultura, da floresta, do design e das indústrias criativas** – relativamente aos quais exibimos vantagens comparativas, para além dos setores tradicionais em que já hoje competimos com sucesso. Portugal deve tirar partido do facto de nestas áreas ter realizado apostas de apetrechamento científico-tecnológico, qualificação dos recursos humanos e de infraestruturação, para além de dispor de recursos naturais e de posicionamento geoestratégico favoráveis.

A segunda dimensão da estratégia para concretizar o investimento seletivo e reprodutivo reside, precisamente, no **papel da inovação e do empreendedorismo** na capacidade para maximizar a criação de valor económico, de um modo disruptivo e duradoiro, isto é, na **reprodutividade do investimento**.
Num mundo globalizado não basta ter competências; é indispensável convocar e desenvolver o espírito empreendedor e criar um ambiente institucional mais amigo do sentido de risco e da iniciativa individual. Só aqueles que forem capazes de assumir a mudança, olhando-a pelo prisma das oportunidades, e de arriscar, inovando, serão competitivos a nível global.

O Estado tem de aprender a valorizar e a diferenciar em razão da capacidade para inovar e empreender, incentivando pelo reconhecimento do mérito e fomentando uma cultura empreendedora e a iniciativa individual.

Assim, mais do que desesperadamente tentar encontrar a nossa NOKIA (empresa-âncora da economia finlandesa), é fundamental que sejamos capazes de, a partir de uma cultura de inovação e empreendedorismo:

→ **Gerar centenas de *start-up* que funcionem no mesmo ecossistema** – isto é, com uma relação de proximidade e de cumplicidade– com as grandes empresas, com as grandes Universidades e com o sistema financeiro. Para o sucesso das *start-up* é mais importante poder beneficiar de economias de rede do que de economia de escala.

→ Considerar o **empreendedorismo como uma competência transversal** a usar ao longo da vida, quer dentro de uma organização quer no autoemprego, e promover o seu desenvolvimento na educação e formação.

→ Fomentar o investimento em *start-up* através, por exemplo, do **aumento para 25% da dedutibilidade das entradas de capital das empresas** nos primeiros 3 anos de vida.

A terceira dimensão do investimento seletivo e reprodutivo relaciona-se com a **origem do investimento**. A esse respeito, é necessário:

- → Aumentar a capacidade de investimento público na área do conhecimento, da economia verde e da política industrial a partir do **reforço do orçamento da UE**; isto é, precisamos, no momento em que vivemos a maior crise desde o pós-guerra, de um novo programa de apoio à economia europeia que se inspire na ambição do Plano Marshall;
- → Assegurar a **articulação dos instrumentos públicos e privados disponíveis** de financiamento à criação e desenvolvimento de projetos empresariais (incentivos fiscais, apoio à atividade de I&D, linhas PME-Crescimento, mercado de capitais e capital de risco), gerando massa crítica na capacidade de análise e financiamento de projetos inovadores.
- → **Captar investimento externo**, não só em torno de novos projetos, mas também através da entrada de capital estrangeiro nas empresas portuguesas, prosseguindo os esforços de diplomacia económica e tirando partido dos **instrumentos passíveis de negociação que, na atual lei fiscal, já fomentam a atração de investimento estrangeiro em condições altamente vantajosas**, como foi o caso da Autoeuropa, bem como de profissionais de atividades de valor acrescentado;
- → **Reforçar o investimento privado**, desenvolvendo **mecanismos inovadores de *matching funds*** para apoiar o crescimento das novas empresas de base tecnológica, premiando, através do financiamento público, a capacidade das empresas angariarem a maior parte do financiamento a partir do setor privado, e **integrando a indústria de capital de risco portuguesa nas plataformas internacionais**, de modo a garantir o financiamento dos projetos com elevado crescimento potencial e impacto económico significativo.

ASSUMIR AS NOSSAS RESPONSABILIDADES EM PROL DA EQUIDADE, DA COESÃO E DO EMPREGO

Portugal encontra-se numa autêntica encruzilhada social. À dupla armadilha demográfica, traduzida por uma baixa natalidade – até 2015, Portugal vai ter a segunda taxa de fecundidade mais baixa entre os países do mundo, com 1,3 filhos por mulher– e pelo envelhecimento da população, soma-se o aumento do desemprego, com dimensões estruturais, o agravamento da pobreza (cerca de 20% da população vive no limiar da pobreza) e as acentuadas desigualdades sociais.

Na atual conjuntura económica e financeira, a nossa capacidade para alocar os recursos financeiros adicionais que permitam enfrentar as causas e mitigar as consequências destes problemas de natureza social encontra-se limitada. Mas não podemos encontrar, nessa dificuldade, um pretexto para deixar de assumir a responsabilidade de promover ativamente a inclusão social e a igualdade de oportunidades, dignificando a pessoa e o trabalho e proporcionando os amortecedores sociais necessários face à crise atual e aos novos riscos resultantes da globalização.
A equidade é uma condição indispensável à coesão e portanto à sustentabilidade de Portugal, independentemente do patamar de desenvolvimento económico em que nos consigamos colocar.

A revisão das funções do Estado, caminhando, gradualmente, nos setores da Educação e da Saúde, para um Estado não monopolista, como referido noutra secção deste Sumário-Executivo, é uma parte da resposta. Contudo, existem outras respostas, ao nível da inovação social, que devem ser orientadas para contrariar a atual tendência demográfica, para assegurar a igualdade de oportunidades, para socorrer os mais necessitados e para criar emprego.

Em primeiro lugar, é importante **reforçar o papel da família**, reconhecendo-a como o primeiro contexto de coesão social e de diversidade – tendo em atenção as transformações nos modos de vida das famílias, na composição das famílias e na reorganização do quotidiano da vida em família – e **incentivando a natalidade**. As políticas de família não têm alcance suficiente para alterar a decisão de um casal em relação à parentalidade, mas podem afetá-la. De entre as várias recomendações identificadas neste Relatório, destaca-se a necessidade de promover uma flexibilização responsável dos horários de trabalho e dos horários de funcionamento dos serviços (de educação, de apoio à família, de promoção da cultura e lazer), favorecendo a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar, assumindo a centralidade da família.

Em segundo lugar, é necessário **alargar as responsabilidades e a influência das instituições intermédias**, das empresas do "terceiro setor", das organizações de voluntariado e das Organizações Não Governamentais (ONG), que estão em condições de prestar muitos serviços públicos, com maior qualidade e eficiência do que o Estado. Temos de tirar partido da capacidade instalada, material, humana e económica das instituições da economia social no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos e criar as condições para que aquelas instituições possam passar a desenvolver algumas atividades económicas que lhes garantam sustentabilidade financeira.

Em terceiro lugar, é fundamental desenvolver um **sistema de saúde inclusivo e financeiramente sustentável, num quadro de maior liberdade de escolha e de concorrência**. Isso passa por redesenhar o modelo de financiamento do Serviço Nacional de Saúde, substituindo o atual modelo contabilístico, centrado no pagamento dos atos, por um modelo centrado nos resultados e nos ganhos para a saúde, assegurando a universalidade do acesso através de uma política de preços que estimule a competitividade entre prestadores, independentemente da sua natureza pública, privada ou social, e se constitua como uma verdadeira ferramenta de indução de uma prestação eficiente.

No fundo, a **liberdade de escolha do utente face ao prestador** deve constituir-se como um motor da competição e do bom desempenho, preservando o princípio constitucional da provisão dos cuidados sob a responsabilidade dos Estado, mas não a sua prestação exclusiva através de operadores públicos, garantindo-se, assim, a plena separação entre financiamento e prestação, exigência fundamental para a melhoria da competitividade.
Atendendo ao aumento da esperança de vida e consequente aumento das doenças não transmissíveis, o Serviço Nacional de Saúde deve promover a transferência de cuidados agudos para **cuidados na comunidade e no domicílio,** preparando os sistemas de saúde para responder ao desafio da multimorbilidade.
Por outro lado, é chegado o momento de disponibilizar aos cidadãos o seu **processo clínico**, incluindo informação básica dos episódios associada à gestão da saúde ou da doença crónica – estando o mesmo disponível e acessível à comunidade médica ou unidades hospitalares onde o doente é atendido.

Em quarto lugar, é absolutamente urgente criar as condições para **aumentar o emprego, num contexto de maior diversidade e flexibilidade** nos regimes de contratação e de formação.
A rigidez do mercado de trabalho não é a única razão dos elevados índices de desemprego em Portugal. Mas essa rigidez laboral, que nos colocou na 110ª posição do ranking da competitividade do Fórum Económico Mundial, prejudica a economia e as empresas e, dessa forma, o emprego. A pretendida segurança laboral transformou-se em rigidez, precariedade e desemprego.

Por outro lado, assiste-se a uma verdadeira segmentação do mercado de trabalho: embora exista em Portugal um conjunto diverso de regimes de contratação – contrato sem termo, contrato a termo certo ou termo incerto, contrato de curta duração, contrato intermitente, trabalho temporário e ainda trabalho independente – verifica-se uma forte tendência para a contratação sem termo, com mais benefícios, para uma população mais velha, e a contratação a termo, com menos benefícios, para uma população mais jovem. Os custos das indemnizações contribuem para a rigidez laboral e promovem o ciclo vicioso dos contratos de trabalho a termo, cujos custos de caducidades e de formação se tornam compensadores perante a possibilidade de uma eventual cessação onerosa de um posto de trabalho permanente.

Assim, é fundamental **diminuir os custos de indemnizações por cessação de contrato de trabalho sem termo**, aproximando o quadro normativo português dos regimes mais flexíveis da Europa, induzindo um aumento do número dos contratos sem termo e, desta forma, protegendo mais os trabalhadores ao nível da estabilidade laboral e do acesso a mais benefícios.
Por outro lado, devem ser estabelecidas **quotas, desde que criteriosas e flexíveis, para contratos de trabalho a termo e temporário**, limitando o número de trabalhadores neste regime.
No plano da formação, deve ser aprofundado um **sistema de formação dual**, com a oferta centrada nos alunos e nas empresas, articulando as aprendizagens em sala e laboratório e em contexto laboral. Do mesmo modo, devem ser fomentadas as modalidades de formação em contexto de trabalho e considerar créditos para períodos de formação em empresas nos currículos escolares, de modo a aumentar a percentagem de jovens abrangidos por sistemas de dupla certificação.

CONTRIBUIR PARA A REFUNDAÇÃO DO PROJETO POLÍTICO EUROPEU

O mundo precisa de uma resposta global, a Europa precisa de um novo impulso político e todos temos a obrigação de participar no desenho dessas respostas.
Portugal tem condições para assumir, por história, vocação e convicção, a sua condição de país **europeu e atlântico**, tomando um papel central no diálogo entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento. Temos de assumir por inteiro a nossa vocação atlântica e universalista.
Assumir o papel que, neste contexto, pode e deve caber a Portugal passa por assumir, em plenitude, a condição de Estado-Membro da União Europeia (UE), contribuindo ativamente para o aprofundamento da construção europeia.
Aliás, o êxito na resolução da nossa crise depende, não apenas, das decisões tomadas em Lisboa mas, cada vez mais, do sentido de urgência na resolução da crise europeia.
A UE tem de estar à altura das suas responsabilidades enfrentando, sem tibiezas, a sua maior crise desde o pós-guerra.

A visão realista das instituições comunitárias e dos Governos dos Estados-Membros, encontrando, nos últimos meses, **soluções expeditas para enfrentar a crise do Euro**, tem sido determinante, para a viabilidade do projeto político e económico europeu.
Só a irresponsabilidade ou o maniqueísmo ideológico justifica a circunstância de alguns desvalorizarem esta dimensão de emergência na resposta política europeia.
Mas a contingência do curto-prazo não dispensa, por outro lado, a definição de respostas estruturantes de alcance no médio e de longo-prazo.

Estamos perante uma crise europeia da dívida, do desemprego, da recessão e, não menos grave, perante uma crise de confiança. Esta crise requer audácia, sentido estratégico e liderança. Chegou o momento de refundar a Europa em torno de um projeto inédito de **aprofundamento político, económico e financeiro.**
É importante compreender os problemas antes de, apressadamente, tomar decisões de curto alcance. Estamos perante a maior crise europeia desde o pós-guerra devido: a uma incompleta integração económica (a integração é apenas monetária); a uma excessiva focalização nas finanças públicas, tendo olvidado durante muito tempo as consequências da dívida dos privados; à falta de caráter vinculativo e de eficácia das várias estratégias europeias para o crescimento e emprego; à inexistência de mecanismos institucionais eficientes (apesar dos sucessivos Tratados, não foi ainda possível encontrar um modelo de governação institucional adequado); a um Pacto de Estabilidade e Crescimento demasiado orientado para o equilíbrio orçamental, negligenciando a importância de políticas de promoção do crescimento e emprego; ao estatuto mitigado do Banco Central Europeu (BCE).

Perante estes problemas, precisamos de uma resposta estrutural e de longo alcance e, não só, de respostas parcelares e de contingência, por muito essenciais que tenham sido para a gestão da crise do Euro nos últimos meses.

A Europa não pode dispensar uma autêntica refundação, traduzida no reforço da governação financeira, no reforço da governação económica e no aprofundamento político. Esta nova visão para a UE, concretizável no quadro de um novo Tratado Europeu, deverá passar, designadamente, por:

- → Promover o reforço dos poderes da Comissão Europeia, bem como da sua legitimidade democrática. Neste âmbito, a curto prazo e ainda no atual quadro político-institucional, a escolha do seu Presidente deve recair no candidato previamente apresentado pelo partido político mais votado nas eleições para o Parlamento Europeu. A prazo deve ser operada uma modificação dos Tratados para consagrar a **eleição do Presidente da Comissão Europeia por sufrágio direto**;
- → Aumentar o Orçamento da União Europeia de modo a que os recursos próprios, hoje limitados a cerca de 1% do Rendimento Nacional Bruto da UE, sejam aumentados para 1,24%, em 2014, 1,8% até 2020 e 2% a partir de 2020. Este acréscimo de dotação orçamental, herdeiro do espírito do **Plano Marshall**, deve ser totalmente alocado à dinamização do crescimento e emprego na UE, investindo no conhecimento e empreendedorismo, na economia verde e numa nova política industrial;
- → Assegurar mecanismos adequados de supervisão e de coordenação europeia das políticas orçamentais nacionais e estabelecer uma **gestão coordenada do sistema bancário** com o intuito de combater o ciclo vicioso entre a crise da dívida soberana de alguns países, como Portugal, e a crise do sistema bancário;
- → Avançar para a **regulação das agências de notação** existentes e para a eventual criação de uma agência de notação europeia e preparar, a prazo, a introdução de instrumentos de mutualização europeia da divida soberana dos Estados (*eurobonds*) associado à constituição de um *tesouro* europeu e ao reforço do papel do BCE;
- → **Reformar o Pacto de Estabilidade e Crescimento** de modo a que, continuando a assumir a preocupação em evitar políticas orçamentais irresponsáveis e em manter a estabilidade de preços, tenha igualmente em atenção a importância do investimento reprodutivo em áreas que representam fatores de crescimento, como a educação, a ciência, o empreendedorismo, o ambiente e a política industrial.

CONCLUSÃO

Não vale a pena mistificar a realidade, criando ilusões de facilidade que nos afastam do nosso sentido de futuro ou convocando o espírito derrotista que nos impede de lutar com esperança.
Portugal vive numa verdadeira encruzilhada, de que não sairemos sem competência, persistência e mobilização coletiva. Mas esta não é a primeira vez, em 870 anos de história, que somos convocados para uma jornada difícil.
A presente crise não se vencerá, antes de mais, sem termos verdadeira noção da dimensão das nossas dificuldades – existem outros problemas estruturais, que nos acompanham há décadas, para além do endividamento e dos défices orçamentais, e que nos têm impedido de crescer de um modo sustentável.
No entanto, o inconformismo no diagnóstico e o reformismo nas respostas a dar não podem ser operados numa perspetiva de "terra queimada", esquecendo os progressos notáveis, realizados em Portugal, nos planos económico e social, nas últimas décadas.

A verdadeira questão está, pois, em saber qual deve ser a nova estratégia para que um país com enorme potencial para crescer e vencer – infraestruturas, talentos, instituições, recursos naturais, posicionamento geostratégico, para além da sua História e da importância da cultura e língua portuguesa – vença, de facto, cumprindo os objetivos de uma sociedade mais justa e mais próspera.

Neste Relatório assumimos a nossa responsabilidade, enquanto movimento cívico, e damos o nosso contributo para uma estratégia que permita libertar o potencial de crescimento de Portugal.
Acreditamos, mas estamos disponíveis e, mesmo interessados, em ser confrontados com outras visões, que o crescimento sustentável – dando uma resposta aos problemas da pressão orçamental, das alterações demográficas, da degradação dos recursos naturais, da exclusão social e falta de equidade – depende essencialmente da nossa capacidade de:

- → **Aprofundar a democracia e a participação cívica,** reforçando a confiança dos cidadãos nas instituições e no próprio sistema político, estimulando um debate transparente e aberto sobre as escolhas políticas, evitando que a insatisfação se transforme em deriva antidemocrática;
- → **Afirmar a responsabilidade orçamental** em torno da definição de limites à despesa pública, da concretização de uma reforma fiscal mais amiga do crescimento e da modernização e redefinição das funções do Estado;
- → **Avançar para uma estratégia de transformações estruturais e de investimentos seletivos e reprodutivos** nas áreas que constituem as verdadeiras alavancas do crescimento – conhecimento, empreendedorismo, economia verde e política industrial;
- → **Transformar Portugal num País de atração internacional de talentos**, de investimento e de projetos, competindo e vencendo no contexto de uma economia de rede e não de escala, enfrentando as novas ameaças e oportunidades globais;

→ **Contribuir ativamente para a refundação do projeto europeu**, enfrentando, corajosa e estruturalmente, e não tímida e parcelarmente, a maior crise europeia desde o pós-guerra – uma crise da dívida, do desemprego, da recessão e, não menos grave, uma crise de confiança – através de um significativo aprofundamento político, económico e financeiro.

Hoje, como ontem, temos de dar uma resposta à altura das nossas responsabilidades. Teremos de ser capazes de, no final da jornada, responder, perante os nossos filhos e os nossos netos, ao juízo ético: *num momento exigente da história de Portugal, com a informação, o talento e as condições de que dispunha, esta geração fez aquilo que devia ou, pelo contrário, por cobardia, incompetência ou egoísmo, acabou por tergiversar, adiar e falhar na resolução dos grandes problemas, comprometendo a liberdade das próximas gerações?*

Este é um tempo de escolhas claras, no qual todos têm a obrigação de apresentar as suas propostas. O maniqueísmo dos que querem vencer ou perder sozinhos, o comodismo dos que preferem viver na sombra da troika – desta ou doutras– ou o calculismo dos que esperam que outros façam a sua própria luta, não podem ter lugar num tempo de tamanha exigência.

Nós vamos conseguir.
Acreditamos que, para Portugal e para os portugueses, o melhor está para vir.

Num momento de crise económica
e de crise de identidade, nacional
e europeia, é fundamental
estimular a participação cívica
e assegurar um debate transparente
e aberto sobre as escolhas políticas,
evitando que a insatisfação
se transforme em deriva
antidemocrática.

CIDADANIA, DEMOCRACIA E LIBERDADE

DESAFIO 1

Consagrar uma democracia mais participada e uma representação política mais responsabilizada

DESAFIO 2

Dar mais liberdade aos cidadãos, com menos influência do Estado

DESAFIO 1

Consagrar uma democracia mais participada e uma representação política mais responsabilizada

Num momento de crise económica e de crise de identidade, nacional e europeia, é fundamental estimular a participação cívica e assegurar um debate transparente e aberto sobre as escolhas políticas, evitando que a insatisfação se transforme em deriva antidemocrática.

Tem pois de encarar-se este verdadeiro problema, na perspetiva do desígnio assumido pela Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) de levar a democracia mais longe, à luz do princípio por ela afirmado, na sua Carta Constitutiva, de que **é da razão e do mérito que deve emergir o poder, que só com transparência pode ser exercido**.

Participar é fazer parte de uma sociedade e tomar parte no desenvolvimento desta, segundo os princípios de que quem participa deve ser ouvido, deve estar informado e deve ter retorno quanto aos resultados do seu contributo. E isto é válido na relação dos cidadãos com os órgãos e agentes do sistema político (nacional, local e europeu), com as organizações e os movimentos cívicos, com os serviços públicos e com os seus interlocutores no mundo do trabalho.

No âmbito da reflexão amplamente participada que fundamenta o presente Relatório, a PCS perspetiva o essencial da **regeneração do sistema político português** em termos coerentes com a premência de uma **maior participação cívica** que aquela regeneração pressupõe e apresenta aqui os termos e os fundamentos da sua proposta para uma **nova cultura política em Portugal**.

Fá-lo à luz da ambição de uma sociedade em que os cidadãos são estimulados a participar de forma plena e ativa, proativa e reativa, na certeza de que através do seu envolvimento podem fazer a diferença, seja a que escala for.

E fá-lo também na convicção de que é possível avançar para novas posturas de representatividade, assegurando maior responsabilização e proximidade dos eleitos para com os eleitores, numa **democracia mais exigente, mais participada, mais responsável e mais transparente**, em que se reconheça e promova a responsabilidade e a influência das instituições intermédias no fortalecimento da sociedade civil, qual condição de liberdade desta.

Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Promover a participação direta dos cidadãos na definição e aplicação das políticas públicas
- → Contribuir para uma sociedade liberal e estruturada a partir da autonomia individual responsável
- → Valorizar as instituições da sociedade civil e garantir as condições de liberdade e responsabilidade dos cidadãos
- → Institucionalizar novos mecanismos de participação cívica
- → Reforçar a relação entre os representantes políticos e os eleitores
- → Assegurar a transparência e escrutínio de quem exerce e como exerce funções públicas

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DIRETA DOS CIDADÃOS NA DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Inexistindo sucedâneo viável para a democracia, é muito preocupante o mal-estar que se vive em relação a inúmeros problemas políticos, sociais, económicos, culturais e ambientais a que aquela não tem sabido responder. Esta resposta só poderá obter-se através de mais e melhor participação de todos quantos hoje influenciam de facto a governação: políticos, instituições intermédias, comunicação social e cidadãos.

A participação cívica deve promover-se e estimular-se, mais do que disciplinar-se ou impor-se. A participação ocorrerá se o sistema político a ela se abrir, numa efectiva democratização do Estado e da sociedade, implicando uma governação mais transparente nos conteúdos e nos fundamentos, serviços públicos abertos e a criação de espaços de efetiva participação dos cidadãos na preparação das decisões públicas e no acompanhamento da sua execução. O que importa é **estimular uma cultura de participação, cooperação e decisão colaborativa, com cidadãos estimulados a participar e decisores estimulados a promoverem a participação daqueles**.

Os cidadãos participarão mais quando sentirem que essa participação pode fazer a diferença no seu bairro, na sua associação, na sua escola, no seu município, no seu País ou até à escala supranacional. O decisor proporcionará oportunidades de participação porque sabe que as suas decisões serão tão mais eficazes quanto maior for a partilha de informação e o envolvimento da sociedade civil no processo decisório.

A democracia não é meramente formal mas também já não é meramente representativa. A democracia tem de ser participada e a democracia representativa tem de ser responsabilizada.

Dos estudos públicos sobre a **participação***,* a nível nacional e europeu, conclui-se que os portugueses rejeitam a ideia de que as eleições sejam o aspeto central da avaliação que fazem da qualidade da sua participação e do seu envolvimento no sistema político. Consideram existir outros fatores substancialmente mais importantes para a avaliação do que seja uma boa democracia (com importância redobrada à escala territorial de proximidade), nomeadamente a disponibilidade dos eleitos face ao contacto dos eleitores, a disponibilidade da informação necessária para se fazerem boas escolhas e se responsabilizar quem governa ou a existência de algumas condições básicas de exercício da cidadania, sejam elas legais, culturais ou sociais.

É ainda possível concluir que **os portugueses tendem a confiar pouco nas suas instituições**. [1] Trata-se de uma constatação preocupante uma vez que as quebras de confiança conduzem a menor comprometimento com a vida coletiva e comunitária.

Mas a grande conclusão a extrair é a de que em Portugal existe ainda um longo caminho a percorrer até se atingir uma cultura de participação e uma prática participativa plena; e que **quando tais cultura e prática acontecem são globalmente benéficas, em termos de coesão social e de acerto e aceitação das decisões pública**s.

É o que se constata quando os munícipes são envolvidos na formulação de decisões locais; quando os trabalhadores têm oportunidade de contribuir para a resolução dos problemas nas suas empresas; quando as associações e os movimentos cívicos são tidos como parceiros na identificação de problemas e na procura de soluções.

E **é hoje relativamente consensual ser mais do que improvável o sucesso do desenvolvimento sustentável sem o envolvimento da sociedade civil**, o que implica naturalmente uma mudança de paradigma na organização desta.

A responsabilidade de transformar a participação num processo de maior significado, realizado com regularidade e naturalidade e com real capacidade de influenciar a mudança cabe tanto ao Estado como a todos os atores da sociedade civil.

E as escolas, concebidas como uma comunidade local essencialmente participada e participativa para um serviço público educativo de excelência, devem não só dar o exemplo de um tal tipo de organização colaborativa, como solidificar nas crianças e jovens uma cultura responsável de envolvimento e participação nos problemas, nas soluções e nos respetivos processos de negociação, decisão e veri-

ficação dos resultados, pois, como disse António Sérgio, "*para se aprender a cidadania é mesmo indispensável praticar a cidadania nos contextos de aprendizagem*".

As escolas, dentro e para além delas, são verdadeiros portais de disseminação dos valores e procedimentos próprios de uma cultura democrática sustentável. Importará investir, por exemplo, na **ciência participativa**, mobilizando as crianças e jovens e os professores e demais comunidade escolar para a produção e tratamento da informação e dos dados sobre sustentabilidade nas suas várias vertentes, assim comprovando práticas, experiências e conhecimentos com investigação científica e assim exercitando a cidadania sustentável e a participação cívica junto das comunidades envolventes.

Por outro lado, a participação pode ser estimulada, quer através de medidas setoriais e direcionadas a um público-alvo concreto, quer através da concretização de instrumentos transversais, cuja massificação – em termos geográficos e etários – contribuirá para demonstrar a diversidade da prática da participação e para a tornar mais recorrente e espontânea.

Referimo-nos a **ações de sensibilização e cativação dos cidadãos para o valor das diferentes formas de participação.** Referimo-nos à **disponibilização de ferramentas *web* de envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão** (*crowdsourcing*); para além das redes sociais, o *crowdsourcing* permite o lançamento de um desafio aos cidadãos utilizadores daquelas redes e a canalização organizada da sua criatividade para uma tarefa específica ou para uma resolução de um problema concreto.

Referimo-nos à simplificação (eventualmente certificada) da linguagem escrita, visando uma compreensão mais generalizada e imediata da documentação e uma tomada de decisão mais informada por parte dos cidadãos, área em que muito pode ser feito ainda que sem prejuízo do rigor técnico necessário.

Ou referimo-nos ao **consumo colaborativo**, uma nova prática comercial que possibilita o acesso a bens e serviços sem que haja necessariamente uma aquisição, porque **compartilhar, emprestar, alugar e trocar** substituem o verbo **comprar**, indo de encontro às principais tendências deste início de século, resultantes da crise económica e de uma nova cultura de maior sustentabilidade, e gerando o ressurgimento do sentido de pertença a uma comunidade e de **participação colaborativa** nela, mais cimentando a seriedade e a confiança dos participantes e a dimensão social da propriedade. Tudo áreas em que há bons exemplos comparados.

1 O estudo *European Social Survey* (2002 a 2008), demonstra que no caso concreto do índice de confiança dos cidadãos nos respetivos Parlamentos, 35% dos portugueses confiam muito pouco ou nada nesta instituição, sendo que na Dinamarca este índice é de 4% e em Espanha de 16%.

RECOMENDAÇÕES

- → Conferir mais transparência e abertura por parte dos **serviços públicos, assegurando espaços de efetiva participação dos cidadãos na preparação das decisões públicas** e no acompanhamento da sua execução.
- → **Fazer da escola um exemplo na solidificação, nas crianças e jovens, de uma cultura responsável de envolvimento e participação** nos problemas, nas soluções e nos respetivos processos de negociação, decisão e verificação dos resultados. A participação de alunos nos conselhos gerais de agrupamentos e nos conselhos pedagógicos das escolas, o investimento na *ciência participativa*, o envolvimento das crianças e jovens na definição da visão e missão da escola ou mesmo na elaboração de estratégias mais abrangentes, são algumas formas de envolvimento que garantem a devolução de resultados aos alunos.

→ Estimular a participação dos cidadãos através de medidas setoriais e direcionadas a um público-alvo concreto como, por exemplo, através de um maior envolvimento dos cidadãos nos **processos de decisão *crowdsourcing*** (canalização organizada da sua criatividade para uma tarefa específica ou para uma resolução de um problema concreto) e no **desenvolvimento do consumo colaborativo** (uma nova prática comercial que possibilita o acesso a bens e serviços sem que haja necessariamente uma aquisição, porque *compartilhar, emprestar, alugar e trocar substituem o verbo comprar*).

2. CONTRIBUIR PARA UMA SOCIEDADE LIBERAL E ESTRUTURADA A PARTIR DA AUTONOMIA INDIVIDUAL RESPONSÁVEL

Portugal vive em crise. Ela é o resultado de debilidades estruturais hoje não mais disfarçáveis, cuja correção reclama um novo processo de decisão política, compatível com as exigências de uma sociedade emancipada, que não abdica da concertação do interesse geral nacional e das respetivas políticas de desenvolvimento, que já não podem deixar de ser explícitas quanto ao modo, ao tempo, aos meios e aos objetivos.

Uma sociedade emancipada é uma sociedade liberal e estruturada a partir da autonomia individual responsável, em que são tão incontornáveis as liberdades individuais quanto os conflitos entre as mesmas, a impossibilidade de todas satisfazer e a necessidade de critérios valorativos de opção e de síntese entre elas, base da formulação do interesse geral e do desenvolvimento.

Não é uma sociedade moralista mas também não é uma sociedade eticamente neutral. É uma sociedade capaz de maximizar a liberdade individual delimitando-a no respeito por processos transparentes e participados de decisão sobre as políticas públicas de desenvolvimento, suportados na vitalidade cultural dos cidadãos e na sua capacidade de valoração relativa das diferentes visões e opções sobre o devir coletivo.

Não é uma sociedade unanimista mas é uma sociedade plural e complexa e, ainda assim, capaz de identificar com justiça o interesse geral a prosseguir, utilizando mecanismos de gestão de conflitos e de geração de sínteses, num debate democrático fundamentado para a concertação de opções entre as diferentes conceções desse interesse geral.

Uma sociedade democrática deixará de ser uma sociedade aberta e livre quando a conformação dos variados interesses sociais ocorra sem a legitimidade resultante da concertação do que deva ser a síntese da pluralidade e, quando necessário, mediante a objetivação de valores enformadores dessa síntese.

Como a PCS afirma na sua Carta Constitutiva, precisamos em Portugal de "*afirmar uma sociedade de valores e de consciências: Mais do que uma sociedade do conhecimento precisamos de uma sociedade de consciências, reabilitando a visão humanista e personalista, adequando-a aos desafios do nosso tempo*". E aí mesmo se alerta para que "*a sociedade portuguesa não está imune aos sintomas da cultura materialista e individualista, dado o empobrecimento do bem-comum e da cidadania, o totalitarismo de uma sociedade de lazer e de direitos, a preferência pelo relativismo em detrimento dos valores, as derivas dos oportunismos à custa do aniquilamento da responsabilidade eticamente fundada, o culto do imediato e do curto-prazo em desfavor da reflexão prospetiva, a apropriação dos direitos das gerações futuras por parte das atuais gerações, a falta de sentido comunitário*".

Pensarmos estrategicamente o País é anteciparmos o nosso futuro a partir do que hoje construímos nos contextos existentes e face a objetivos traçados; não é, de todo, construirmos hoje a partir do futuro que procuramos adivinhar.

Dada a premência da mudança estrutural a empreender, é urgente que o País reconheça haver melhorias sensíveis a concretizar na operacionalização da nossa democracia, procurando que a decisão da maioria, em si mesma legítima, se legitime também no interesse geral da nação. O que implica uma sólida perceção, jurídica e política, do processo de as sociedades liberais erigirem nos tempos de hoje um rumo suficientemente estável de governação pelo interesse geral.

A PCS toma posição sobre um tal processo e sobre o debate moderno relativo ao liberalismo – assente que está a insuficiência da visão clássica – que nele se pressupõe.

Assumindo uma visão de liberalismo ético, a PCS testemunha, quer o perigo da indiferença axiológica do neutralismo no condicionamento da ação política, quer a insuficiência da perspetiva, dita realista, dos meros procedimentos de expressão da pluralidade de valores e interesses.

Não confundimos a liberdade com a democracia, não desistimos da sociedade justa e não concebemos a ação política como mero reflexo deontologicamente vazio dos interesses de facto prevalecentes.

Concebemos a democracia certamente como uma plataforma de expressão da pluralidade de valores e interesses; mas concebemo-la simultaneamente como uma plataforma de legitimação substantiva da liderança política, isto é, de afirmação do mérito político pela revelação de uma estratégia concretizável para o país e de demonstração do merecimento da mesma como programa de governo.

RECOMENDAÇÕES

- → **Contribuir para uma sociedade liberal e estruturada a partir da autonomia individual responsável,** em que são tão incontornáveis as liberdades individuais quanto os conflitos entre as mesmas, a impossibilidade de todas satisfazer e a necessidade de critérios valorativos de opção e de síntese entre elas, base da formulação do interesse geral e do desenvolvimento.
- → **Afirmar a democracia não só como uma plataforma de expressão da pluralidade de valores e interesses mas também como uma plataforma de legitimação substantiva da liderança política,** isto é, de afirmação do mérito político pela revelação de uma estratégia concretizável para o País e de demonstração do merecimento da mesma como programa de governo.

3. VALORIZAR AS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E GARANTIR AS CONDIÇÕES DE LIBERDADE E RESPONSABILIDADE DOS CIDADÃOS

Sendo a questão atual do liberalismo, como já se deixou antever, a dos procedimentos políticos capazes de assegurarem a expressão, ampla e fidedigna, das opções individuais de liberdade, visando a legitimação substantiva – não apenas adjetiva – do rumo do devir da comunidade, o conteúdo ético e político da liberdade anda ligado a uma norma de conduta do liberalismo, traduzida na assunção da autonomia humana responsável como um bem em si mesmo e pressupondo uma orientação apriorística do Estado para **garantir a cada indivíduo uma efetiva igualdade de oportunidades na formação completa do seu ser, qual condição da expressão ética na concertação do interesse geral, através de processos políticos de expressão plural**, nos quais se confrontam diferentes conceções de bem, incluindo no compromisso entre diferentes gerações (ética do futuro).

Diz sobre este ponto a Carta Constitutiva da PCS: "*É tempo de à sociedade dos direitos suceder uma sociedade dos direitos e dos deveres, da liberdade e da responsabilidade, da confiança nas instituições e nas comunidades. Uma sociedade estribada na liberdade dos presentes, sem pôr em causa os direitos dos vindouros. Uma sociedade estruturada na ética do futuro: a ética que, aplicada no tempo presente, reabilita o tempo futuro. Uma sociedade que pugna pela solidariedade entre gerações".*

Uma outra **condição de liberdade** essencial reside na existência de um leque aberto de instituições intermédias, mediadoras da relação entre o indivíduo e o Estado, capazes de apurarem progressivamente a reflexão ética em torno do interesse geral e de assim contribuírem para a coesão social de modo sistemático e endógeno.

Mas não se pretende uma sociedade consolidada se não for também uma sociedade aberta, emancipada e participativa. Para que aquela consolidação possa constituir-se em fator de aprofundamento democrático (abertura, emancipação

e participação), isto é, para que as referidas instituições intermédias sejam motor de liberdade individual e não de constrangimento ou manipulação é vital que elas gerem reflexão estratégica e deontológica conclusiva, sendo plenamente plurais e assegurando a formação plenamente participada da sua vontade coletiva, e que exerçam efetivamente todas as funções que para elas possam ser devolvidas, em termos territoriais ou funcionais, numa opção deliberada de subsidiariedade.

Em suma, **sendo as instituições intermédias estruturas essenciais à participação dos cidadãos, é fundamental que assegurem as condições que proporcionem aos participantes uma experiência positiva, de intervenção livre e emancipada e não de constrangimento corporativo.**

Das instituições intermédias – e, dentre elas, dos partidos políticos – depende muito do fechamento atual da sociedade portuguesa; mas também só delas poderá depender a abertura que se ambiciona da sociedade portuguesa porque, se funcionarem como devem, serão elas a poder garantir grande parte da expressão da liberdade individual responsável, qual direito-dever individual de participação cívica e de intervenção na construção da vida civil de Portugal.

O ímpeto dos cidadãos para se envolverem em processos participativos prende-se sobretudo com a defesa de convicções, com a preocupação com uma questão concreta, com a partilha de interesses, que não meramente profissionais, ou com a vontade de usar uma competência para um fim altruísta.

A existência de instituições intermédias – organizações associativas e movimentos, locais, nacionais, transnacionais ou internacionais, formais, não formais ou informais – **constitui um veículo importante para pôr em prática aquele ímpeto motivacional dos cidadãos interessados em ter um papel mais ativo**, pois elas podem disponibilizar recursos, *know-how*, organização e apoio logístico e permitir a geração de massa crítica.

As instituições intermédias são assim, muito frequentemente, a porta de entrada dos cidadãos nos processos participativos; mas entre cidadãos, instituições intermédias e Estado tem de existir confiança e os processos participativos têm de ter qualidade.

Nesse sentido, as instituições intermédias têm, como se sublinhou, de funcionar democraticamente, têm de estar dotadas de meios que lhes permitam agir como plataformas da participação ativa e têm de dispor de competências capazes de promover debate e formalizar conclusões.

Mas têm igualmente de se autorregular em termos que permitam escrutínio e *accountability*, não apenas numa perspetiva de prestação de contas, mas sobretudo de resposta permanente e transparente a quem participa, seja contribuindo seja beneficiando, sobre o grau de concretização dos compromissos assumidos e de envolvimento neles dos respetivos membros.

Ferramentas como regulamentos de funcionamento equilibrados e garantes de processos transparentes, códigos de ética e conduta, relatórios certificados com independência e plena informação *online* são determinantes para atestar a qualidade da gestão e do funcionamento das instituições, para granjear confiança e para criar e generalizar uma cultura diferenciadora de boas práticas.

Por outro lado, o chamado "terceiro setor" deve ver reforçada a sua atuação, através da valorização das sinergias com o Estado e da potenciação da complementaridade entre ambos, implicando isso partilha mútua e atempada de informação sobre objetivos e ações para os concretizar e igualmente envolvimento recíproco nas decisões públicas em matéria social e de utilidade pública. A contratualização de funções entre o Estado e o "terceiro setor" tem aliás vantagens reconhecidas ao nível da capacitação, organização e autonomização deste e da melhoria dos serviços disponibilizados aos cidadãos, numa lógica de maior proximidade e individualidade, sem prejuízo da transparência, da monitorização e da avaliação públicas.

RECOMENDAÇÕES

→ **Garantir o funcionamento democrático das instituições intermédias, enquanto plataformas de participação ativa, e o seu escrutínio e *accountability***, não apenas numa perspetiva de prestação de contas, mas sobretudo de resposta permanente e transparente a quem participa, seja contribuindo seja beneficiando, sobre o grau de concretização dos compromissos assumidos e de envolvimento neles dos respetivos membros.

- → Assegurar, no âmbito das instituições intermédias, a existência de ferramentas para atestar a qualidade da gestão, para granjear confiança e para criar e generalizar uma cultura diferenciadora de boas práticas, tais como **regulamentos de funcionamento equilibrados e garantes de processos transparentes, códigos de ética e conduta, relatórios certificados com independência e plena informação *online***.

- → **Reforçar a contratualização de funções entre o Estado e o "terceiro setor"** que tem, aliás, vantagens reconhecidas ao nível da capacitação, organização e autonomização deste e da melhoria dos serviços disponibilizados aos cidadãos, numa lógica de maior proximidade e individualidade, sem prejuízo da transparência, da monitorização e da avaliação públicas.

- → **Promoção de métodos de participação que aumentem a confiança dos cidadãos nas associações.** É importante focar no fortalecimento da vertente democrática destes fóruns dotando-os de meios para que possam agir como plataformas da participação ativa. Temos de apostar na capacitação de técnicos e associações dotando-os de *know-how* em matéria de facilitação e dinamização de debates, de estímulo à partilha de opiniões de participação ativa e de competências de liderança e empreendedorismo, com visto a um exercício de cidadania mais responsável e sustentável.

4. INSTITUCIONALIZAR NOVOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO CÍVICA

O aprofundamento da qualidade da democracia portuguesa não dispensa uma reflexão crítica sobre o próprio sistema político que a operacionaliza, partindo da assunção de que a regeneração política implica uma participação dos cidadãos cada vez mais intensa, responsável e exigente, capaz de impor padrões de qualidade, de verdade e de rigor na cultura política e no perfil e no desempenho dos políticos, reclamando uma governação em prol do interesse geral e recusando a sismografia da opinião pública ou publicada.

E não basta afirmar esta necessidade de participação renovada dos cidadãos na vida política; é necessária uma orientação deliberada para ela, que assenta, antes de tudo, nas políticas de qualificação dos recursos humanos. A regeneração da democracia portuguesa implica, pois, a criação de mecanismos de participação que estimulem o exercício de uma cidadania ativa e autónoma. Um Estado mais democrático, com os cidadãos a participarem nas decisões da vida política e pública e a controlarem a ação governativa, é um desígnio da modernidade.

A Constituição e a lei já preveem a possibilidade de os cidadãos apresentarem, não apenas petições aos órgãos do Estado e iniciativas de referendo, mas também iniciativas legislativas à Assembleia da República. O Tratado de Lisboa veio prever uma iniciativa deste tipo a ser dirigida à Comissão Europeia; e, em geral, importa aproximar os cidadãos das instituições da União Europeia, nomeadamente ativando as ferramentas do Tratado de Lisboa em matéria de **cidadania política**, entre o mais responsabilizando ativamente os parlamentos e os partidos políticos nacionais sobre a construção europeia.

Aquelas possibilidades de iniciativa legislativa dos cidadãos são da maior importância, devem ser juridicamente repensadas e melhoradas – nomeadamente diminuindo realisticamente o número mínimo de cidadãos seus subscritores e apurando o processo de estes acompanharem a tramitação legislativa respetiva – e devem acima de tudo ser usadas com maior frequência, competindo aqui um papel determinante a organizações intermédias como as universidades, incluindo especialmente as faculdades de direito, as ordens profissionais e os parceiros sociais, sem esquecer movimentos organizativos específicos gerados no seio da sociedade civil.

Paralelamente, tal número mínimo de cidadãos deverá poder requerer ao Tribunal Constitucional a declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade das leis com força obrigatória geral.

Os cidadãos devem poder **pronunciar-se em referendo, de natureza vinculativa ou consultiva, dependendo da matéria, sobre as decisões políticas relativas às grandes opções estratégicas para o devir da sociedade portuguesa**, tipificadas constitucionalmente, como em matéria de segurança nacional, incluindo a alimentar e energética, de funções do Estado e serviço público ou de sistema monetário e estrutura da tributação (não nos referimos, obviamente à cobrança de impostos).

Se quisermos primar pela qualidade da nossa Administração Pública devemos apostar numa relação de maior cooperação entre prestadores de serviços e utentes, assumindo que os cidadãos podem ter um papel de coprodutores de serviços públicos. Os painéis de cidadãos que acompanham o desenvolvimento de determinados serviços públicos e que interagem com os responsáveis pelos mesmos permitem identificar falhas e sugerir melhorias, qual contributo para o aperfeiçoamento constante de todo o setor público prestador de serviços.

Ao nível local é importante **envolver os munícipes na formulação da respetiva estratégia de desenvolvimento** e estreitar a cooperação entre eles e os órgãos autárquicos e seus titulares, segundo princípios de horizontalidade dos processos de tomada de decisão. Neste aspeto, Portugal deve abalançar-se a uma nova abordagem, mais apostada na criação de fóruns híbridos, compostos por organizações autárquicas, organizações da sociedade civil e por cidadãos, numa lógica mais espontânea, espoletada por processos de **Agenda 21 Local** ou através de modelos mais formais como os **conselhos municipais de políticas públicas**, visando estreitar a cooperação entre munícipes e dirigentes locais na procura de soluções e na gestão dos recursos, mediante a participação no debate inerente ao processo decisório sobre temas estratégicos da vida local e a ampliação da monitorização do público sobre a ação governativa de cada circunscrição territorial.

E há espaço para se desenvolver com solidez, paulatinamente, a experiência dos **orçamentos locais participativos**, com verdadeira dimensão deliberativa, o que requer a sedimentação de métodos e práticas, com suporte em guiões procedimentais bem estruturados.

A modernização do mundo empresarial suporta-se hoje também em fatores como o grau de autonomia no trabalho, de oportunidade de capacitação, de liberdade criativa e de participação. A **participação dos trabalhadores na vida da sua empresa** traduz-se no aumento da sua satisfação e do seu sentimento de pertença, no reforço do seu compromisso para com os resultados coletivos e na consolidação da coesão interna. No entanto, o envolvimento dos trabalhadores e o estímulo à sua participação só serão eficazes se conduzidos de forma correta e orientados para o aumento da motivação, do conhecimento e das competências e para a concretização de mecanismos de auscultação para a tomada de decisão capazes de gerar o sentimento de envolvimento nela, seja ao nível mais estratégico, seja na resolução de problemas concretos.

Por outro lado, a criação de oportunidades de voluntariado em grupos de trabalhadores permite que estes se centrem numa outra realidade para além da sua empresa, quebrando rotinas, valorizando o altruísmo, potenciando a cultura de colaboração e fortalecendo o sentimento de pertença à organização que representam, tudo com um óbvio efeito de replicação desta cultura de responsabilidade, participação e colaboração no seio da própria empresa.

RECOMENDAÇÕES

→ Explorar plenamente a possibilidade de os cidadãos apresentarem, não apenas **petições aos órgãos do Estado e iniciativas de referendo, mas também iniciativas legislativas à Assembleia da República e à Comissão Europeia** (tal como previsto no Tratado de Lisboa). Nesse sentido deve ser reduzido o número mínimo de cidadãos subscritores e apurado o processo de estes acompanharem a tramitação legislativa respetiva. Paralelamente, tal número mínimo de cidadãos deverá poder requerer ao **Tribunal Constitucional a declaração da inconstitucionalidade e da ilegalidade** das leis com força obrigatória geral.

- → **Conferir aos cidadãos o direito de poder pronunciar-se em referendo, de natureza vinculativa ou consultiva, dependendo da matéria, sobre as decisões políticas relativas às grandes opções estratégicas para o devir da sociedade portuguesa**, tipificadas constitucionalmente, como em matéria de segurança nacional, incluindo a alimentar e energética, de funções do Estado e serviço público ou de sistema monetário e estrutura da tributação (excluindo a cobrança de impostos).
- → **Reforçar o papel dos painéis de cidadãos que acompanham o desenvolvimento de determinados serviços públicos** e que interagem com os responsáveis pelos mesmos de modo a identificar falhas e sugerir melhorias.
- → **Envolver os munícipes na formulação da estratégia de desenvolvimento local e estreitar a cooperação entre munícipes e dirigentes locais**, nomeadamente através: da criação de fóruns híbridos, compostos por organizações autárquicas, organizações da sociedade civil e por cidadãos; numa lógica mais espontânea, espoletada por processos de **Agenda 21 Local**; ou através de modelos mais formais como os **conselhos municipais de políticas públicas**.
- → **Desenvolver, gradualmente, a experiência dos orçamentos locais participativos, com verdadeira dimensão deliberativa**, o que requer a sedimentação de métodos e práticas, com suporte em guiões procedimentais bem estruturados.
- → **Criar uma cultura empresarial que promova uma maior participação dos funcionários** nas discussões relativas a algumas decisões estratégicas, abrindo espaço ao surgimento de novas ideias que melhorem o desempenho da organização.

5. REFORÇAR A RELAÇÃO ENTRE OS REPRESENTANTES POLÍTICOS E OS ELEITORES

O exercício das funções políticas com maior proximidade relativamente aos cidadãos eleitores implica sobretudo uma maior responsabilização individual dos deputados perante os seus eleitores, através de uma componente de círculos uninominais no âmbito do nosso sistema proporcional, o que permitiria ainda clarificar a vocação do círculo nacional e dos respetivos deputados.

A Assembleia da República, sede da democracia representativa, deve constituir-se, a partir dos partidos nela representados, no espaço por excelência da consolidação do interesse geral, o debate político de natureza mais elevada, a ser feito com transparência e com auscultação permanente da sociedade e a ser nesta repercutido pela mão da comunicação social, num fluxo biunívoco e institucionalizado entre a sociedade e o Parlamento, mutuamente profícuo e responsabilizador. Só assim se valorizará os méritos da democracia representativa, se dignificará a função de deputado da nação, se responsabilizará as oposições e se evitará a tentação, perigosa, do sobredimensionamento da democracia direta.

Por outro lado, a PCS considera que a **aproximação entre eleitores e deputados e a maior responsabilização política destes** passa igualmente pela possibilidade de o voto traduzir, para além da escolha de um partido político, a escolha dos deputados concretos a eleger, independentemente da posição ocupada na lista apresentada pelo partido.

Conhecedora do contraditório em torno do voto eletrónico, a reflexão da PCS aponta para a clara vantagem do mesmo, pressupondo sistemas tecnológicos fiáveis. As vantagens do voto eletrónico, simultaneamente presencial e remoto, são notórias em termos de segurança da votação e apuramento dos resultados mas também em termos de comodidade e motivação do exercício do direito de votar, podendo contribuir para a diminuição da abstenção.

Sobre a abstenção, a PCS entende que deve, paralelamente à consolidação do voto eletrónico, evoluir-se juridicamente quanto aos efeitos da mesma. Assim, **votar deve continuar a ser um direito e um dever cívicos a exercer livremente** e sem obrigatoriedade. Mas como dever cívico essencial que é, votar deve corresponder juridicamente a um ónus para efeitos bem delimitados, isto é, deve assumir-se que quem se abstém de votar não deve poder aceder a muito específicas vantagens da vida do país, como, dentro de certo prazo, ser eleito ou subscrever petições aos órgãos do Estado, iniciativas de referendo ou iniciativas legislativas.

Importa ainda tirar consequências da **distinção entre o voto em branco e a abstenção**. Esta distinção é muito relevante pois o cidadão que vota optando por um voto em branco pretende, na maioria das vezes, transmitir tanto que acredita na democracia e que valoriza a eleição ou o referendo como que não se revê em qualquer das alternativas políticas apresentadas. Do voto em branco pode pois presumir-se um especial significado político, com leituras relativas à legitimidade emergente da votação. A PCS entende que os votos em branco devem ser contabilizados na eleição presidencial e no referendo, com a consequência de maior probabilidade de segundas voltas eleitorais, no primeiro caso, e de só se dever considerar vinculativa a resposta referendada que obtenha mais de metade dos votos não nulos. Por outro lado, nas eleições legislativas, regionais e autárquicas o apuramento oficial dos resultados deve simular, paralelamente e sem efeitos jurídicos, os mesmos resultados com contabilização dos votos em branco na atribuição de mandatos, permitindo assim ao País uma sensibilização sobre a verdadeira dimensão da legitimidade jurídico-política emergente dessas eleições.

RECOMENDAÇÕES

- → Aumentar a responsabilização individual dos deputados perante os seus eleitores, através de uma **componente de círculos uninominais no âmbito do nosso sistema proporcional e da possibilidade de o voto traduzir, para além da escolha de um partido político, a escolha dos deputados concretos a eleger**, independentemente da posição ocupada na lista apresentada pelo partido.
- → Consagrar o voto eletrónico, pressupondo sistemas tecnológicos fiáveis, com vantagens ao nível da segurança da votação e apuramento dos resultados mas também em termos de comodidade e motivação do exercício do direito de votar, podendo contribuir para a diminuição da abstenção.
- → Legislar de forma a que, ainda que o voto deva continuar a ser um direito e um dever cívicos a exercer livremente e sem obrigatoriedade, se assuma que **quem se abstém de votar não deve poder aceder a algumas específicas vantagens da vida do País,** nomeadamente, subscrever petições aos órgãos do Estado, iniciativas de referendo ou iniciativas legislativas.
- → Contabilizar os **votos em branco na eleição presidencial e no referendo**, com a consequência de maior probabilidade de segundas voltas eleitorais, no primeiro caso, e de só se dever considerar vinculativa a resposta referendada que obtenha mais de metade dos votos não nulos.

6. ASSEGURAR A TRANSPARÊNCIA E ESCRUTÍNIO DE QUEM EXERCE E COMO EXERCE FUNÇÕES PÚBLICAS

Revelam-se no funcionamento do sistema político português algumas questões prementes ligadas à credibilidade e respeitabilidade dos políticos e dos partidos e à necessidade de eliminação de quaisquer suspeições quanto à prossecução exclusiva do interesse público. Neste sentido, exige-se maior rotatividade na titularidade dos cargos políticos, a recondução do regime de imunidades dos políticos aos objetivos para que estas foram concebidas ou a imposição de códigos de conduta publicamente conhecidos.

Muito do que de criticável ocorre no sistema político português tem origem nos partidos políticos, por vezes meras coutadas de interesses ou guardas pretorianas das suas lideranças. Como alguém escreveu recentemente noutro país, a política gripou porque os partidos políticos conseguiram evitar assumir normas (de efetiva democraticidade, entenda-se) sobre o seu funcionamento interno.

Mas importa reconhecer, em contrapartida, que os partidos políticos são indispensáveis, pois que a regeneração da democracia portuguesa não pode deixar de passar por um novo modo de funcionamento dos mesmos, que permita aos portugueses neles se sentirem adequadamente representados, evitando a exteriorização abrupta de tensões sociais e a proliferação das pressões corporativas.

Sendo os pilares da democracia e a estrutura social intermédia fundamental em termos políticos, **os partidos têm de comprometer-se exclusivamente com o interesse geral** e, para isso, **têm de tornar-se espaços de confluência do mérito, transparentes, abertos** – não apenas aos militantes – **e bem regulados internamente**, com regras de funcionamento de todas as estruturas internas não discriminatórias e que gerem concorrência interna, com eleições primárias nas escolhas dos candidatos, com financiamento exclusivamente público, com despesas elegíveis legalmente tipificadas e com fiscalização e aprovação judicial dos financiamentos e das contas das respetivas campanhas internas.

Só esta nova cultura dará aos partidos políticos o sentido da austeridade do poder, o referencial ético (naturalmente segregador de quem não o demonstre) e a capacidade de reflexão, de visão de conjunto, de traçar rumos de desenvolvimento e de proposta devidamente concretizada quanto aos processos, aos meios, ao tempo e aos objetivos.

A ideia de que em Portugal a corrupção alastra sem controlo na política e na vida pública é, objetivamente, tão especulativa quanto muito perigosa. Os corruptos – políticos ou não, funcionários públicos ou não – devem ser punidos de acordo com a consagração penal do respetivo crime e no respeito pelos princípios basilares do direito penal. É uma muito má opção procurar dar resposta política àquele sentimento popular e populista de corrupção generalizada pela via não do verdadeiro e direto combate à corrupção mas antes da "invenção" de tipos criminais desrespeitadores daqueles princípios fundamentais do direito penal.

A transparência da vida pública e a prevenção global da corrupção deve conseguir-se sobretudo em termos transversais a toda a sociedade, paralelamente ao combate à fraude fiscal. O **combate à fraude fiscal** – na componente que depende apenas das opções políticas nacionais – deve caminhar em duas direções fundamentais, muito rigorosas e complementares, potenciadoras dos esforços e resultados que nesta matéria se têm vindo a verificar, incluindo quanto ao regime já existente das manifestações de fortuna ou acréscimos patrimoniais injustificados:

- → **alargamento das obrigações fiscais periódicas de declaração patrimonial**, que devem passar também a abranger tendencialmente todo o património mobiliário cuja transmissão gratuita fora do círculo familiar próximo está já sujeita a tributação; declaração que obviamente não implica por si tributação e que fica protegida pelo sigilo fiscal;
- → cruzamento informático automático (no respeito pelo regime do tratamento deste tipo de dados), em sistema tecnológico específico e protegido pelo sigilo fiscal e pelo segredo bancário, dos dados das declarações periódicas de rendimentos e das declarações periódicas patrimoniais acabadas de referir com a informação bancária do contribuinte, sem que aos resultados desse cruzamento possa ter acesso a Administração tributária, mas podendo esta, em contrapartida, solicitar informações adicionais para efeitos fiscais (e eventualmente sancionatórios) quando o referido cruzamento de dados revelar, também de forma automática, desconformidades.

Os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos devem ter – como atualmente já têm em termos mais particulares – um ónus de publicitação das suas declarações fiscais periódicas de rendimentos e de património, sendo que

em caso de desconformidades detetadas deve acrescer aos efeitos fiscais, contraordenacionais e criminais gerais que venham a suscitar-se de tal indício uma significativa penalização por causa da violação de uma obrigação de verdade declaratória que, em razão do imperativo de transparência que ela reclama, deve considerar-se determinante em democracia.

Por outro lado, é necessário que quem exerce funções políticas governativas e, em geral, cargos públicos disponha da autonomia inerente à própria noção de *accountability*. Nesse sentido, o princípio deve ser o da autonomia de decisão com escrutínio e responsabilização quanto aos fundamentos e resultados da mesma.

Dentro desta mesma lógica de autonomia para a responsabilidade de quem governa, é oportuno referir que o funcionamento do Tribunal de Contas não pode, de todo, direta ou indiretamente, explícita ou implicitamente, contribuir para que a decisão política sobre a oportunidade e o mérito da despesa pública não seja integralmente assumida pelos governantes, pois trata-se de uma ponderação política e orçamental que compete essencialmente aos órgãos de governo devidamente fiscalizados politicamente e sujeitos ao escrutínio público. Em contrapartida, o julgamento da legalidade das despesas públicas e da contratação pública pelo Tribunal de Contas deve ser apurado, incluindo em matéria de recursos, com garantia sempre de um duplo grau de decisão.

Também a relação entre a comunicação social e a política tem de melhorar. É fundamental estabelecer mecanismos de estruturação de uma relação mais justa, equilibrada e transparente entre quem exerce o poder e quem informa, permitindo o acesso jornalístico às fundamentações documentadas das decisões, como contrapartida de um direito ao contraditório político imediato e com visibilidade equivalente à peça a contraditar.

O acesso dos cidadãos, incluindo investigadores, e das organizações intermédias aos fundamentos da decisão política e pública – salvaguardadas obviamente matérias classificadas nos termos da lei – é algo de decisivo para uma democracia participada e emancipada. Essa informação deve ser obrigatoriamente reduzida a escrito e ficar documentada e registada, independentemente do respetivo suporte, e à mesma devem os cidadãos ter acesso sem abuso. Portugal tem um regime de acesso aos documentos administrativos, mas é decisivo sedimentar esse acesso na prática constante, como sinónimo de uma cultura de cidadania responsável e de transparência política e pública, incluindo quanto à atuação dos órgãos de soberania.

Mas, não basta ter acesso à informação que enforma as decisões públicas. É fundamental **reforçar a base científica das políticas públicas, devendo o Governo e o Parlamento agir como gestores de risco, envolvendo a comunidade científica na avaliação custo-benefício das iniciativas legislativas e suscitando a discussão pública das decisões de caráter estratégico.** Trata-se de um tema decisivo para a qualidade da nossa democracia e para a correta perspetivação do interesse público. Decidir sobre o devir coletivo na base de uma legitimidade democrática exige – o que muitas vezes não acontece – fundamentação das decisões públicas com uma solidez técnica e científica inquestionável. E mais exige que este tipo de fundamentação constitua o núcleo central do processo, aberto e participado, de concertação do interesse geral. E muito se dignificaria o debate político e a informação pública se – quer na fase decisória, quer na fase de avaliação de resultados e de aferição de responsabilidades políticas – ambos passassem a incidir também sobre os fundamentos técnicos e científicos das escolhas públicas.

RECOMENDAÇÕES

→ Assumir uma **visão integrada do combate à corrupção e fraude fiscal**, conferindo a esse combate uma totalmente nova dimensão de obrigações preventivas e de instrumentos de controlo.

→ Legislar de forma a que os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos tenham – como atualmente já têm em termos mais particulares – um ónus de publicitação das suas declarações fiscais periódicas de rendimentos e de património, sendo que **em caso de desconformidades detetadas deve acrescer aos efeitos fiscais, contraordenacionais e criminais gerais, que venham a suscitar-se de tal indício, uma significativa penalização por causa da violação de uma obrigação de verdade declaratória** que, em razão do imperativo de transparência que ela reclama, deve considerar-se determinante em democracia.

→ Comprometer os partidos políticos exclusivamente com o interesse geral, tendo para isso, de tornar-se cada vez mais espaços de confluência do mérito, transparentes, abertos – não apenas aos militantes – e bem regulados internamente, com **regras de funcionamento que gerem concorrência interna, com eleições primárias nas escolhas dos candidatos, com financiamento exclusivamente público, com despesas elegíveis legalmente tipificadas e com fiscalização e aprovação judicial dos financiamentos e das contas das respetivas campanhas internas.**

→ Assegurar o **acesso dos cidadãos, nomeadamente investigadores, e das organizações intermédias aos fundamentos da decisão política e pública** – salvaguardadas obviamente matérias classificadas nos termos da lei. Essa informação deve ser obrigatoriamente reduzida a escrito e ficar documentada e registada, independentemente do respetivo suporte, e à mesma devem os cidadãos ter acesso.

→ **Reforçar a base científica das políticas públicas**, devendo o Governo e o Parlamento agir como gestores de risco, envolvendo a comunidade científica na avaliação custo-benefício das iniciativas legislativas e suscitando a discussão pública das decisões de caráter estratégico.

DESAFIO 2

Dar mais liberdade aos cidadãos, com menos influência do Estado

É preciso libertar a sociedade portuguesa do peso do Estado. Na última década, entre 2000 e 2010, a despesa pública aumentou de 43% para 51%, as despesas sociais cresceram quase 5% (de 25,4% para 30,2% do PIB), as pensões cresceram 4,5%, mas a receita de impostos manteve-se em 34% do PIB.

Três em cada quatro euros da despesa pública são gastos em salários, pensões e subsídios. Isto é, cerca de 70% da população vive direta ou indiretamente da despesa do Estado.

O Estado já consome metade da riqueza nacional. Essa dependência representa **não apenas um problema orçamental** mas, também, uma **deficiente relação entre o Estado, os cidadãos e as instituições.**

A sociedade existe antes do Estado e o Estado não pode determinar toda a vida social.

A dignidade da pessoa humana exige a limitação do Estado na esfera pessoal. **Não são as pessoas que devem estar ao serviço do Estado, mas o Estado que deve estar ao serviço das pessoas**. Ao Estado não compete impor um modelo de sociedade e de realização individual mas assegurar o direito de cada um ser livre e perseguir os seus objetivos, pelos caminhos que considere mais adequados.

Queremos um Estado que valorize a criatividade, a iniciativa e a inovação da sociedade.

A excessiva intervenção do Estado atenta contra o dinamismo, a autonomia e a vitalidade da sociedade, dando origem, muitas vezes, a fenómenos de dependência que se eternizam.

A diminuição da extensão e da presença do Estado, indispensável para reduzir a despesa pública e permitir a sua sustentabilidade financeira, deve ser acompanhada por uma modernização que garanta ganhos de eficiência e a proteção adequada da justiça social e da sã concorrência.

Mais grave do que o problema da quantidade da despesa pública, Portugal vive, há muito, o problema da qualidade dessa despesa. Cortes cegos na despesa pública são, quase sempre, ineficientes e ineficazes no objetivo de consolidação orçamental, para além de poderem gerar graves constrangimentos funcionais e profundas injustiças sociais.

O Estado português deve, por princípio, ser austero – que não miserabilista – **e gastar com muito rigor e de forma eficiente e eficaz**.

O que está em causa é não só eliminar o desperdício ou a ineficiência da administração pública mas, principalmente, eliminar subsídios e protecionismos injustificados e repensar as funções do Estado à luz das atuais realidades demográficas, sociais e económicas.

Aliás, as funções a desempenhar pelo Estado na sociedade portuguesa não são algo de apriorístico e constituem uma opção condicionante do nosso desenvolvimento como nação e da própria modernização do setor público.

Para além das funções de soberania, as funções do Estado deverão cumprir três objetivos intermédios fundamentais do desenvolvimento económico-social sustentável:

- → **acesso justo às condições de vida**, incluindo de desenvolvimento individual;
- → **funcionamento** livre e democrático **das instituições intermédias**;
- → **mercado plenamente concorrencial** e regulado independentemente;

Assim, ao Estado devem, cada vez mais, ser reservadas as funções essenciais de soberania, as funções de serviço público nos setores estratégicos e as funções de regulação e fiscalização nos restantes setores. O papel de fomento económico do Estado não pode ignorar-se; mas só pode concretizar-se com critério rigoroso e transparente.

Não sendo dono da economia nem a comandando, o Estado português nela peca por ação e por omissão: porque consome demasiada riqueza; porque não cria estabilidade e previsibilidade na vida interna do País nem permite a resolução célere de conflitos; porque não concebe as empresas como clientes da Administração Pública; porque é devedor e não paga como deve; porque é credor e reclama os seus créditos de forma arbitrária e porque decide arbitrariamente dos estímulos à atividade económica; porque não disponibiliza uma diplomacia económica eficaz e não tem compreendido, nem os verdadeiros constrangimentos do empreendedorismo nacional para a modernização da nossa economia, nem os reais fatores de atração do investimento estrangeiro de qualidade.

Aos governos, na economia, não compete fazer nem impor, mas eles têm de conhecer e compreender as características culturais do tecido empresarial português e estas dizem-nos muito da utilidade de três linhas de ação públicas, até agora em falta:

- → **criação de condições para o debate estratégico,** que deve ser fomentado e liderado, sobre a modernização da economia portuguesa e o fortalecimento da economia de exportação, desbravando rumos que facilitem aos empresários o aproveitamento dos ventos de favor e identificando um quadro estratégico de desenvolvimento empresarial, isto é, cenários de desenvolvimento assumidamente abertos quanto à sua vigência e ao seu conteúdo mas conclusivos quanto à sua oportunidade e operacionalidade, plenamente informados, profundamente avaliados, permanentemente atualizados e progressivamente consensualizados;
- → **estruturação de um quadro de estabilidade, de concorrência sã, de transparência e de não discriminação** no funcionamento da atividade económica, valorizando a regulação independente, bem como nos modelos de incentivo, em cuja definição e avaliação deve claramente passar a haver maior participação das organizações representativas dos vários setores de atividade;
- → aproveitamento, sobretudo pelas necessidades inerentes às funções estaduais, do **papel de fomento do Estado** que só pode concretizar-se com critério rigoroso e transparente.

Nas políticas sociais, em especial na saúde e na educação, precisamos de um Estado que garanta o fornecimento de serviços públicos de excelência, num quadro de liberdade de opção pelos cidadãos e de sã complementaridade e concorrência entre os vários prestadores desses serviços (públicos e privados), **assegurando-se que nenhum cidadão deixe de aceder a serviços de qualidade por razões económicas**.

Mas, o Estado não pode ter o monopólio do Estado Social. É necessário alargar as responsabilidades e a influência das instituições intermédias, das empresas do "terceiro setor", das organizações de voluntariado e das Organizações Não Governamentais (ONG), que estão em condições de prestar muitos serviços públicos, com maior qualidade e eficiência do que o Estado.

Por outro lado, é importante que o Estado crie as condições para o cumprimento de uma das promessas mais solenes do regime democrático moderno: a da mobilidade social. Infelizmente, a democracia portuguesa, sobretudo nos últimos 15 anos, tem tido muita dificuldade em cumpri-la. Um estudo recente da OCDE [2], de 2010, mostrou que nos índices mais relevantes de mobilidade intergeracional Portugal apresenta os piores resultados de todos os países da OCDE. A promessa democrática de mobilidade social está associada a uma outra promessa implícita, a saber, a do progresso do conforto material.

De facto, o cumprimento da promessa da mobilidade social depende do crescimento económico. É mais difícil acelerar a fluidez entre classes sociais num contexto de estagnação ou de declínio económico. Não sendo uma condição suficiente de maior fluidez social, na medida em que precisa de ser conjugada com outros aspetos ligados à educação, à evolução da estrutura familiar e ao mercado de trabalho, é certamente uma condição necessária quando atendemos à estrutura das sociedades contemporâneas. Com menos crescimento, há menos "oportunidades" e os relativamente privilegiados tendem a ser mais defensivos quanto à partilha das posições que ocupam.

Por outro lado, a **mobilidade social responde ao apelo democrático por maior igualdade nas relações sociais e na distribuição de riqueza e rendimentos**.

Nesse sentido as sociedades devem promover instituições e desenvolver políticas públicas que, por um lado, gerem incentivos fortes a atividades e práticas individuais que, por sua vez, produzem efeitos positivos sobre o bem-estar social - trabalho, apuramento de capacidades, persistência na consecução de projetos, atualização do potencial criativo, acumulação de conhecimentos e de informação; e, por outro lado, de calibrar essas mesmas instituições e políticas públicas de modo a maximizar as possibilidades de mobilidade social (intra e intergeracional) e a realizar uma conceção ampla de justiça.

Não se confunda esta visão com uma qualquer opção de Estado mínimo.

O papel do Estado é fundamental na garantia da liberdade e da integridade plena dos seus cidadãos e na consagração da ordem do Direito. É, em especial, fundamental na plena consagração da igualdade de oportunidades. Esta é uma opção por uma nova visão do Estado: **um Estado mais pequeno, mas muito mais criterioso, transparente e eficaz.**

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Rever as funções do Estado e redesenhar o Estado Social
- → Modernizar a administração pública e estabelecer boas práticas de gestão e de serviço aos cidadãos

2 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. REVER AS FUNÇÕES DO ESTADO E REDESENHAR O ESTADO SOCIAL, CONFERINDO MAIS LIBERDADE AOS CIDADÃOS, RECONHECENDO O MÉRITO E ASSEGURANDO A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

RECOMENDAÇÕES

- → Assumir o papel fundamental do Estado na **garantia da liberdade e da integridade plena dos seus cidadãos**, na consagração da ordem do Direito e na plena consagração da igualdade de oportunidades.
- → Concretizar uma menor **presença do Estado enquanto agente económico na área empresarial e aumentar a eficácia reguladora** na promoção da concorrência e na arbitragem dos interesses privados (sem prejuízo do papel supletivo de fomento económico em alguns setores).
- → Promover a **democratização da economia**, assumindo-a como um espaço aberto, que reconheça o empreendedorismo, o mérito, o trabalho e o talento.
- → Implementar uma **cultura de mérito e de mobilidade social**, que seja garante de igualdade de oportunidades e de maior igualdade nas relações sociais e na distribuição de riqueza e rendimentos.
- → **Alargar as responsabilidades e a influência das instituições, das empresas do "terceiro setor",** das organizações de voluntariado e das ONG, que estão em condições de prestar muitos serviços públicos, com maior qualidade e eficiência do que o Estado.
- → No âmbito das políticas sociais, caminhar gradualmente de um Estado monopolista na provisão de prestações rígidas para um Estado promotor de prestações complementares, mais próximas e mais adequadas às necessidades individuais, **num quadro de liberdade de opção pelos cidadãos e de sã complementaridade** entre os vários prestadores desses serviços, assegurando-se que nenhum cidadão deixe de aceder a serviços de qualidade por razões económicas.

2. MODERNIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ESTABELECER BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO E DE SERVIÇO AOS CIDADÃOS, IMPULSIONANDO GANHOS DE EFICIÊNCIA E COMBATENDO DESPERDÍCIOS, ELIMINANDO SUBSÍDIOS E PROTECIONISMOS INJUSTIFICADOS

A reforma do Estado está na agenda crítica dos governos europeus, fruto da necessidade de cortar despesa e de assegurar formas eficientes de prestar serviços públicos em cenários de mudanças aceleradas.

Em Portugal, há mais de uma década todos os governos têm assumido o desígnio de mudar profundamente a Administração Pública, tendo alcançado, no entanto, resultados limitados.

A área da Administração Pública é de tal forma relevante que não se pode levar a sério uma agenda de mudanças ou de reformas estruturais, de qualquer governo, se estas não começarem por aqui.

A par dos exemplos de bons funcionários e de boas instituições públicas, em regra não compensados pelo seu mérito, **grassam exemplos de ineficiência, opacidade e burocracia, que prejudicam o Estado, as empresas e os cidadãos**.

É bem conhecido e relativamente consensual o diagnóstico das debilidades do setor público, em termos das variáveis chave: **estrutura, dimensão, competências, processos, cultura, grau de eficácia**.

Abordar a reforma do Estado numa perspetiva de gestão é algo que tem vindo a ser estudado e implementando em inúmeros países, com estruturas próprias e dinâmicas e que têm atingido objetivamente resultados.

Torna-se urgente a execução de um verdadeiro programa de transformação do Estado, que pensamos que deverá assentar em cinco objetivos estratégicos:

→ Orientar a Administração Pública para o cidadão
→ Reduzir custos
→ Adequar o modelo organizativo
→ Fomentar boas práticas de gestão
→ Desenvolver uma cultura de excelência

A implementação deste programa requer uma visão clara do modelo futuro, capacidade de mobilização dos funcionários públicos, utilização das melhores ferramentas de gestão da mudança, um âmbito de atuação transversal e um elevado grau de energia e perseverança dos líderes.

A reforma do Estado pode e deve ser um programa mobilizador da sociedade, que devolva a autoestima aos funcionários públicos, que reconcilie o cidadão com o Estado e que demonstre as fortes capacidades de reinvenção dos portugueses.

RECOMENDAÇÕES

→ Orientar a Administração Pública para o cidadão, com um dimensionamento, estrutura e processos eficazes, **mobilizando a sociedade, devolvendo a autoestima aos funcionários públicos e reconciliando o cidadão com o Estado.**;

→ Reduzir custos através do **controlo da despesa e adequar o modelo organizativo** para garantia de eficiência na prestação dos serviços públicos.

→ Fomentar boas práticas de gestão, assentes na **transparência e responsabilização pelos resultados.**

→ Desenvolver uma cultura de excelência, com uma gestão de recursos humanos baseada no talento e procurando **níveis de prestação de serviço comparáveis com as melhores práticas do privado**.

→ **Generalizar a utilização da faturação eletrónica nas relações entre o Estado e os seus fornecedores,** através da troca de registos eletrónicos que possam ser processados de forma automatizada, tirando partido das soluções *open source*.

→ Estabelecer uma reforma do modelo de governação da Administração Pública assente: na **definição de objetivos e prioridades** a alcançar, no setor público, durante a legislatura; na organização de toda a Administração Pública em torno dessas prioridades, **estabelecendo contratos, com objetivos vinculativos, a atingir por cada dirigente**; no reconhecimento da **autonomia**, ao nível da gestão operacional, para a obtenção daqueles objetivos; no **amplo escrutínio público dos resultados atingidos e do desempenho orçamental** de cada instituição estatal; na avaliação, justa e exigente, de desempenho dos funcionários e dirigentes, conferindo-lhe **peso significativo na remuneração individual.**

Muito do que seremos
nas próximas décadas,
enquanto povo e enquanto nação,
dependerá do esforço que
fizermos na área do conhecimento
e da nossa capacidade em
traduzirmos os resultados da
investigação em valor económico
e social e em criação de emprego.

CONHECIMENTO

DESAFIO 3

Alicerçar o sistema educativo na liberdade e responsabilidade, formando gerações criativas, competentes e confiantes

DESAFIO 4

Apoiar a criação artística e assumir a cultura enquanto fator de identidade, de afirmação internacional e de criação de valor

DESAFIO 5

Apostar no retorno económico da ciência e na internacionalização do ensino superior

DESAFIO 6

Criar e transformar negócios, arriscando, inovando e empreendendo

DESAFIO 7

Tirar partido da criatividade, mobilidade e participação da juventude

DESAFIO 3

Alicerçar o sistema educativo na liberdade e responsabilidade, formando gerações criativas, competentes e confiantes

Os alunos do século XXI são nativos digitais e vão viver num mundo cujas estruturas sociais e económicas não conseguimos hoje vislumbrar completamente. Além dos saberes básicos, têm de adquirir competências de ***multitasking***, **trabalho em equipa** e **produção cooperativa de conhecimento**. Terão de ser capazes de fazer a síntese entre a sua pertença simultaneamente local, global e digital. **Estes alunos precisam de novas pedagogias, novos modos de aprender, de uma nova escola.** Mas esta realidade não nos pode fazer esquecer as crianças e jovens com maiores dificuldades na aprendizagem e com necessidades educativas especiais. A escola portuguesa terá de ser um espaço de educação baseada no rigor, no conhecimento, na inovação e na inclusão.

Num mundo em transformação política e geo-estratégica, o futuro de Portugal e dos portugueses depende também da nossa capacidade para nos projetarmos no futuro sem esquecer o que somos e o que fomos. A nossa História e a nossa cultura são pilares da nossa vivência coletiva e da nossa afirmação no espaço europeu e no mundo.

Também aqui a escola tem um papel inultrapassável e fundador.

Para tanto, a escola portuguesa terá de ser um espaço estruturado mas aberto à comunidade em que se insere e ao mundo; robusto na sua missão essencial de ensinar, mas flexível e adaptável ao futuro.

A construção destes espaços escolares exige uma **reformulação organizacional profunda**. Para reinventar a escola e fazer mais e melhor ao nível do currículo e da preparação e afetação dos recursos, é necessário criar um quadro claro de princípios estruturantes e funções, definir quem são os agentes da mudança, dar-lhes poder para agir, criar os incentivos adequados e apoiar de forma clara e consistente o processo de mudança (apoio político).

O sistema educativo português deve estruturar-se em torno de:

→ Autonomia
→ Liberdade
→ Comunidade
→ Exigência
→ Inclusão

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. GARANTIR A AUTONOMIA E A RESPONSABILIZAÇÃO DAS ESCOLAS

A autonomia das escolas é um conceito já antigo no léxico da administração educativa. Por vezes, surge como um elemento salvífico, cuja consagração iria resolver todos os problemas da escola. A discussão tem oscilado entre os que defendem que as escolas não têm autonomia, os que defendem que as escolas não usam a autonomia que já têm e os que defendem que as escolas não estão preparadas para ter autonomia.

Em nosso entender, **a autonomia consiste na legitimidade e no poder de a escola gerir o seu processo de ensino e aprendizagem** e concretiza-se (i) na possibilidade de adequar o currículo - dentro de parâmetros nacionais e com exames nacionais - e de (ii) decidir quanto à afetação e uso dos seus recursos: pessoas (docentes e não docentes), instalações, bens e financiamento.

Esta autonomia exige **lideranças fortes e capacitadas** (liderança de topo, intermédias e de equipas pedagógicas), **algum grau de competição** que incentive a inovação e a melhoria contínua, assim como padrões exigentes de avaliação de resultados.

Esta autonomia exige que o País confie nos profissionais da educação, atribuindo-lhes a capacidade de agir. Só assim poderemos esperar que as escolas se tornem espaços de liberdade com responsabilização.

Por outro, é **importante que o modelo de financiamento do sistema educativo seja em si mesmo um fator de liberdade e de autonomia.**

À luz destas premissas é importante que a autonomia e a responsabilidade das escolas se baseie num conjunto de objetivos e pressupostos. Em primeiro lugar, numa **nova estrutura dos ciclos do ensino básico e secundário**, na lógica de doze anos de escolaridade obrigatória, com seis anos de ensino básico, em torno de saberes e formações de base, seguidos de seis anos de ensino secundário, determinada por uma aposta, no reforço dos saberes de prosseguimento de estudos ou, alternativamente, nas competências vocacionais, na preparação para a futura aprendizagem ao longo da vida e, principalmente, na promoção do sucesso educativo.

Em segundo lugar, é fundamental concretizar uma **nova visão da autonomia da escola**, centrada nos agrupamentos de escolas, assumida menos como delegação ou desconcentração de competências centrais e mais como uma autonomia endógena, liberta das direções regionais de educação. As competências do Ministério da Educação devem ser limitadas à garantia de uma uniformidade curricular de base, à inspeção educativa e à regulação, supervisão e avaliação de todo o sistema.

Em terceiro lugar, a autonomia da escola deve ser determinada pela vocação para edificar projetos educativos próprios em cada agrupamento de escolas, adequados à comunidade escolar, passíveis de concorrência com outros projetos educativos, sejam ou não públicos, e animados pelo objetivo de promoção do sucesso educativo de cada aluno.

Em quarto lugar, é importante criar as condições para um quadro de pessoal docente e não docente mais estável e mais entrosado com os respetivos projetos educativos, evitando, a médio-prazo, os concursos centralizados de docentes.

Em quinto lugar, definir um modelo de financiamento dos agrupamentos com base em critérios transparentes que premeiem os bons resultados dos projetos educativos, sem influência de rankings cegos, reconhecendo os esforços de melhoria dos resultados escolares face às dificuldades específicas de cada comunidade educativa. No modelo de financiamento das escolas deve ser igualmente valorizada a procura por parte das famílias, em torno, do número de turmas constituídas.

Em suma, todo o sistema educativo tem muito a **ganhar com a introdução de alguma competição saudável**, sendo fundamental garantir às comunidades a estabilidade e previsibilidade que lhes permitam desenvolver os seus projetos educativos de forma sustentada e sustentável.

RECOMENDAÇÕES

- Concretizar uma **nova visão da autonomia da escola**, determinada pela vocação para edificar projetos educativos próprios em cada agrupamento de escolas, adequados à comunidade escolar, passíveis de concorrência com outros projetos educativos, sejam ou não públicos, e animados pelo objetivo de promoção do sucesso educativo de cada aluno. As competências do Ministério da Educação devem ser limitadas à garantia de uma uniformidade curricular de base, à inspeção educativa e à regulação, supervisão e avaliação de todo o sistema.
- Conferir aos agrupamentos de escolas o **poder de contratar os seus recursos humanos** e **financiar aqueles agrupamentos** tendo por base critérios transparentes que premeiem os bons resultados dos projetos educativos - reconhecendo os esforços de melhoria dos resultados escolares face às dificuldades específicas de cada comunidade educativa - e que tenham em atenção o número de turmas constituídas, enquanto elemento de valorização da escolha da escola por parte das famílias.
- Criar um modelo de governação dos agrupamentos baseado em lideranças pedagógicas claras e legitimadas.
- Assegurar a avaliação independente e externa dos agrupamentos de escolas e dos professores e a existência de **exames nacionais** para avaliação dos alunos no final de cada ciclo de ensino.

2. ASSEGURAR A LIBERDADE DE ESCOLHA DOS ESTUDANTES E FAMÍLIAS

O princípio da liberdade abrange quer a liberdade de ensinar, quer a liberdade de aprender. A liberdade de aprender traduz-se no direito de escolha de percurso educativo e de escola pelos encarregados de educação.

Esta liberdade não pode ser tratada fora de uma visão articulada e global para o sistema educativo.

A liberdade de escolha tem como objetivo primordial incentivar o fortalecimento da adesão dos alunos (e das suas famílias) à escola que frequentam. Trata-se de criar laços com a escola que promovam a interdependência e a criação de verdadeiras comunidades educativas. Simultaneamente, trata-se de criar incentivos à criação de projetos educativos claros e criadores de valor. Mas é uma liberdade regulada, onde imperam princípios de transparência e equidade que garantem que são os alunos que escolhem a escola e não o contrário. Neste sentido, a escolha da escola pelas famílias deve ser constituir um critério importante nas decisões sobre a rede global de ofertas educativas.

Desta forma, **a liberdade de escolha de escola será uma poderosa alavanca de melhoria e concorrência dos projetos educativos.** A riqueza do sistema educativo português residirá na diversidade e qualidade da oferta e na sua adaptação a diferentes meios e contextos, sendo importante que a rede de agrupamentos de escolas seja flexível.

Devemos caminhar progressivamente, numa lógica de racionalização, coerência e pluralidade das ofertas educativas, no sentido de uma rede nacional de serviço público de educação e formação, integrada pelas escolas públicas, particulares e cooperativas, reconhecendo ao ensino privado um justo papel de cooperação, liberdade e complementaridade na satisfação de uma função pública.

RECOMENDAÇÕES

- Definir, com a flexibilidade necessária atendendo à procura, uma **rede nacional de educação e formação, integrada pelas escolas públicas, particulares e cooperativas,** reconhecendo ao ensino privado um justo papel de cooperação, liberdade e complementaridade na satisfação de uma função pública.
- Estabelecer a **regra da liberdade de escolha** ilimitada na rede de oferta pública (escolas públicas estatais e privadas). Após dois anos, pelo menos 10%, e após quatro anos, pelo menos 20%, dos alunos deverão frequentar uma escola da sua escolha e não apenas a que fica mais próxima do seu local de residência.
- Estabelecer **regras claras de acesso,** não discriminação e bonificação para apoio para crianças e jovens com necessidades educativas especiais ou dificuldades de aprendizagem.

3. ARTICULAR AS ESCOLAS COM AS COMUNIDADES

Na última década tem havido um esforço grande de vários atores para **criar maiores laços entre as escolas e as comunidades em que se situam**. Quer aproximando os poderes locais da escola, quer criando parcerias entre a escola e o tecido empresarial e cultural local. Contudo, essas ligações são acontecimentos ocasionais (salvo o caso de algumas autarquias) e não constituem um pilar da vida da escola. Em consequência, o enraizamento da escola na comunidade e a responsabilização desta por aquela e vice-versa são processos frágeis e não sustentados ou sustentáveis no atual contexto.

Porém, e à semelhança do que sucede no sistema social em geral, a escola tem de se fundar e funcionar em redes alargadas. O crescimento sustentável do país depende, também, da nossa capacidade de nos organizarmos em rede e potenciarmos os recursos materiais e imateriais de cada nó. Na visão de sistema educativo que propomos, **as escolas são organizações fortemente articuladas com a comunidade que servem** e têm, com esta, relações de interdependência. **A autonomia não se exerce em isolamento mas em parceria**. Isto implica uma clarificação e reformulação de duas funções distintas: uma função conceptual e estratégica, na qual a comunidade deverá estar envolvida plenamente e uma função de direção e gestão, em que esse envolvimento não poderá esquecer a necessidade de eficiência e eficácia.

RECOMENDAÇÕES

- Incentivar a **participação dos municípios/comunidades** na vida dos agrupamentos de escolas, na conceção e edificação dos projetos educativos e na própria definição do seu funcionamento e avaliação.
- Criar **diferentes modelos de regulação local** da educação que poderão ser adotados pelas comunidades locais.
- Criar mecanismos de incentivo à constituição de redes locais de qualificação que incluam o ensino de adultos e modalidades de **aprendizagem ao longo da vida**, em articulação com plataformas digitais universitárias.

4. ELEVAR O NÍVEL DE EXIGÊNCIA NO SISTEMA EDUCATIVO

Uma crítica ao sistema educativo português, amplamente divulgada na opinião pública, é a sua falta de exigência. Nas versões mais moderadas, esta crítica refere-se à falta de exigência de algumas modalidades de formação. Alegadamente, esta falta de exigência consubstancia-se em níveis educacionais menos bons que "os do meu tempo" e em resultados dos alunos portugueses abaixo dos de outros países, medidas nos programas de avaliação internacional como o PISA (*Program for International Student Assessment,* da OCDE) ou o TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*, da IEA, *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*).

Se, quanto ao primeiro efeito, nada há a anotar, dado que se trata de uma perceção largamente influenciada pelo sistema de crenças e pelas lentes de cada um, quanto à segunda, as razões destes resultados são multifatoriais. Contudo, é hoje pacífico na comunidade científica que a **existência de objetivos claros e ambiciosos contribui fortemente para a obtenção de bons resultados**. As altas expectativas dos docentes quanto aos seus alunos são um fator promotor de sucesso educativo. Não expectativas em abstrato, mas sim expetativas quanto à sua capacidade para aprender o currículo. Um currículo robusto, claro, completo. Com uma componente nacional básica e complementado por cada escola no âmbito da sua autonomia.

Esta exigência reforçada no sistema e a criação de espaços para cada escola colocar fasquias pedagógicas adaptada a cada aluno permite também que as escolas não esqueçam os alunos que têm, em cada momento, capacidade para atingir níveis de verdadeira excelência educativa. **Precisamos de escolas e docentes focados nos resultados (todos os resultados) de cada um dos seus alunos**: seja nos que têm dificuldades a vencer, seja nos que têm potencial a estimular e valorizar.

E o princípio da exigência, hoje, **não se coloca apenas ao nível das aquisições académicas dos alunos**. Coloca-se, também, **ao nível do seu desenvolvimento pessoal e social.** Nesta linha, é importante que a escola incorpore, no seu ensino e aprendizagem, **competências sociais que capacitem os jovens para construir o seu futuro e serem construtores ativos do futuro coletivo das comunidades em que se inserirem**.

Tradicionalmente, as questões da exigência têm sido abordadas na perspetiva das aprendizagens dos alunos. Mas é fundamental que se coloquem, também, ao **nível do desempenho profissional do pessoal docente e do pessoal não docente**, bem como do cumprimento dos seus deveres pelos diversos parceiros na comunidade. À autonomia e responsabilidade das escolas temos de juntar **exigência quanto aos resultados, que devem ser criteriosamente perspetivados e avaliados**.

Para tanto, é fundamental haver dados sobre o desempenho do sistema e de cada um dos seus componentes. Atualmente, o sistema ainda é muito opaco, o que já não é justificável atendendo à tecnologia existente ao nível dos sistemas de informação e de *business intelligence*.

RECOMENDAÇÕES

- → Utilizar os **exames nacionais** como instrumento consistente e fiável para a ação pedagógica das escolas e para a monitorização dos resultados do sistema.
- → Criar um sistema de ***business intelligence*** de apoio à gestão de cada escola.
- → Concretizar a **definição dos perfis específicos de desempenho profissional dos professores** e assegurar a avaliação do **desempenho de cada escola** e dos resultados do sistema de educação e formação.

5. PROMOVER A INCLUSÃO

Ao nível da inclusão, existem os tradicionais problemas individualizáveis (dificuldades de aprendizagem e **necessidades educativas especiais, abandono escolar, maus tratos e negligência**, entre outros), um problema geral (a **rede social de apoio**) e um novo problema de **participação na economia do conhecimento.**

Quanto aos problemas individualizáveis – que se traduzem na falta de adaptação da oferta educativa às situações especiais de muitos alunos – a questão do equilíbrio entre os recursos necessários e os recursos existentes tem levado a que, mau grado melhorias paulatinas ao longo dos tempos, não exista ainda uma política de inclusão robusta e transversal a todo o sistema educativo.

Uma tal política de inclusão pressupõe uma nova ideia de equidade educativa, indo mais longe do que a mera ligação desta à ação social escolar e à educação especial. É, de facto, preciso ir mais além. Deve assumir-se a equidade educativa como um desígnio primeiro do sistema educativo, centrando o serviço da escola no cidadão e procurando ver a justiça do sistema não simplesmente pela perspetiva da distribuição dos recursos mas pela eficácia dos resultados concretos da aprendizagem de cada criança e de cada jovem.

Quanto aos problemas gerais, a situação é de falta de articulação e de uma estratégia sistémica adequada.

Os serviços e projetos de apoio e integração social, públicos e privados, utilizam recursos importantes da sociedade e têm um papel fundamental na construção de uma sociedade mais coesa e justa.

Ao sistema educativo cabe tradicionalmente uma importante missão (e é um instrumento potencialmente muito poderoso) de **promoção social e de combate à exclusão, o que justifica o relevante investimento público na educação para todos**. Contudo, os esforços de promoção da integração e coesão não se constituem como uma rede suficientemente articulada e coerente e com uma liderança clara que potencie esta utilização dos recursos.

Ao nível da intervenção Estatal, o problema coloca-se logo na débil articulação entre os serviços e respostas da responsabilidade de diversos ministérios: segurança social, educação, justiça, juventude, desporto, só para indicar os principais.

Por fim, quanto ao novo problema de inclusão na economia do conhecimento, o cumprimento do objetivo nacional de doze anos escolaridade obrigatória, efetiva e com qualidade, é fundamental para que o país possa convergir com os seus parceiros europeus, quer economicamente, quer socialmente.

O conhecimento, por força do seu alto valor acrescentado na economia mundial, é a mais poderosa alavanca para ultrapassar o nosso atraso estrutural.

Considerando (i) a abrangência geográfica e social do sistema educativo, (ii) a qualificação dos recursos humanos de que dispõem e (iii) a quantidade de recursos materiais das escolas, **estas são as organizações mais bem posicionadas para serem os nós das redes locais de inclusão**.

É necessário concentrar nas escolas os recursos de apoio à inclusão e a sua gestão. Esta concentração da gestão – em rede – dos recursos existentes permitirá, não só melhorar a rede social geral, mas também dotar cada escola de melhores condições de resposta às necessidades individualizáveis que neste momento já existem.

RECOMENDAÇÕES

- **Concentrar nos agrupamentos de escolas a coordenação** das políticas públicas de apoio/intervenção junto das crianças e jovens, passando para a sua gestão direta algumas destas políticas (e respetivos recursos).
- Dotar as escolas de **meios de apoio acrescidos a crianças e jovens em situação de risco**, com dificuldades na aprendizagem ou com necessidades educativas especiais, procurando promover o sucesso educativo e combater o abandono escolar, assegurando a igualdade de oportunidades, nunca perdendo de vista que o sucesso é um conceito relativo, suportado no mérito individual de superação de dificuldades e limitações.
- Estabelecer os mecanismos institucionais que promovam a reflexão, a partilha de boas práticas e de recursos nesta matéria e que, simultaneamente, façam a **monitorização do sistema** e devolvam às escolas dados quantificados sobre o seu desempenho em matéria de inclusão.
- Assegurar elevados níveis de efetividade da **escolaridade obrigatória** de doze anos.
- Atingir uma percentagem de 50% dos alunos do ensino secundário em vias **profissionalizantes e vocacionais.**
- Criar incentivos para que os **melhores docentes lecionem os alunos com mais dificuldades**.
- Criar sistemas robustos de apoio e **acompanhamento das escolas sitas em territórios educativos de intervenção prioritária.**

DESAFIO 4

Apoiar a criação artística e assumir a cultura como fator de identidade, de afirmação internacional e de criação de valor

Alicerçando-se a cultura em valores e conhecimento, os valores e os bens que dela emanam, e que são a própria essência da cultura, incorporam a dimensão universal da pessoa. Devem, por isso, ser considerados bens insubstituíveis, não podendo, por conseguinte, ser tratados e analisados como meros bens transacionáveis.

A cultura é elemento crítico da sustentabilidade do desenvolvimento, da igualdade de oportunidades e da competitividade.

Assim, o crescimento económico e o verdadeiro desenvolvimento da sociedade só poderão ser alcançados, de forma integral e duradoura, se forem acompanhados por um efetivo desenvolvimento cultural. Neste contexto, o objetivo de promover o acesso do maior número possível de cidadãos aos bens e atividades culturais, deve ser um objetivo permanente e consistente a prosseguir. A política cultural deve ir ao encontro das pessoas, no sentido de mudar e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, bem como desenvolver o espírito crítico e a cidadania.

Sendo produto e responsabilidade de toda a comunidade, o conjunto de responsabilidades no domínio cultural não deve ser atribuído exclusivamente ao governo; deve ser também assumido, de forma clara e consistente, pelas autarquias locais, e partilhado com os agentes e criadores culturais, universidades, escolas, associações, fundações, empresas e outras instituições e, naturalmente, com os cidadãos em geral.

Num mundo global e competitivo, no âmbito das políticas para a cultura, a Língua, como elemento de comunicação e de manifestação da diversidade cultural, deve ser assumida como um valor insubstituível e, como tal, defendida e valorizada. Deve também ser tido em conta o facto de o português ser uma das línguas mais faladas no mundo e ser a segunda língua mais falada no hemisfério sul. Tendo em atenção o crescimento económico que se vem verificando em alguns países de língua portuguesa, uma política que valorize e promova o conhecimento e disseminação da língua portuguesa deve ser assumida e reconhecida como uma política que prestigia, fortalece e valoriza a influência de Portugal no contexto internacional.

O valor económico da cultura tem sido crescentemente reconhecido, nomeadamente, na progressão das dinâmicas associadas às indústrias culturais e criativas, assim como ao património histórico e urbano contemporâneo, como fortes potenciadores do turismo e economias locais. Mas há necessidade de melhorar os instrumentos de medição do valor da cultura, para que se criem os mecanismos mais adequados à avaliação e análise das políticas públicas para o setor da cultura.

Em 2010, o setor cultural e criativo empregava 81 mil pessoas, representando 1,6% do emprego total da economia portuguesa. Esta população tem níveis de formação superiores ao da média da população portuguesa, com 32,5% com o nível de ensino superior completo e 27,5% com o nível de ensino secundário completo. No entanto, no que diz respeito a estes indicadores, Portugal está ainda significativamente abaixo da média da União Europeia (UE).

As empresas culturais e criativas, em 2010, geraram um volume de negócios de 6,2 mil milhões de euros, destacando-se as que envolveram comunicação de massas (publicidade, televisão, edição, artes do espetáculo).
Em 2010, foram exportados produtos culturais no valor de 57 milhões de euros e o valor de entrada de bens culturais ultrapassou os 223,3 milhões de euros (a tendência de crescimento de exportação de obras de arte em 2011 não corresponde a uma situação de desenvolvimento mas de simples alienação de património em momento de crise).
Em 2010, as autarquias locais, no seu conjunto, assumem uma despesa pública na área da cultura de 433,9 milhões de euros, contra 240,4 milhões de euros do Ministério da Cultura. O orçamento para 2012 da Secretaria de Estado da Cultura foi estimado em 200,6 milhões de euros. Nestes termos, a despesa dos municípios com cultura representa mais de 8% das suas despesas totais, enquanto as do Orçamento de Estado aproximadamente 0,38%.
De realçar a apetência formativa e profissional das novas gerações para a área cultural e criativa.
Em 2010, havia 44.000 indivíduos inscritos no ensino superior (mais 3,8% que em 2009) nestes domínios, correspondendo a 11,5% do total de inscritos no ensino superior.
Também em termos de públicos, há uma tendência de aumento, de acordo com os dados de 2010: houve 16,6 milhões de espetadores de cinema (mas uma queda de, aproximadamente 1 milhão de espetadores em 2011 para valores de 2009, o que faz pensar que esse aumento foi pontual), 10,2 milhões de espetadores de espetáculos ao vivo (com um aumento na música ligeira e redução no teatro), e mais de 9 milhões de visitantes de museus e galerias de arte.
De acordo com os estudos que têm vindo a ser realizados sobre a situação do setor cultural e criativo, hoje sabemos que certos comportamentos culturais têm correspondência direta com níveis de riqueza existentes (o caso dos países escandinavos) ou com níveis de riqueza expectáveis (os países de Leste), no quadro de modelos de sociedade que consideramos desejáveis. Sabemos, inclusivamente, que as opções de instalação de empresas e desenvolvimento de negócios não tomam em conta só elementos como a estabilidade social e o sistema jurídico e económico mas também os graus de literacia das populações.
Apesar dos vários indicadores nacionais relativos ao setor cultural, disponibilizados pelo INE, Instituto Nacional de Estatística, e pelo Eurostat, revelarem que Portugal está ainda abaixo da média divulgada pelo Eurostat para a UE, **a sociedade civil portuguesa tem um tecido rico em termos de participação cultural**. Do lado amador, são milhares as associações que promovem a música (entre conservatórios, bandas filarmónicas e outras), o teatro e a dança (teatro amador, ranchos folclóricos, nomeadamente), as artes visuais e aplicadas. Do lado profissional, milhares de organizações culturais não lucrativas promovem em todo o país atividades culturais, sendo crescente o reconhecimento nacional e internacional da qualidade dos resultados apresentados.
É com esta diversidade que Estado, empresas e sociedade civil devem contar na tarefa em que nenhuma das partes se poderá demitir das suas responsabilidades para que, também através da cultura, possamos fazer de Portugal um país melhor para todos.
O crescimento inteligente, sustentável e inclusivo baseado numa economia do conhecimento e inovação tem a cultura e a cência no seu centro.

Para o futuro de Portugal, não queremos só crescimento. Queremos que o crescimento seja sustentável e inclusivo. Este objetivo geral da Estratégia 2020 da UE serve bem aos propósitos do modelo de desenvolvimento expectável para o nosso país. Neste tipo de modelo, **a sustentabilidade não se coloca só a nível económico ou ambiental**. Coloca-se também, e de forma decisiva, na sustentabilidade dos desafios para o Estado, para as empresas e para a sociedade civil, em termos da sua capacidade de resposta e crescimento. A capacidade de resposta depende de três elementos básicos: **condições económicas, condições formativas e condições culturais**. As condições económicas permitem garantir estabilidade para a ação. As condições formativas permitem responder aos desafios profissionais. Mas **só as condições culturais permitem às últimas duas a criação de valor acrescentado estável, que decorre de uma literacia integral.**
Como noutros países, temos de encontrar, em termos de prossecução de políticas nacionais, consenso político sobre alguns objetivos estáveis para a cultura a médio e longo prazo. A falta deste acordo tem custos económicos e sociais muito elevados, com as sucessivas mudanças, meramente acidentais, de acordo com cenários eleitorais que não correspondem ao legítimo exercício da alternância em democracia mas a simples alterações de circunstância. Nesse sentido, consideramos que:

- → A cultura e a criatividade contribuem decisivamente para crescer mesmo em ambiente de austeridade, sendo dos mais importantes ativos das sociedades contemporâneas;
- →Os decisores públicos e privados em Portugal devem mudar o paradigma da relação com a cultura, deixando de a considerar como simples coadjuvante da ação política para a reconhecer como parte do centro das prioridades de pensamento e ação;
- →Devem existir novas estratégias e recursos alocados a esta mudança de paradigma, não na perspetiva ultrapassada da subsidiodependência mas na visão contemporânea de interesse público, de desenvolvimento socioeconómico e avaliação e controlo de resultados;
- →A cultura não tem valor económico se antes ou ao mesmo tempo não tiver valor intrínseco autónomo. A tentativa de transformação de todos os bens culturais em bens de mercado é um erro, tanto para o sistema de mercado como para o equilíbrio e desenvolvimento de sociedades democráticas e justas.
- →Não é possível definir e debater opções para a área da cultura de forma assertiva (aspetos essenciais de qualquer sociedade democrática) sem a criação de padrões de valoração consensualizados e sem melhorar os procedimentos estatísticos, nomeadamente, com a implementação da conta satélite da cultura pelo INE, assim como pela contribuição ativa para o desenvolvimento dos parâmetros para a área da cultura do Eurostat e para a harmonização de recolha e organização de dados nos países da União Europeia.

Assim, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Cuidar dos modos como se acolhe e promove a pluralidade cultural
- → Valorizar a cultura enquanto fator de coesão social e de crescimento da economia
- → Promover um património comum, material e imaterial

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. CUIDAR DOS MODOS COMO SE ACOLHE E PROMOVE A PLURALIDADE CULTURAL

O conhecimento das competências de leitura e de operação matemática que os relatórios PISA, *Program for International Student Assessment* da OCDE nos dão são muito valiosos. Mas não podemos esquecer que correspondem a simples indicadores de literacia funcional que não cobrem um vasto leque de competências que correspondem não só a elementos distintivos entre diferentes culturas como elementos explicativos para certas diferenças nacionais, a nível social e económico. Assim é com o património dos saberes tradicionais, das culturas locais, das culturas técnicas, das especificidades que se desenvolvem em cada geração em função da comunidade de crenças, da comunidade sociocultural ou étnica e que devem corresponder a oportunidades de valorização pessoal e comunitária e não a dispositivos de segregação.

É função do Estado garantir a pluralidade de manifestação cultural, sem ignorar ou tratar por igual agregados que por dimensão social são diferentes, procurando exercer um juízo equitativo que efetue uma discriminação positiva nas situações de carência mas que não menospreze ou diminua a expressão de realidades sociais pré-existentes.

O Estado não pode exercer uma política de gosto mas deve exercer políticas públicas na área da cultura que promovam o seu acesso, presença e pluralidade, enquanto bem social reconhecido como bem social básico.

Se é verdade que alguns dos maiores problemas do país e do Mundo são sanitários ou educativos (acesso a cuidados primários de saúde ou acesso à educação básica), outros deles são culturais. Questões que se levantam em Portugal como a baixa produtividade, o excessivo tempo de trabalho, a utilização extensiva de viaturas individuais, as elevadas taxas de abandono precoce escolar, não serão também culturais?

Por outro lado, parte significativa do sucesso de cidades como Nova Iorque, Londres, Paris, Berlim ou Madrid, e no caso nacional, Lisboa ou Porto, não se deve à cultura?

E como não considerar a diversidade linguística e o valor das línguas como elemento de grande relevância política? Não é uma língua uma distinção cultural?

E ao mesmo tempo, poderoso elemento de veiculação de ideias, projetos e concretizações?

Não é a língua portuguesa um dos mais importantes ativos que Portugal pode articular na cena internacional?

Um dos veículos decisivos para a concretização responsável da pluralidade é a sociedade em rede, hoje suportada nas redes digitais. É nesse pressuposto que se fazem as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÕES

- Contribuir para a **Agenda Digital Europeia**, com o aumento da produção de conteúdos culturais lucrativos e não lucrativos em língua portuguesa.
- Registar, documentar e promover a expressão de **culturas locais, tradicionais ou minoritárias**, assim como de expressões contemporâneas.
- **Promover, tanto na educação formal como na informal, a criatividade, a aprendizagem ao longo da vida e a educação artística**, através de estratégias e programas que visam promover as sinergias entre a educação, a inovação tecnológica e a cultura.
- **Desenvolver parcerias criativas entre o setor cultural e outros setores** (tecnologias da informação e comunicação, turismo, energia, transporte, urbanismo e requalificação urbana, indústrias da saúde, vestuário e calçado, políticas sociais) para reforçar o impacto social e económico dos investimentos nos domínios do setor cultural e da criatividade, em particular no que diz respeito à promoção do crescimento e do emprego, do desenvolvimento e da capacidade de atração das regiões e das comunidades locais.
- Promover a **diferenciação dos destinos turísticos** no território nacional atendendo à sua diversidade cultural e criação de marcas territoriais.
- Transferir para as áreas metropolitanas e municípios competências do Estado nos domínios da preservação, reabilitação e valorização do património, da promoção e apoio às artes e às indústrias criativas que tenham impacto directo e positivo no desenvolvimento das comunidades locais e regionais respectivas.

2. VALORIZAR A CULTURA ENQUANTO FATOR DE COESÃO SOCIAL E DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA

É importante que a sociedade portuguesa, no seu todo, valorize as suas competências patrimoniais (naturais, construídas, móveis e simbólicas) e a criação contemporânea (nas artes, na literatura, no design, nas aplicações na educação, no território, na indústria, no comércio, no lazer, no turismo) enquanto condição de liberdade individual e coletiva. **Esta valorização é estratégica para a competitividade e emprego, mas também para a inclusão.**

Em Portugal, há mais de 20% de portugueses abaixo do limiar da pobreza.[3]

Deve ser promovida a possibilidade de acesso e desenvolvimento cultural (independentemente da localização no território, condição social ou económica), sem os quais não há democracia plena. A aposta humanista e personalista tem na cultura um elemento determinante, não só para os mais pobres mas para todos os que, com capacidade empreendedora, pretendem que a cultura e a criatividade sejam fonte de trabalho e criação de riqueza.

Numa sociedade que enfrenta dificuldades de índole económica e social, as políticas culturais e a presença da atividade cultural nas comunidades podem contribuir para atenuar o impacto de mudanças de um padrão de mero consumismo para um padrão de opções mais esclarecidas nos comportamentos pessoais e sociais.

A cultura gera competências para enquadrar dificuldades pessoais e sociais e para criar soluções. É um ativo do campo da duração, da resistência, da capacidade de resposta e da resiliência.

A cultura contribui com perspetivas sincrónicas e diacrónicas de coesão social – somos culturalmente hoje o que produzimos, mas também o que recebemos das gerações passadas. **Devemos às gerações futuras a transmissão desse conjunto de valores, conhecimento e património material e imaterial**. Defendemos que deverão ser concebidos modelos baseados em parâmetros que permitam fazer uma avaliação que transcenda a métrica contabilística imediata, respeitando sempre os valores da sustentabilidade, da responsabilidade e o rigor financeiro.

3 De acordo com um estudo publicado em 2010 pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE).

RECOMENDAÇÕES

- Transformar o modelo hierárquico da Administração Pública num **modelo colaborativo**, impulsionando uma **maior autonomização da gestão** de instituições culturais públicas.
- **Promover uma maior articulação a nível nacional da gestão de Fundos Estruturais** na sua relação com as políticas culturais e integração das políticas culturais, educativas e científicas, de modo a, numa futura orgânica governamental, criar o **Ministério do Conhecimento, agregando as áreas da educação, ciência e cultura**.
- Tornar acessível a todos os estudantes que frequentam o ensino pré-escolar, básico e secundário a **participação em pelo menos cinco atividades culturais por ano letivo**.
- Substituir a disciplina de Educação Visual e Tecnológica, no ensino básico e secundário, por uma **disciplina de Educação Artística**, tendo por objetivo, mais do que criar competências performativas, estimular a criatividade e a inovação, promover a criação de hábitos de fruição cultural, fomentar o conhecimento e o interesse dos mais jovens pelas diversas áreas de criação artística, designadamente da música, das artes plásticas, das artes performativas, do cinema e do audiovisual, num contexto de formação integral e humanista.
- Favorecer o acesso a atividades culturais das populações residentes em locais distantes das cidades ou das regiões onde a oferta artística e cultural é mais diversificada e frequente.

- Criar melhores quadros de **incentivos fiscais** a particulares e organizações que suportem ou queiram suportar atividades culturais em território nacional e para intercâmbios internacionais, ou presenças internacionais da cultura portuguesa.

- Apoiar o desenvolvimento de ***clusters* de indústrias culturais e criativas**, em diversas regiões, com recurso a mecanismos de **capitais de risco e *matching funds*** [4] nomeadamente nas áreas de: design têxtil, cerâmica e vidro, animação, audiovisual e televisão, conteúdos digitais, arquitetura, arquitetura de interiores e arquitetura paisagística, produção cinematográfica e audiovisual, música e engenharia de som, produção e gestão cultural e adoptar medidas específicas adequadas à promoção e difusão internacional da cultura e da criação artística contemporânea portuguesas.

4 Mecanismo através do qual o financiamento público é atribuído em percentagem ou valor proporcional ao financiamento privado conseguido pela entidade beneficiária.

3. PROMOVER UM PATRIMÓNIO COMUM, MATERIAL E IMATERIAL, INSPIRADO NA HISTÓRIA E NAS VIVÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

A pluralidade e a coesão são objetivos estratégicos que conduzem a um sentido de identidade vivido e não simplesmente enunciado. **A identidade afirma-se pois como processo dinâmico e participado**. No que respeita ao património, designadamente os museus, galerias, palácios, monumentos e outros, estas instituições conferem identidade ao indivíduo e ao grupo, esclarecem os percursos das diferentes comunidades que habitam em territórios comuns, institucionalizam valores e transformam-nos em património comum, sendo por estas razões importantes ativos identitários e de coesão social.

As instituições culturais devem ser consideradas como dispositivos que contribuem para equilibrar as entropias decorrentes do devir histórico, visto terem capacidade para agregar a diversidade e dar-lhe leitura ou propostas de leitura, tornando-a parte do todo e constituindo-se como instituições aglutinadoras de valores intangíveis.

RECOMENDAÇÕES

- **Reabilitar** e ter em uso integral todo o património declarado como **património nacional,** fazendo reverter 1% do valor da despesa do Estado em empreitadas públicas para um fundo de reabilitação do património.

- Desenvolver as organizações e projetos culturais nas **zonas interiores do país,** documentando e promovendo a salvaguarda das expressões culturais locais e regionais, materiais e imateriais.

- Estabelecer **redes locais,** integrando instituições culturais, escolas, empresas, autarquias, de promoção de atividades culturais no território.

- Promover a internacionalização de conteúdos culturais de autores, criadores e produtores portugueses, designadamente através do apoio à edição, tradução, distribuição e difusão de obras e conteúdos culturais portugueses e do apoio a projetos de itinerância internacional.

- Incentivar as coproduções, em especial com os países da CPLP, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, nos domínios das artes do espetáculo, do cinema e do audiovisual e da produção de conteúdos culturais a difundir e disponibilizar através das plataformas e redes digitais.

DESAFIO 5

Apostar no retorno económico da ciência e na internacionalização do ensino superior

Desde o final da década de 80 do século XX que Portugal tem vindo a fazer um esforço significativo de investimento público em I&D, de apoio à formação avançada de recursos humanos e de constituição de equipas de investigação. Apesar desse esforço, o desempenho nacional, quando comparado com outros Estados-Membros da União Europeia, é **ainda insuficiente** tanto ao nível da qualificação dos portugueses, como dos padrões de investigação e de inovação. Mais do que de um baixo investimento em I&D, os nossos problemas nascem da **ineficiência** desse investimento e do **desequilíbrio** da sua composição (preponderantemente público, com baixo investimento privado).

Mais do que aleatoriedade ou voluntarismo, o país precisa de apostar no investimento privado em I&D, de assegurar a reprodutividade do investimento público e de **ser eficiente no acesso a fontes internacionais e comunitárias de financiamento** direto. Não basta exibir um suposto aumento do financiamento público. O que é verdadeiramente importante são os resultados que se alcançam com o financiamento. Por cada novo euro investido em I&D, temos de ser capazes de publicar mais artigos científicos, de registar mais patentes, de celebrar novos contratos de transferência de conhecimento, de criar novos produtos e novas empresas de base tecnológica.

É verdade que, **em Portugal, já temos alguns exemplos de excelência** na área da ciência: cientistas de elevadíssima qualidade e de prestígio internacional, instituições consideradas de excelência na investigação e algumas bem sucedidas parcerias universidade-empresa de que resultaram inovação e reforço da competitividade. **Mas precisamos de fazer mais em matéria de I&D e, sobretudo, temos de fazer melhor.** Muito do que seremos, nas próximas décadas, enquanto povo e enquanto nação, dependerá do esforço que fizermos na área da ciência e do conhecimento e da nossa capacidade em traduzirmos os resultados da investigação em valor económico e social e em criação de emprego.

Os nossos desafios devem ser enquadrados no contexto europeu. Os desempregados na União Europeia (UE) correspondem em média a 11,3% da população ativa o que configura uma situação que tem consequências graves para o crescimento e para os sistemas de segurança social na Europa. Portugal atinge neste momento um valor superior a 15% de desempregados, sendo que cerca de 25% são jovens, em geral licenciados.

Por outro lado, alguns empresários queixam-se da dificuldade em recrutarem os perfis que pretendem, sobretudo para postos altamente qualificados. Estima-se que poderá mesmo estar a verificar-se, na UE, uma falta de mão de obra em certas áreas como as tecnologias da informação e comunicação (TIC) ou a saúde, esperando-se um défice de 700.000 especialistas em TIC, até 2015, e de um milhão de investigadores, até 2025.

Para superar estes desafios e aumentar para 75% a taxa de emprego na UE até 2020, a Comissão Europeia lançou uma iniciativa emblemática: a *Agenda para Novas Competências e Empregos*. Esta iniciativa identifica treze ações prioritárias com o objetivo de reformar os mercados de trabalho, atualizar as competências e adequá-las à procura

de mão de obra, com vista a reforçar a empregabilidade, facilitar a mobilidade profissional, melhorar as condições de trabalho e a qualidade dos empregos e criar postos de trabalho. Fixa, igualmente, os objetivos da UE em matéria de redução do abandono escolar precoce para menos de 10% e de aumento do número de jovens no ensino superior ou num curso profissional equivalente para, no mínimo, 40%.

Se quiser superar a crise económica num horizonte mais alargado, tal como considera o Banco Mundial, a Europa tem de, por um lado, **assumir a liderança em setores críticos para o crescimento** tais como a biotecnologia, as tecnologias da informação, as energias renováveis, e de, por outro lado, **alterar o modelo de financiamento universitário.**

O atual modelo de financiamento universitário, assente quase em exclusividade em financiamento público, sendo um sinal de fechamento, é uma das causas da falta de incorporação das preocupações da sociedade no desenho da investigação e da falta de impacto da investigação no setor empresarial.

Por outro lado, não nos podemos alhear do novo posicionamento das economias emergentes (não OCDE). Estes países continuam a aumentar o investimento em Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I+D+I). A China apresenta neste momento um gasto equivalente a 13,1% (5,5% em 2001) dos países da OCDE. A Federação Russa 2,2% do total dos países da OCDE. O crescimento em qualificações e conhecimento destes países criam novas oportunidades de colaboração e internacionalização do ensino superior que é preciso saber explorar.

Neste contexto, nacional e internacional, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Incentivar a criação de riqueza baseada em I+D+I
- → Aproximar o sistema científico do tecido produtivo
- → Reorganizar a rede do ensino superior
- → Reforçar a autonomia e os meios de governação das Universidades e Politécnicos

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. INCENTIVAR A CRIAÇÃO DE RIQUEZA BASEADA EM I+D+I (INVESTIGAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO) E ESTIMULAR A CRIAÇÃO DE EMPREGO CIENTÍFICO

A ciência e inovação assumem um papel importante no desenvolvimento económico e são o garante de uma recuperação sustentável a longo prazo. Mas só se consegue fazer ciência se houver investimento que, em época de crise, tem que ser corajoso mas baseado em decisões fundamentadas.

Portugal ocupa uma posição de relevo em diversos indicadores no domínio da ciência, como é o caso do número de novos doutorados e de estudantes de doutoramento não-europeus, assim como do nível de investimento público em I&D, do capital de risco, e do número de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) inovadoras (*European Innovation Scorecard*, 2010). **Contudo, regista-se um desempenho débil em determinados indicadores**, como é o caso do número de patentes e no emprego em atividades com utilização intensiva de conhecimento.

As políticas públicas devem atender à necessidade de **reorganização da rede** de centros de investigação e da adoção de **novos critérios de avaliação** que possam ter efeitos positivos na melhoria dos mencionados indicadores, não podendo centrar-se apenas no número de publicações científicas em revistas de reconhecido mérito internacional. A avaliação dos centros também deverá incluir indicadores que comprovem a absorção de conhecimento por parte do tecido empresarial ou que possam ter impacto na economia, caso do número de patentes registadas, da criação de empresas baseadas no conhecimento, de indicadores de internacionalização, entre outros.

Por outro lado, importa **dinamizar o mecenato científico** em moldes que permitam constituir uma base com significado na captação de financiamento do ensino superior e da ciência. Propõe-se a dinamização de modelos alternativos, como por exemplo, a **instituição de cátedras e disciplinas de pessoas singulares ou coletivas**. Com o objetivo de incentivar o mecenato científico devem ser criados incentivos fiscais, sendo que deve ser desenvolvida uma cultura de angariação de fundos e *match funding* nas instituições de ensino superior. Neste domínio, deve ser equacionada a possibilidade de parte do financiamento dos projetos científicos ser de origem privada, ao abrigo do mencionado mecenato.

O redimensionamento e a reorganização do sistema científico e tecnológico nacional devem ser equacionados, agregando massa crítica e dirigido para as preocupações económicas do país, numa ótica de maior consonância entre a agenda científica e as necessidades da sociedade.

A ciência tem também que ser útil à sociedade. Os apoios devem basear-se em **políticas de estímulo à procura**, em contraste com o atual sistema centrado na oferta, como estratégia de manter ou mesmo aumentar o emprego científico em Portugal. Há que privilegiar uma política de financiamento da I&D baseada em *match funding*.

A **política de atribuição de bolsas** de investigação deve privilegiar os cursos doutorais em áreas com maior impacto económico e social, e com maior potencial de internacionalização. Será, ainda, de prever um sistema de atribuição de bolsas integradas em projetos de I&D e I+D+I. Por outro lado, deve ser fortemente limitado o acesso à repetição de bolsas de pós-doutoramento, em particular, em casos de repetição de instituição e de orientador, garantindo, desta forma, diversidade e trabalho em rede.

É igualmente importante atribuir às **unidades de I&D das empresas** o acesso, mediante avaliação, ao **estatuto de entidades do sistema científico** e tecnológico nacional. Para que isso aconteça de forma positiva, é urgente rever os métodos e critérios de contabilização das atividades de I&D privadas, totalmente desadequados à real definição de I+D+I. Esta revisão pode promover de forma sustentada o emprego científico.

Devemos ainda facilitar a incorporação de investigadores públicos no setor privado e dar uma maior valorização curricular às atividades de transferência de tecnologia.

RECOMENDAÇÕES

- Adotar um modelo de **financiamento do sistema científico mais centrado na procura** de ciência, por parte do tecido produtivo, em vez do atual modelo baseado essencialmente na oferta. A estratégia pode ser definida seguindo o exemplo dos programas da UE *smart specialization* que obrigam a definir áreas estratégicas ou *clusters* por região ou por país, baseando o financiamento do próximo quadro comunitário nessa definição.
- Estimular as atividades de **pré-incubação de empresas** no seio das unidades de I&D e em ambiente universitário.
- **Criar consórcios**, envolvendo empresas, universidades e laboratórios do Estado, comprometidos com programas em **áreas estratégicas nacionais** (como por exemplo, mar, agroflorestal, recursos minerais, energia, alterações climáticas, biotecnologia, novos materiais).
- Atribuir, mediante avaliação, o **estatuto de entidade do sistema científico** e tecnológico nacional às unidades de I&D das empresas.
- **Profissionalizar as funções de angariação de fundos**, de modo a aumentar o financiamento a partir do setor privado e um acesso direto a financiamento europeu e internacional.

2. APROXIMAR O SISTEMA CIENTÍFICO DO TECIDO PRODUTIVO

O investimento em formação avançada de recursos humanos aparece, em termos absolutos, como um dos indicadores com maior sucesso em Portugal, resultado do enorme esforço de investimento realizado neste domínio durante os últimos 30 anos.

Paradoxalmente, assistimos a um elevado recrudescimento do desemprego qualificado, o que significa que são necessárias **correções na orientação e utilização do capital humano**. Tais correções devem espelhar uma perspetiva sobre empregabilidade que não se confunde com uma noção estreita de utilidade prática do ensino superior.

A empregabilidade dos estudantes não pode deixar de ser um objetivo crucial do ensino superior e uma das razões da sua utilidade. Porém, a utilidade do ensino superior nunca é, nem pode ser, imediata. Mais do que imaginar que a sua função deva ser simplesmente garantir empregos (o que, aliás, é impossível num regime de economia aberta), o ensino superior deve ter uma componente de estímulo da autonomia dos formandos nomeadamente à criação de empregos e necessidades que não são ainda sentidos pela sociedade. Impõe-se, por isso, entender o emprego numa perspetiva de futuro, promovendo uma eficaz orientação dos recursos para os instrumentos, saberes e competências que, em toda a sua variedade, facilitem esse objetivo.

A oferta formativa a nível avançado deve ser **adequada às necessidades** pelo que se deve elaborar uma análise matricial que permita, por um lado, identificar as competências disponíveis e, por outro lado, identificar as necessidades profissionais.

As unidades de investigação das empresas podem ser grandes centros de dinamização do emprego qualificado, mobilizando muitos dos doutorados, com consequências positivas no aumento do valor na dimensão empresarial.

RECOMENDAÇÕES

- Privilegiar o apoio a **programas doutorais integrados em projetos com o tecido produtivo** e com uma forte componente de empreendedorismo.
- Criar um quadro legal que permita a articulação das carreiras públicas de docência e investigação com a **mobilidade** quer entre as diversas entidades do sistema científico e tecnológico quer com as empresas.
- Incentivar o recrutamento de **docentes convidados** com grande experiência em empresas.
- Generalizar a existência de **1 ano de estágio pós-licenciatura** ou integrado num curso de mestrado.
- Fomentar a oferta de cursos de atualização de conhecimentos em regime **pós-laboral e à distânci**a.
- Promover **reorganizações curriculares** que favoreçam a formação flexível, transversal e multidisciplinar dos estudantes, incluindo a aquisição de competências e saberes básicos em várias áreas e contrariando a especialização prematura, procurando deste modo uma perspetiva dinâmica de interação com a sociedade civil e os mercados.

3. REORGANIZAR A REDE DO ENSINO SUPERIOR

Portugal dispõe de uma oferta formativa caracterizada por uma componente pública universitária mais **centrada no eixo litoral** e que se apresenta **excessiva em vários domínios**, por vezes **redundante**, com situações de manifesto **conflito geográfico e perda de eficiência** na gestão dos recursos públicos. A consequência social decorrente da atual rede formativa é o aumento do número de desempregados com formação superior em regiões com maior oferta formativa, o que não deixa de ser paradoxal. Tem-se assistido, igualmente, a fenómenos de canibalização da oferta de ensino superior por parte de instituições da mesma área geográfica, contribuindo para a fragilização daquelas. Isto é, temos instituições a mais, cursos a mais e cooperação e massa crítica a menos.

A racionalização da rede de ensino superior – no sentido de aumentar a eficiência na utilização de recursos, melhorar a qualidade da oferta educativa, reforçar a capacidade de competir à escala internacional e contribuir para a coesão territorial – deverá ser impulsionada através de dois pilares: a avaliação das instituições e dos seus cursos e um novo modelo de financiamento que não seja apenas dependente do número de alunos e que valorize a cooperação e integração de instituições. Existem instituições que têm uma forte contribuição para o conceito de coesão territorial, pelo que o mecanismo de financiamento do ensino superior deverá ser equacionado em moldes diferenciados.

No presente, o sistema de ensino superior em Portugal é constituído por 121 instituições de ensino superior com um total de 338 unidades (faculdades, escolas ou institutos), abrangendo perto de 400.000 estudantes. O setor público engloba 16 universidades e 26 institutos politécnicos, acrescidos de 3 estabelecimentos de ensino militar, acolhendo quase 80% dos estudantes inscritos. Em finais de 2011, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) assinalava um total 4.442 ciclos de estudo em funcionamento dos quais cerca de 75% são oferecidos pelas universidades e politécnicos públicos. No ano letivo de 2009-10, registaram-se perto de 74.000 novos diplomados de 1º e 2º ciclo, dos quais apenas cerca de 12% nas áreas das engenharias em contraste com 18,61% na área da saúde e 30,67% nas áreas das ciências sociais, empresariais e jurídicas.

Portugal está obrigado a atingir as metas da Estratégia Comunitária Europa 2020 que, neste caso, se traduzem em

40% da população com idade entre 30 e 34 anos em 2020 ter uma graduação. A Europa reconhece que tem falta de licenciados: "*in Europe, the number of skilled jobs outnumbering the supply of students with higher education qualifications. While 35% of all jobs in the European Union will require high-level qualifications by 2020, only 26% of the workforce currently has a higher education qualification*" do discurso de Durão Barroso em "*European higher education - an engine for growth and jobs*" na *Conferência on Higher Education in the Framework of Europe 2020*.

Esta afirmação deve colocar-nos uma preocupação sobre como transformar o nosso sistema de ensino superior para o tornar competitivo na Europa.

Urge conhecer em detalhe a rede existente, identificar nichos de competência e organizar os ativos disponíveis. Adequar a rede às necessidades locais e regionais estimulando a interação entre a escola, as instituições e o tecido económico e, mais importante, encontrar caminhos que minimizem o impacto social da reforma da rede.

RECOMENDAÇÕES

- **Reorganizar e racionalizar a rede** do ensino superior em Portugal, através da fusão, extinção e associação de instituições, com recurso à avaliação das instituições e a um novo modelo de financiamento, que promova a definição de missões distintas para as instituições de ensino superior, num quadro de competição e cooperação dentro do sistema e de criação de massa crítica indispensável à internacionalização do ensino superior.
- **Regular a oferta formativa** tendo por base a qualidade e adequação às expectativas das famílias e dos empregadores.
- Aumentar o financiamento público em **bolsas para os estudantes carenciados** em articulação com um sistema de empréstimos para realização de estudos e alargar a ação social escolar, nos mesmos moldes, aos alunos do setor particular e cooperativo.
- **Rever o modelo de financiamento do ensino superior público**, num quadro tripartido Estado-instituições-alunos, prosseguindo as seguintes orientações:

  a) Introduzir nas regras do financiamento dos cursos por parte do Estado, para além do número de alunos, critérios como a qualidade, a empregabilidade, a internacionalização e a abertura à sociedade;

  b) Alargar as responsabilidades de captação de receitas próprias por partes das instituições, num quadro de *match funding*;

  c) Rever o método de cálculo e o valor máximo das propinas, aumentar as bolsas de estudo de natureza social e de mérito e estabelecer um sistema de empréstimos a amortizar pelos alunos após a entrada no mercado de trabalho.
- **Apostar na cooperação com os sistemas de ensino superior da CPLP**, implementando a "*Declaração de Fortaleza*", criando um espaço lusófono de ensino superior.

4. REFORÇAR A AUTONOMIA E OS MEIOS DE GOVERNAÇÃO DAS UNIVERSIDADES E POLITÉCNICOS

A sustentabilidade dos sistemas está muito dependente da existência de diferentes fontes de financiamento e da capacidade de competir para a angariação de fundos públicos. Para este desígnio é necessário que as instituições de ensino superior e investigação tenham lideranças fortes que permitam a centralização de decisões com aplicação organizada e que facilite a monitorização. Esta necessidade é tanto mais óbvia quanto o universo de trabalhadores (principalmente os docentes e investigadores) têm uma forte tendência para a autonomia muitas vezes desregulada e centrada no próprio. Também por este motivo a introdução de visões externas a partir de peritos de outros setores é fundamental.

As instituições de ensino superior em Portugal regem-se num quadro legal excessivamente rígido no que respeita à sua governação e à liberdade no recrutamento de docentes e alunos. Para efeitos financeiros e patrimoniais são equiparadas às unidades da administração pública com limitações na sua capacidade competitiva, sobretudo numa perspetiva internacional.

É praticamente impossível uma universidade portuguesa conseguir contratar, em tempo útil, um prémio Nobel para o seu quadro como também é altamente penoso dirigir um consórcio internacional envolvido num projeto científico financiado por exemplo pela Comissão Europeia.

O alargamento da autonomia é fundamental para que as universidades portuguesas possam competir por mais recursos e consigam uma melhor produção.

Não serve muito promover a competição entre universidades, como ocorre no espaço europeu, se aquelas não tiverem autonomia para responder com eficácia e eficiência.

A identificação de mecanismos de financiamento alternativos passa pelo mecenato, bem como pela captação de receitas através da realização de projetos de I&D sob contrato e da prestação de serviços. A sustentabilidade das instituições exige a redução de despesas, pelo que no futuro quadro comunitário, as instituições de ensino superior devem ser consideradas entidades beneficiárias em linhas de requalificação ambiental e mesmo do património (no último Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN, apenas podiam ser beneficiárias autarquias e instituições de solidariedade social neste tipo de financiamentos), sendo crucial implementar sistemas de gestão ambiental nos *campus* universitários, como modelos e exemplos práticos de gestão sustentável para a sociedade. Deve assim ser criado um quadro específico que demonstre a redução das despesas, a requalificação ambiental e do património, a preocupação com a criação de emprego e uma estratégia nacional/regional de promoção da competitividade e do emprego.

Também deve ser equacionada, em futuros programas operacionais regionais, a possibilidade das instituições de ensino superior poderem recorrer a fundos que permitam a acreditação de laboratórios destinados a prestação de serviços. Estas linhas devem envolver ainda, em termos de financiamento nacional, o recurso a fundos de empresas privadas. Desta forma, os fundos comunitários serão aplicados em atividades de I&D consonantes com os interesses do setor privado.

É neste contexto de financiamento que **deve ser perspetivada a análise de alterações ao estatuto da carreira docente.** O regime de exclusividade deve ter em atenção indicadores que conduzam a um aumento da qualidade de ensino, da produtividade e/ou ter impacto na captação de receitas pelas instituições, a exemplo de práticas vulgarizadas noutros países europeus.

RECOMENDAÇÕES

- → Instituir mecanismos de financiamento alternativos (nomeadamente através da angariação de fontes de financiamento não públicas, da captação de receitas com projetos de I&D e prestação de serviços, e de novos quadros de acesso a fundos comunitários), e o controlo de resultados **plurianuais**.
- → Permitir a **remuneração diferenciad**a dos docentes, em função do seu desempenho científico e pedagógico e da criação de valor económico e social, num quadro de abertura da Universidade ao exterior.
- → Admitir um **regime de contratação** de recursos humanos equivalente ao do setor privado.

DESAFIO 6

Criar e transformar negócios, arriscando, inovando e empreendendo

A inovação constitui um vetor essencial no desenvolvimento de uma sociedade moderna. É mesmo um dos fatores de integração horizontal mais consensuais em todos os domínios da atividade social. Para que tal aconteça torna-se necessário, antes de mais, implementar uma **cultura de inovação**, valorizando a criatividade e a responsabilidade individual, e dos diferentes grupos.

Será importante que cada um sinta a capacidade e o dever de tomar o destino nas suas próprias mãos, assumindo a responsabilidade de encontrar as soluções mais apropriadas para si e para os outros, numa postura de serviço à comunidade. É essencial impregnar esta cultura de inovação, generalizadamente, na sociedade (inovação de conceitos, processos e culturas empresariais e sociais) e **usar a inovação como uma ferramenta de alavanca de resultados**.

Uma política de inovação deve ser enquadrada por um conjunto de princípios que sirvam de base a uma política integrada, coerente e sistémica, visando nomeadamente:

Colocar a empresa no centro do sistema de inovação

- → Assegurar a estabilidade da política de inovação para estimular a inovação na realidade empresarial portuguesa
- → Criar as condições de mercado adequadas através do Estado
- → Apoiar o desenvolvimento de redes de inovação
- → Potenciar os setores económicos com maior impacto inovador
- → Apostar no empreendedorismo e na criação de empresas de base tecnológica
- → Definir áreas de negócio prioritárias e de ação privilegiada

A política de inovação que tem vindo a ser definida ao longo dos últimos anos tem sido consubstanciada num conjunto de programas de financiamento e de sistemas de incentivos baseados em fundos europeus. A falta de estabilidade e de objetivos claros, a constante mudança das regras que definem os sistemas de incentivos e a ineficiência da administração pública acabam por implicar atrasos consideráveis no financiamento dos projetos. Ainda mais grave é a ausência de formas consistentes de avaliação e monitorização do enorme esforço público realizado. Infelizmente, muitos dos indicadores de inovação nacionais, com resultados supostamente positivos, mais não representam do que indicadores de consumo de riqueza e não de criação de valor a partir do conhecimento.

A observação permanente de casos de sucesso de promoção da inovação, a auditoria externa às políticas de inovação e a avaliação correta e rigorosa do valor criado nas empresas e na rede de parceiros (SCTN - Sistema de Ciência e Tecnologia Nacional, financiadores, clientes, fornecedores, Estado e sociedade em geral), constituirá um pilar fundamental de **credibilização das políticas de inovação**.

Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Assegurar o acesso ao financiamento
- → Criar aceleradores da inovação
- → Animar uma rede de inovação aberta internacional
- → Afirmar o empreendedorismo como motor de transformação da sociedade portuguesa

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. ASSEGURAR O ACESSO AO FINANCIAMENTO

O ponto crítico do financiamento da inovação está centrado nas fases de crescimento das *start-up*, habitualmente designadas por "*segundo round de financiamento*". O financiamento da inovação é, aliás, identificado como área deficitária no *The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation 2010*, no qual Portugal aparece no grupo dos *Moderate Innovators*, resultado honroso, mas que esconde um conjunto de lacunas que condicionam fortemente o desenvolvimento económico.

O financiamento das primeiras fases de arranque de uma empresa, através do conjunto de iniciativas mais recentes, parece caminhar para uma solução satisfatória. Mas há, claramente, um problema de financiamento do crescimento das *start-up*. Impõe-se por isso distinguir os incentivos à inovação de nidificação (pré-incubação e capital semente) dos de expansão. O modelo de entidades catalisadoras, como mercado de incubação de algumas tecnologias que lhes são críticas (com grande base na COTEC - Associação Empresarial para a Inovação), parece ser muito limitado às grandes empresas e, por isso, incapaz de ser o motor global de financiamento da inovação.

O Estado deve aparecer como agente regulador, ocupando e dinamizando nichos com défice de procura, mas, fundamentalmente, criando condições de partilha de risco com o setor privado, através da promoção de ações de cofinanciamento com outros promotores internos. Mas, para que se possa atingir um volume significativo de financiamento com resultados efetivos a médio prazo no número de empresas que atingem maturidade e crescimento elevados, terá que existir uma decisão política em dimensão e estabilidade. São vários os modelos testados em diferentes países, incluindo opções que vão da possibilidade de aplicação de um valor residual (de 0,5 a 1%) de fundos de estabilidade da segurança social em financiamento por capital de risco de *start-up* nacionais, até à indexação de um valor percentual para apoio à inovação em todas as grandes obras de investimento público.

Estes fundos são depois disponibilizados para alavancar investimentos em parcerias de risco obrigatório com o setor privado, podendo constituir um fator de viragem decisiva no financiamento global da inovação em Portugal.

Por outro lado, é absolutamente fundamental o aparecimento regular do financiamento de operações de crescimento por parte de operadores de média ou grande dimensão, na área do capital de risco. **A abertura do mercado a operadores internacionais será um passo obrigatório nesse sentido**. A criação recente do *European Venture Club*, agrupando os maiores operadores europeus de *Venture Capital*, é um sinal positivo que importa apoiar.

Em suma, pode-se considerar que oferta atual de *Venture Capitalists* (VC) e de *Business Angels* (BA) vocacionados para apoiar o arranque de *start-up* é suficiente face à procura existente, existindo inclusivamente por parte de uma grande maioria desses fundos uma pressão para investir o seu capital até junho de 2013, sob pena de devolução de verbas alavancadas com apoio do QREN, por ausência de aplicação.

O problema, assim, não se coloca tanto ao nível da oferta de soluções de financiamento, mas antes na articulação dos instrumentos disponíveis (por exemplo, os sistemas de incentivos à atividade de I&D, as linhas PME-Crescimento e o mercado de capitais, que continua em Portugal com ausência de procura por parte das empresas em fase de crescimento e com potencial para beneficiar das plataformas existentes).

Os esforços do Estado, na condução de políticas públicas de apoio ao financiamento da inovação, devem assim focalizar-se na figura de "acelerador" e "integrador" dos instrumentos disponíveis, envolvendo de forma proativa e articulada as empresas (em particular PME) e os promotores de projetos de inovação, com as entidades gestoras daqueles instrumentos, potenciando assim a facilitação de processos de *matching*, de análise, concretização e acompanhamento de operações de financiamento de projetos inovadores.

RECOMENDAÇÕES

→ Assegurar a **articulação dos instrumentos públicos e privados disponíveis** de financiamento à criação e desenvolvimento de projetos empresariais (fundos comunitários, incentivos fiscais, apoio à atividade de I&D, linhas PME-Crescimento, mercado de capitais e capital de risco), gerando massa crítica na capacidade de análise e financiamento de projetos inovadores.

- → Reforçar o investimento privado, desenvolvendo **mecanismos inovadores de *matching funds*** para apoiar o crescimento das novas empresas de base tecnológica, premiando, através do financiamento público, a capacidade das empresas angariarem a maior parte do financiamento a partir do setor privado.
- → Tornar obrigatória a alocação de uma percentagem do investimento público em infraestruturas ao **financiamento de *start-up* nacionais**.
- → Disponibilizar **fundos de capital público**, associados ao setor privado, específicos para **áreas consideradas como estratégicas** para o desenvolvimento a médio longo prazo, como por exemplo no domínio das tecnologias limpas, da economia do mar e das florestas.

2. CRIAR ACELERADORES DA INOVAÇÃO

A base de conhecimento científico de que já dispomos em Portugal e, muito particularmente, **o conhecimento produzido nas instituições de ensino superior, têm um potencial de valor económico que está muito pouco explorado**.

Em primeiro lugar, o financiamento de I&D está demasiado focalizado na oferta, privilegiando a *blue-sky research*, sem obedecer a quaisquer prioridades e com reduzida orientação para o desenvolvimento da inovação das empresas portuguesas. Em segundo lugar, existe uma clara falha de mercado no que respeita a investimento adequado nas fases de validação da inovação e de desenvolvimento da ideia de negócio. Adicionalmente, faltam competências de gestão e capacidade de interpretar as necessidades do mercado. Por outro lado, as estruturas de licenciamento de resultados de investigação existentes são, na sua maioria, pouco eficazes, com uma quase total ausência de estruturas de ligação com a indústria.

Adicionalmente, **existe um *stock* de conhecimentos detidos em Portugal com um valor intrínseco muitas vezes ignorado**. A título de exemplo, refira-se todo um património de conhecimento na área das ciências tropicais acumulado ao longo de décadas e que permanece fechado em instituições sem capacidade para promover as devidas valorização cultural e exploração económica. Também nas ciências da saúde e nas ciências da engenharia civil é fácil reconhecer uma acumulação de conhecimento capaz de conferir uma vantagem competitiva significativa em serviços especializados em cuidados de saúde e da construção, respetivamente. Por outro lado, existe um conhecimento muito valioso na classe laboral reformada ou pré-reformada que deve ser canalizada para novos projetos empresariais ou públicos, sob a forma de *mentoring* e *coaching*, para apoio dos empreendedores durante o crescimento e amadurecimento do projeto empresarial.

É importante promover uma forte articulação com entidades que no terreno têm ligação ao tecido produtivo por forma a provocar uma fertilização cruzada de conhecimento entre setores de atividade. É, ainda, crucial efetuar junto das PME exportadoras e em fase de crescimento um diagnóstico de necessidades de tecnologia e problemas suscetíveis de resolução pela investigação e desenvolvimento promovida pelas entidades do SCTN e organizar um modelo de aproximação proativo dessas necessidades às atividades de I&D em curso naquelas entidades.

RECOMENDAÇÕES

- → Constituir, a partir dos atuais recursos (na FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia, IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, e ADI - Agência de Inovação), uma unidade operativa para **acompanhamento de projetos científicos com potencial económico**, associada a um Fundo de Investimento e obedecendo a uma lógica de modelo de negócios sustentável, com **metas de rentabilidade e de criação de emprego** atribuídas aos gestores daquela unidade.
- → **Reformular o sistema de incentivos fiscais,** SIFIDE - Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial, visando identificar as atividades de I+D+I desenvolvidas no setor privado, com a dinamização dos núcleos de investigação e desenvolvimento nas empresas.

→ Criar um **sistema Acelerador de Inovação e Competitividade Empresarial** (AICE), visando aumentar a probabilidade de sucesso dos projetos e *start-up* que venham a ser apoiados pelo Ecossistema de Inovação e Competitividade, facilitando a captação de investimento nacional e estrangeiro através de fundos sectoriais e temáticos.

3. ANIMAR UMA REDE DE INOVAÇÃO ABERTA INTERNACIONAL

Os novos desafios da competitividade da economia obrigam a aumentar a **capacidade de conceptualizar, analisar e perspetivar** o desenvolvimento de **novos produtos, serviços ou negócios**, atuando de forma global na disputa das oportunidades. Os novos modelos e processos de negócios são baseados no fluxo de informação, organizados em redes de cooperação e parceria, trazendo sempre os melhores parceiros. A força de uma rede, como é bem sabido, é a força do nó mais fraco. Por isso, a escolha das parcerias e das redes tem de ser construída de forma inteligente, persistente e eticamente responsável. A focalização nas nossas competências básicas e a perceção das competências dos outros, a resposta rápida, a produção sem defeitos, a diferenciação e a diversificação são estratégias de quem quer estar entre os melhores.

Finalmente, temos que **avançar de forma clara no espaço europeu de investigação**, aumentando a participação de empresas e centros de investigação nos programas quadro, atingindo a curto prazo o objetivo mínimo de captar em financiamento um valor idêntico ao peso económico do país. Entre outros fatores, devemos apoiar as grandes linhas de investigação industrial, mediante a colaboração público-privado.

É fundamental que os desafios para a resolução de necessidades concretas venham das administrações das entidades catalisadoras. Para que isso aconteça, é necessário promoverem a orquestração dos fóruns de inspiração e geração de ideias, em colaboração e partilha de conhecimento com o SCTN, empresas, clientes, mentores e entidades reguladoras de um setor de negócio, que deverão estar também ligados aos aceleradores de negócio internacionais de forma a explorarem oportunidades que permitam lançar produtos globais. Acreditamos que esta "*orquestração do conhecimento em rede*", pode funcionar como um acelerador de negócios, com um potencial enorme para criar valor.

RECOMENDAÇÕES

→ Apostar na **capacitação institucional** da rede de parques de ciência tecnologia e incubadoras, através de um modelo direto de avaliação do crescimento do volume de negócios, do volume de exportações e da criação de emprego.

→ Criar sistemas de **apoio ponto a ponto** para empresas de base tecnológica, em articulação com a rede de Embaixadas e de representações da AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, como alternativa aos atuais modelos de apoio, muito centrados em eventos comerciais.

→ **Reformular o sistema de incentivos fiscais,** SIFIDE, reorientando-o para a dinamização das exportações.

→ Reforçar as competências jurídicas das instituições universitárias no domínio da **propriedade intelectual** ao nível da elaboração de regulamentação interna e da celebração de contratos e acordos.

→ **Aumentar a participação de empresas e centros de investigação nos programas quadro da UE**, atingindo, a curto-prazo, o objetivo mínimo de captar em financiamento um valor idêntico ao peso económico do país.

4. AFIRMAR O EMPREENDEDORISMO COMO MOTOR DE TRANSFORMAÇÃO DA SOCIEDADE PORTUGUESA

Portugal precisa de despertar. **Mais do que desesperadamente tentar encontrar a nossa NOKIA** (empresa-âncora da economia finlandesa), é fundamental que sejamos capazes de, a partir de uma cultura de empreendedorismo, **gerar centenas de *start-up*** que funcionem no mesmo ecossistema, isto é, com uma relação de proximidade e de cumplicidade com as grandes empresas, com as grandes universidades e com o sistema financeiro.

Esta alteração de paradigma obriga à necessidade de criar uma maior competitividade dos nossos sistemas de ensino, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida. Implica também a capacidade de desenvolver uma nova cultura empresarial baseada na inovação, na competência e no empreendedorismo e uma administração pública magra, ágil e flexível onde o espírito de missão e de serviço sejam reencontrados. Torna-se assim essencial afirmar o papel da I&D+I como elemento essencial para a produção de novos conhecimentos e criação de riqueza e bem-estar social, criando condições políticas e institucionais que fomentem a articulação e geração de sinergias entre produção de conhecimento inovador e produção de riqueza.

É, por isso, fundamental criar aceleradores de negócio a desenvolver que assentem nas redes de colaboração, partilha e valorização do conhecimento, promovendo a mudança cultural nas grandes organizações nacionais, com responsabilidade social, que devem ser o mercado de incubação de tecnologia nacional, tendo um papel catalisador nos Ecossistemas de Inovação e Competitividade Empresarial e que potenciem o empreendedorismo e a criação de emprego altamente qualificado.

RECOMENDAÇÕES

- Estabelecer um modelo de governação e de financiamento à inovação que premeie a **proximidade, cooperação e parceria** entre as *start-up*, as grandes empresas, as grandes universidades e o sistema financeiro.
- Incluir o **empreendedorismo nos *curricula*** em todos os níveis do sistema educativo.
- Lançar **programas de empreendedorismo específicos** para setores de atividade (indústrias criativas, agricultura,...) ou segmentos sociais (juventude, desempregados,...).
- Apoiar a constituição de entidades que pratiquem o ***mentoring e o coaching***, ajudando os jovens empreendedores a construir a sua proposta de valor, o plano de negócios e o plano de inovação, seguindo as melhores práticas de gestão, bem como durante as fases de vida e crescimento da empresa.
- Considerar o **empreendedorismo como uma competência transversal a usar ao longo da vida**, quer dentro de uma organização quer no autoemprego e promover o seu desenvolvimento na educação e formação ao longo da vida, garantindo que os vários *curricula*, quer para jovens, quer para adultos em fase de requalificação profissional, incluem estes conteúdos.
- Diversificar as iniciativas que aumentem a **literacia financeira da população** em geral e o acesso a entidades financiadoras e potenciais investidores.
- Incentivar mais iniciativas relacionadas com *capital semente* e *business angels* (investidores individuais), com especial foco no apoio a projetos de autoemprego.
- Dedicar parte significativa do **capital de risco público a iniciativas para o autoemprego**.

DESAFIO 7

Tirar partido da criatividade, mobilidade e participação da juventude

A juventude é uma etapa do percurso individual e um elo entre gerações.
Por isso, a **participação cívica ativa e independente dos jovens adultos é determinante para o desenvolvimento de uma sociedade económica e socialmente desenvolvida**, seja através do associativismo, do voluntariado ou da formação cívica escolar numa lógica de aprendizagem ao longo da vida.
No entanto, com o alargamento dos ciclos de estudo das novas gerações, a par da entrada cada vez mais tardia no mercado de trabalho, com consequências na noção de carreira, assim como os novos interesses e motivações dos jovens, temos assistido ao **fenómeno da dilatação no tempo do conceito de juventude**.
De facto, as dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e a instabilidade do emprego limitam a construção de um projeto de vida sustentado na confiança de uma melhoria contínua das suas vidas, criando dificuldades no acesso à habitação, em muitos casos fator fundamental de emancipação e da consagração das expectativas de milhares de jovens.
Por isso, o conceito de juventude, outrora geracional, é hoje partilhado não apenas com base em conceções etárias, mas cada vez mais identificável com um conjunto de preceitos que caracterizam todo um novo grupo social, e que partilha, essencialmente, um conjunto de preocupações: a procura de oportunidades para gerir as suas próprias vidas e ter condições para tomar decisões autónomas e devolver ao seu país as aprendizagens que o próprio Estado financiou (proporcionou). É necessário criar as condições para que se reconheça e concretize a importância da emancipação dos jovens.
Acresce que o envelhecimento das sociedades europeias conduz necessariamente a uma **intensificação do fenómeno migratório, para compensar o défice demográfico**.
Um terço da população jovem mundial encontra-se nos países em vias de desenvolvimento e há múltiplos fatores que estimulam a sua saída para outros países mais prósperos.
Mas importa recordar que Portugal dispõe de uma geração cada vez mais qualificada e empreendedora e o seu contributo será vital na superação dos nossos obstáculos estruturais e na reestruturação da economia.
Mas **essa mesma geração precisa de encontrar esperança para o desamparo atual**, desde logo nas Instituições em que sempre confiou para o seu bem-estar.
Ora, uma área em que o bem-estar dos jovens e da população em geral é expressiva é no desporto. Não obstante o seu papel integrador dos jovens na comunidade e em prol da sua estabilidade física e mental, em Portugal, estamos ainda longe de oferecer a todos aqueles que desejam fazer desporto condições públicas para cumprir tal desiderato.
De facto, o papel dos poderes públicos na área do desporto deve ser essencialmente complementar à ação dos movimentos desportivos, cabendo às federações desportivas o papel principal na condução dos assuntos desportivos.

Assim, são estas as principais recomendações:

- → Reforçar o associativismo juvenil, a participação cívica e a intervenção social
- → Promover o empreendedorismo jovem
- → Reforçar junto dos mais jovens os mecanismos de pertença e consciencialização global
- → Incentivar o enraizamento de hábitos de prática desportiva
- → Envolver o movimento associativo na dinamização da política de desporto

1. REFORÇAR O ASSOCIATIVISMO JUVENIL, A PARTICIPAÇÃO CÍVICA E O COMPROMISSO DE INTERVENÇÃO SOCIAL DAS NOVAS GERAÇÕES

RECOMENDAÇÕES

- → Promover a participação associativa e **contratualizar com as organizações de juventude** a prestação de serviços atualmente realizados pelo Estado.
- → Reconhecer e valorizar as actividades de voluntariado e cidadania, designadamente no acesso ao ensino superior e mercado de trabalho.
- → Introduzir dinâmicas de educação não formal no ensino formal de Educação para a Cidadania e reforçar as componentes de **formação cívica** em todos os níveis de ensino.
- → Assegurar, no âmbito de uma entidade independente sedeada na Assembleia da República (uma espécie de provedor das novas gerações), **a avaliação do impacto geracional de políticas públicas** que possam comprometer as novas gerações.

2. PROMOVER O EMPREENDEDORISMO JOVEM, APOSTANDO EM CONDIÇÕES DE EMPREGABILIDADE E EM NOVAS OPORTUNIDADES

RECOMENDAÇÕES

- → Estimular a criatividade e interesse pelo empreendedorismo dos jovens e criar um **programa de empreendedorismo jovem** com benefícios fiscais para a criação de *hubs* ou *start-up* e benefícios fiscais para jovens até 35 anos ou desempregados de longo curso.
- → Reconhecer o **voluntariado como política ativa de juventude** através da formalização de horas de voluntariado no currículo EUROPASS e da contabilização de horas numa base de dados nacional de voluntariado.

3. REFORÇAR JUNTO DOS MAIS JOVENS OS MECANISMOS DE PERTENÇA E CONSCIENCIALIZAÇÃO GLOBAL, NO QUADRO DE UMA RELAÇÃO MAIS COSMOPOLITA DE PORTUGAL COM O MUNDO

RECOMENDAÇÕES

- Associar aos **projetos de mobilidade** (académica, empresarial, ou outro) uma componente de informação sobre as relações entre os países de chegada e Portugal.
- Assegurar a **cooperação entre as representações diplomáticas e as instituições de mobilidade** académica, associativa ou empresarial de jovens.
- Reforçar a **cooperação jovem no âmbito da CPLP**, promovendo uma cultura de partilha e troca de experiências entre jovens líderes da CPLP.
- **Mobilizar a diáspora portuguesa** para a criação de mecanismos de cooperação entre Portugal e os países da CPLP.

4. INCENTIVAR O ENRAIZAMENTO DE HÁBITOS DE PRÁTICA DESPORTIVA NA SOCIEDADE CIVIL

RECOMENDAÇÕES

- Promover a **formação para modos de vida saudável**, através de projetos de parceria entre as organizações da sociedade civil e o Estado.
- Construir espaços de **circulação pedonal e de transporte cíclico** disseminados por todas as áreas urbanas e com ligação a áreas escolares.
- Entender o **mar, rios e lagos naturais ou artificiais** como espaços fundamentais do território nacional, e cujo sustentável **usufruto desportivo** deve ser estimulado tanto quanto o usufruto social e económico.
- Criar um **quadro competitivo para o desporto escolar,** concedendo nas escolas mais tempo e mais espaço físico para atividades desportivas extracurriculares regulares e sistemáticas.

5. ENVOLVER O MOVIMENTO ASSOCIATIVO NA DINAMIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DESPORTO

RECOMENDAÇÕES

- Valorizar o conhecimento, a cultura empreendedora e a inovação associadas ao desporto, **constituindo uma única entidade pública para apoio ao Desporto.**
- Afirmar a **Administração Pública para o Desporto como entidade pró-ativa, prestadora de serviços,** designadamente junto das Federações Desportivas, Clubes e Câmaras Municipais.

- Envolver a Administração Pública para o Desporto na **produção de instrumentos que agilizem o cumprimento dos desígnios de intervenção social** das federações, clubes e Câmaras Municipais junto das comunidades locais.
- Integrar os grupos e equipas desportivas e de praticantes individuais das escolas no **movimento desportivo associativo, através da criação de um quadro competitivo próprio**.
- Assegurar que se aplica sistematicamente o artigo 13º, nº 1 - alínea a), do Decreto-Lei nº 248-B/2008, de 31 de dezembro, que determina que "*as Federações Desportivas têm direito, para além de outros que resultem da lei, (...) à* ***participação na definição da política desportiva nacional***".

É preciso libertar a sociedade
portuguesa do peso do Estado.
O Estado já consome metade
da riqueza nacional.
Essa dependência representa não
apenas um problema orçamental
mas, também, uma deficiente
relação entre o Estado,
os cidadãos e as instituições.

COMPETITIVIDADE

DESAFIO 8

Reformar o sistema fiscal, alinhando-o com os objetivos de valorização do trabalho, de criação de riqueza e de proteção dos recursos naturais

DESAFIO 9

Concretizar uma justiça capaz de melhor realizar o estado de direito

DESAFIO 10

Criar uma nova carteira de atividades e reforçar a competitividade global das empresas

DESAFIO 11

Atingir uma base orçamental sólida e assegurar a estabilidade do sistema financeiro

DESAFIO 12

Reduzir o défice da balança comercial alimentar e impulsionar o desenvolvimento rural e o setor florestal

DESAFIO 13

Assumir a Sociedade da Informação e a infraestrutura de comunicações como essenciais para o aumento da competitividade e da internacionalização

DESAFIO 8

Reformar o sistema fiscal, alinhando-o com os objetivos de valorização do trabalho, de criação de riqueza e de proteção dos recursos naturais

A fiscalidade tem um papel no crescimento. Esse papel é porventura menor do que lhe é atribuído no discurso político e académico. A Plataforma para o Crescimento Sustentável marca a diferença encarando a fiscalidade com realismo.

Os impostos são sempre uma fonte importantíssima de receita pública. Numa altura de crise, os constrangimentos orçamentais e políticos ditam uma política fiscal expansiva (menos benefícios, aumento da base, manutenção ou subida das taxas). É sobre este quadro político e social que vão ser elaboradas e apresentadas as nossas propostas e análise. O momento em que vivemos determina o quadro de possibilidade de ação política. Daqui decorre a necessidade de melhoria da forma como são cobrados e geridos os impostos existentes, evitando que, para lá da transferência de riqueza entre o Estado e a sociedade que sempre representam, originem custos adicionais.

A política fiscal dos próximos tempos vai implicar também uma perda de protagonismo dos impostos em detrimento de figuras de fiscalidade bilateral (taxas e contribuições), [5] como forma de manutenção da prestação pública de serviços num quadro de escassez. Por outro lado, vai ser marcada por um **reforço da componente ambiental dos tributos** e pelo advento de **tributos europeus**, ou seja tributos de génese europeia e destinados às necessidades orçamentais europeias.

O crescimento sustentável passará ainda pela utilização extremamente seletiva da política fiscal para o efetivo desenvolvimento económico comum, nomeadamente como instrumento da internacionalização da economia portuguesa, na europa e no mundo, com especial atenção ao espaço de língua portuguesa.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Concretizar uma reforma fiscal que potencie o crescimento sustentável
- → Fomentar a participação e transparência fiscais
- → Aumentar a eficácia na cobrança de tributos
- → Aumentar o nível de garantia dos direitos dos contribuintes
- → Intensificar a reflexão e ação influente de Portugal na política fiscal europeia e internacional

5 A fiscalidade bilateral abrange figuras como as taxas e contribuições que oneram cidadãos e empresas que provocam ou aproveitam de um modo especial uma qualquer prestação pública (exemplos: as portagens rodoviárias, as propinas universitárias, as taxas nos hospitais).

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. CONCRETIZAR UMA REFORMA FISCAL QUE POTENCIE O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL

Num contexto de crise, apesar da pressão para o aumento da receita, os Estados podem reafectar o peso relativo dos impostos, mantendo constante a receita.

Neste quadro, as opções de política fiscal que se façam devem partir de um estudo profundo do seu impacto.

Os impostos com características ambientais representaram em Portugal em 2009 cerca de 8% do total dos impostos, em linha com os 7,4% da média da UE27. [6]

De resto, ao nível da União Europeia, tem-se vindo a registar desde 2008 um ligeiro aumento de receitas relativas a tributos com características ambientais (em % do PIB), de acordo com o *Relatório da Comissão Europeia sobre Tendências Fiscais* publicado em 2011.

O **aumento da tributação ambiental**, seja sobre o gás e eletricidade, ou sobre indústrias específicas, pode não só alcançar os objetivos ambientais de redução da poluição, como, eventualmente, permitir a **redução da tributação sobre o fator trabalho e sobre o rendimento das empresas.**

O aumento dos níveis de tributação por unidade de energia consumida que se tem vindo a registar nos últimos anos pode demonstrar o potencial de angariação de receita deste tipo de tributos.

Por outro lado, num quadro de escassez de recursos, a igualdade tributária assentará não tanto na riqueza de cada um, mas na especial relação entre cada um e o serviço que obtém do Estado, através do maior recurso à já referida fiscalidade bilateral.

Finalmente, atendendo à conjuntura extremamente exigente colocada à capacidade de crescimento da economia nacional, em resultado da necessidade de reduzir o endividamento em torno de metas de consolidação orçamental, é fundamental tirar partido da flexibilidade que o atual regime fiscal já permite, na redução de impostos para atrair investimento externo e criar emprego, como foi o caso do ocorrido com a vinda da Autoeuropa para Portugal.

RECOMENDAÇÕES

- → Concretizar uma **reforma fiscal que potencie o crescimento sustentável**, através do aumento da tributação ambiental, penalizando a poluição e a degradação dos recursos naturais, do desagravamento da tributação sobre o fator trabalho e da redução dos impostos sobre o rendimento das empresas, num quadro de neutralidade fiscal.
- → Criar condições para a substituição do eventual prolongamento, em 2014, da sobretaxa de 3,5% prevista no IRS em 2013, totalizando cerca de 700 milhões de euros, pela introdução de uma taxa de carbono, de 9 euros por tonelada de CO_2, sobre todas as emissões nacionais de gases com efeito de estufa, induzindo padrões de produção e de consumo mais sustentáveis e fomentando a eco-inovação;
- → **Tirar partido dos instrumentos que na atual lei fiscal já permitem a atração de investimento estrangeiro em condições altamente vantajosas**, como foi o caso da Autoeuropa; bem como de profissionais de atividades de valor acrescentado (como é o caso do regime dos residentes não habituais). A flexibilidade prevista deve ser utilizada, em especial, em projetos que, cumulativamente, preencham três requisitos: compromisso de criação de emprego; enfoque nas atividades e bens transacionáveis; envolvimento do sistema científico e universitário nacional nas atividades de investigação, desenvolvimento e inovação.
- → **Intensificar a fiscalidade bilateral [7] em setores como a saúde, a educação, a rede de estradas e o acesso às cidades** permitindo um desagravamento fiscal geral correspondente.

6 Doris Prammer, 2011. *Quality of taxation and the crisis: tax shifts from a growth perspective.*

7 Taxas e contribuições que oneram cidadãos e empresas que provocam ou aproveitam de um modo especial uma qualquer prestação pública (exemplos: as portagens rodoviárias, as propinas universitárias, as taxas nos hospitais).

2. FOMENTAR A PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA FISCAIS E CONTRIBUIR PARA UMA CIDADANIA FISCAL DE MAIOR QUALIDADE E PREVISIBILIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI

O Estado pode informar melhor sobre os impostos que cobra, contribuindo para uma **cidadania fiscal de maior qualidade** e uma **maior previsibilidade quanto à aplicação da lei fiscal**.

Uma comunidade fiscal apenas pode exercer o seu controlo sobre as leis fiscais, conhecendo os motivos destas e participando na sua elaboração. Em Portugal, a inexistência de consultas públicas em matérias fiscais e a inexistência quase generalizada de documentos explicativos das inovações e alterações fiscais dificultam a compreensão da lei fiscal por parte de quem a tem de aplicar.

Um crescimento sustentável implica também um permanente acompanhamento, reavaliação e publicitação dos benefícios fiscais atribuídos. A participação da comunidade fiscal na avaliação do sistema fiscal vigente só pode ser feita com base em estatística fiscal completa e atualizada, que deve ser uma prioridade pública. Por último, a política fiscal terá ainda de assumir como prioritário o combate à fraude fiscal.

RECOMENDAÇÕES

- → **Alargar o âmbito das obrigações declarativas que devem passar também a abranger tendencialmente todo o património mobiliário** cuja transmissão gratuita fora do círculo familiar próximo esteja sujeita a tributação; esta declaração não implicaria, por si, tributação e ficaria protegida pelo sigilo fiscal.
- → **Promover o cruzamento informático automático**, em sistema tecnológico específico e protegido pelo sigilo fiscal e pelo segredo bancário, dos dados das declarações de rendimentos e das declarações patrimoniais acima referidas com a informação bancária do contribuinte.
- → Intensificar o mecanismo da **consulta pública em matérias fiscais** e divulgação de exposições de motivos relativos à lei fiscal. Publicação de maior número de **documentos explicativos das inovações e alterações fiscais**.
- → Fomentar a existência de **estatística fiscal** completa e atualizada e de uma abordagem comparativa com outros países. Acompanhamento, reavaliação e publicitação dos benefícios fiscais atribuídos.

3. AUMENTAR A EFICÁCIA NA COBRANÇA DE TRIBUTOS. REDUZIR O DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS

A melhoria da eficácia da cobrança dos tributos existentes diminui a pressão para o aumento dos impostos e a para alterações constantes da lei fiscal, e reduz o desperdício de recursos públicos e privados no cumprimento voluntário e coercivo do sistema fiscal.

Portugal é um país com uma taxa total de tributação sobre as empresas de 43,3%, totalmente em linha com a média europeia (43,4%), de acordo com o Relatório "Paying Taxes 2011" do Banco Mundial, PwC e IFC (International Finance Corporation).

O número de horas necessárias para o cumprimento fiscal é de 275 horas, acima da média europeia de 209 horas e da média da OCDE (195h), segundo a mesma fonte.

RECOMENDAÇÕES

- → Racionalizar o sistema, de forma a **diminuir o número de horas necessárias ao cumprimento das obrigações fiscais**.
- → Consolidar e alargar o **regime simplificado de tributação** para sujeitos passivos de menor dimensão.
- → **Capacitar a inspeção tributária**, quer num contexto digital, quer numa relação de acompanhamento prévio e contemporâneo do contribuinte *(horizontal monitoring)*.
- → Encorajar a **mobilidade de membros da comunidade fiscal** entre o setor público e o setor privado.

4. AUMENTAR O NÍVEL DE GARANTIA DOS DIREITOS DOS CONTRIBUINTES EMPRESARIAIS E SINGULARES

Mais do que as taxas efetivas de impostos, o **nível de garantia dos direitos dos contribuintes empresariais e singulares é indicador de desenvolvimento**.

Portugal vive ainda num patamar baixo de desenvolvimento, com demoras crónicas nos tribunais tributários de primeira instância, o que funciona sempre a favor do Estado, sobretudo num contexto de alta pressão fiscal, desequilibrando a justa repartição dos encargos tributários. Atualmente, os processos pendentes nos tribunais tributários representam um valor total de 10,5 mil milhões de euros, segundo números oficiais divulgados no Portal do Governo.

Este facto, aliado à falta de publicação das decisões dos tribunais tributários de primeira instância, representa uma clara negação aos contribuintes de previsibilidade sobre a aplicação da lei fiscal e é dificilmente compreensível por investidores estrangeiros.

RECOMENDAÇÕES

- → **Eliminar demoras crónicas nos tribunais tributários** de primeira instância e **publicar as decisões** dos tribunais tributários de primeira instância.
- → **Racionalizar e simplificar o sistema de garantias**, nomeadamente através da unificação de meios processuais, fim do recurso hierárquico em caso de reclamação graciosa e fim da participação do Ministério Público no contencioso tributário.

5. INTENSIFICAR A REFLEXÃO E AÇÃO INFLUENTE DE PORTUGAL NA POLÍTICA FISCAL EUROPEIA E INTERNACIONAL

Nunca como agora estiveram tão próximos os tributos europeus. Neste contexto, é necessária a reflexão e atuação para a salvaguarda das especificidades da economia portuguesa, nomeadamente através de uma posição sobre o regime de tributação de base comum consolidada (CCCTB) [8] e um papel ativo na discussão do futuro da tributação indireta e do setor financeiro.

A política fiscal deve permitir promover a relação de Portugal com os seus mercados naturais, nomeadamente mercados lusófonos. Uma medida de política fiscal inter-

nacional neste contexto poderia ser a promoção de um acordo multilateral com países lusófonos que abrangesse várias matérias fundamentais para as relações económicas entre os dois espaços (acordo de dupla tributação, acordo de troca de informações e assistência mútua em matéria fiscal, acordo de segurança social, acordo de proteção de investimentos).

A inserção de Portugal na confluência das rotas marítimas (novo Canal do Panamá) e como primeiro porto de entrada na União Europeia deve conduzir a política fiscal a privilegiar a simplicidade de importação de mercadorias em trânsito para a União.

8 O CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*), proposto pela Comissão Europeia em 2011 e em discussão entre os Estados-Membros, consiste na criação de um conjunto de regras fiscais em matéria de tributação das sociedades, comum ao nível da União Europeia (UE), que possibilita às empresas ou grupos empresariais que atuam em vários países da UE, a adoção de uma base tributável única, calculada em termos consolidados, para todas as suas empresas nos diversos Estados-Membros que adiram ao modelo de tributação.

RECOMENDAÇÕES

- → Promover um **acordo multilateral com países lusófonos** para as relações económicas entre os dois espaços (acordo de dupla tributação, acordo de troca de informações e assistência mútua em matéria fiscal, acordo de segurança social, acordo de proteção de investimentos).
- → **Privilegiar a simplicidade de importação de mercadorias em trânsito para a União Europeia** de forma a inserir Portugal na confluência das rotas marítimas e como primeiro porto de entrada na União Europeia.
- → Intensificar a reflexão e atuação para a **salvaguarda das especificidades da economia portuguesa,** nomeadamente através de uma posição sobre as questões relevantes da fiscalidade europeia.
- → Assumir um papel ativo na **discussão do futuro da tributação indireta** e do setor financeiro.

DESAFIO 9

Concretizar uma justiça capaz de melhor realizar o estado de direito

Há problemas indesmentíveis que, de há muito, tolhem a justiça portuguesa.
Muitos desses problemas residem no desempenho dos tribunais, tema ao qual a Plataforma para o Crescimento Sustentável dedicou a sua atenção, dada a influência negativa que tais problemas acarretam para o desenvolvimento da sociedade portuguesa.
São problemas recorrentes, revelados sobretudo no excesso de pendências e nos atrasos processuais ou nas disfunções reconhecidas nalgumas áreas, como a ação executiva ou o segredo de justiça e as prescrições em processo criminal.
São problemas que ocorrem numa das funções soberanas fundamentais do Estado, que desprestigiam objetivamente os operadores judiciários – com a agravante de estes, através dos seus mais altos responsáveis, esgrimirem frequentemente divergências em público, que geram sentimentos de impunidade, que acarretam insegurança no comércio jurídico, que desvirtuam as relações económicas e que atemorizam o desenvolvimento empresarial e o investimento.
Os portugueses muito generalizadamente descreem da sua justiça, seja quanto ao mérito das suas decisões, seja quanto à capacidade dos responsáveis políticos e institucionais de a regenerarem.
Paralelamente o nosso sistema jurídico degradou-se acentuadamente, fruto de uma falta crescente de qualidade da legislação e de um notório abuso da intervenção legislativa, independentemente de quaisquer avaliações de impacto, o que gera insegurança e incerteza jurídicas, nalguns casos insuportáveis.
Pode mesmo falar-se de um **desprezo pelo direito**, ao ponto de se estar a caminhar, porventura tão impercetível quanto inconscientemente, para um estado de mera legalidade: a legalidade como instrumento de opções políticas, quando deviam ser estas a realizar o estado de direito.
Existe uma sensibilidade claramente insuficiente sobre a dimensão essencialmente jurídica de qualquer decisão pública; ou, pelo menos, **concebe-se o direito como mera técnica de redação de normas**, ao sabor dos concretos objetivos decisórios.
E, como também se ignora a dimensão valorativa do direito e a natureza determinantemente argumentativa do seu pensamento científico, pura e simplesmente não se percebem os desaires jurídicos, vistos como mera entropia burocrática e como bloqueios inconcebíveis às vontades políticas.
Face à crise que persiste, impõe-se uma análise crítica séria. É necessária uma rutura para que o nosso sistema de tribunais passe a responder às necessidades dos cidadãos e das empresas; uma rutura que traga estabilidade ao dia a dia dos tribunais e a confiança dos cidadãos no seu desempenho. Trata-se de uma mudança profunda e abrangente, sistematizada e articulada, participada e financiada; de algo que seja, simultânea e coerentemente, estrutural e estruturante. Fracassaram de vez as tradicionais intervenções pontuais e desgarradas.

Impõe-se uma atitude de responsabilidade ativa dos titulares das instituições que constituem o nosso sistema de justiça, para que desenvolvam um diálogo construtivo, assumam consensos bem estruturados e suportados em análises serenas e concretizem solidamente as melhorias que urgem nos tribunais portugueses, com assunção pública de compromissos por objetivos progressivos e consistentes.
Sem descurar a qualidade das normas que titulem essas melhorias, há igualmente que assegurar as condições metodológicas e sociológicas para a produção dos reais efeitos reformistas pretendidos. Que passam também por um desafio cultural com que o nosso sistema judicial se confronta: o de ultrapassar o seu tradicional fechamento sobre si mesmo, para se abrir ao escrutínio do seu mérito pelos portugueses. Como é natural nas sociedades abertas e responsáveis e como é, aliás, reclamado pelo verdadeiro sentido de legitimação da justiça quando se afirma que esta se faz em nome do povo.

Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

Concretizar uma justiça capaz de melhor realizar o estado de direito:

- → independentemente da insuficiência de meios económicos
- → com qualidade em todo o território
- → em tempo útil e com procedimentos equitativos
- → garantindo a reparação coerciva dos direitos violados
- → sem impunidade e assegurando a adequada proteção do segredo de justiça
- → por intermédio de recursos humanos qualificados e apoiada em meios tecnológicos práticos e fiáveis

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. UMA JUSTIÇA CAPAZ DE MELHOR REALIZAR O ESTADO DE DIREITO, INDEPENDENTEMENTE DA INSUFICIÊNCIA DE MEIOS ECONÓMICOS

RECOMENDAÇÕES

→ Assegurar que a **informação e a consulta jurídicas estão acessíveis aos mais carenciados,** devendo ser encaradas como um apoio social básico, disponível pela ação das autarquias locais e das instituições de solidariedade social, com o apoio das profissões jurídicas.

→ Tratar o apoio judiciário com a dignidade inerente à garantia que é. **A garantia de acesso aos tribunais, independentemente da condição económica**, deve estruturar-se a partir de uma contratualização equilibrada, transparente e sustentável com a Ordem dos Advogados, atenta a responsabilidade social da função exercida pelo advogado.

2. UMA JUSTIÇA CAPAZ DE MELHOR REALIZAR O ESTADO DE DIREITO, COM QUALIDADE EM TODO O TERRITÓRIO

O modelo da organização judiciária está ultrapassado, é dispendioso e não responde às necessidades da justiça.
Mais do que uma revisão do mapa judiciário, Portugal precisa de um redesenho amplo das competências dos tribunais, em termos do território, da matéria, do valor e da hierarquia. Um redesenho que consagre, quer a integração dos tribunais administrativos e fiscais na organização dos tribunais judiciais, a par da extinção do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, quer que concretize, na primeira instância, uma especialização total – porque abrangente de todo o território nacional –, estruturada na distinção de competências em razão da matéria.
Dando sentido próprio a esta mesma dicotomia constitucional, haveria, assim, **tribunais judiciais especializados**, em função da especialização dos interesses a julgar, e **tribunais judiciais de competência específica**, em função da especificidade do direito a realizar. A **jurisdição especializada** deve integrar os seguintes tribunais: criminais; de instrução criminal; de execução de penas; de família e menores; cíveis; administrativos; do trabalho. A **jurisdição específica** deve integrar os seguintes tribunais: de comércio; da regulação e supervisão; fiscais; marítimos.
A todos estes tribunais corresponderia uma única hierarquia, com a segunda instância nas Relações, no topo da qual o Supremo Tribunal de Justiça, devendo ser claramente privilegiado o seu papel na uniformização da aplicação do direito.
Alguns dos tribunais de primeira instância (principalmente os tribunais criminais e os tribunais cíveis) poderiam, em função da forma processual a tramitar, organizar-se em **juízos de grande instância, de média instância e de pequena instância**; sendo que estes juízos e todos os demais tribunais de primeira instância poderiam desdobrar-se em unidades orgânicas.
Como referido, numa opção deliberada pela qualidade das decisões – sem prejuízo da criação de **tribunais especializados mistos** nos casos em que o baixo volume processual o aconselhe –, cada uma das duas jurisdições de primeira instância abrangeria todo o território nacional, correspondendo a competência territorial de cada um dos respetivos tribunais a comarcas ou a círculos judiciais, delimitados, neste caso, pela agregação de comarcas, podendo existir círculos de âmbito nacional.
Tudo sem prejuízo: do funcionamento do tribunal coletivo, sendo o caso; das especificidades da insularidade dos

Açores e da Madeira; da criação de condições de adaptação dos recursos afetos aos tribunais à natural dinâmica da realidade processual.

Dada a competência material dos tribunais de competência específica, nestes deveriam poder julgar juristas de mérito, recrutados por concurso, sempre sem prejuízo das garantias e incompatibilidades constitucionais e legais.

Os julgados de paz desempenham um papel da maior importância na resolução de proximidade da conflitualidade social mais corrente e menos intensa. É um papel que deve ser estimulado, difundido e perspetivado em conjunto com o mapa dos tribunais judiciais.

Aos tribunais compete muito mais do que a mera tramitação de processos. Compete-lhes servir o cidadão e servir as empresas.

Por isso, para além do redesenho da organização das competências dos tribunais aqui preconizado, importa que cada tribunal, cada juízo e cada unidade orgânica seja adequadamente administrado e financiado, segundo padrões de gestão profissional, com afetação de recursos transparente e regras de conduta e hierarquias claras, com objetivos traçados e avaliação de desempenhos e resultados, num ambiente de funcionamento que garanta qualidade, eficiência e eficácia.

RECOMENDAÇÕES

→ **Redesenhar as competências dos tribunais, em termos do território, da matéria, do valor e da hierarquia**. Um redesenho que consagre, quer a integração dos tribunais administrativos e fiscais na organização dos tribunais judiciais (a par da extinção do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais), quer a concretização, na primeira instância, de uma especialização total – abrangente de todo o território nacional –, estruturada na distinção de competências em razão da matéria. Assim, haveria **tribunais judiciais especializados**, em função da especialização dos interesses a julgar, e **tribunais judiciais de competência específica**, em função da especificidade do direito a realizar. A **jurisdição especializada** deve integrar os seguintes tribunais: criminais; de instrução criminal; de execução de penas; de família e menores; cíveis; administrativos; do trabalho. A **jurisdição específica** deve integrar os seguintes tribunais: de comércio; da regulação e supervisão; fiscais; marítimos.

3. UMA JUSTIÇA CAPAZ DE MELHOR REALIZAR O ESTADO DE DIREITO, EM TEMPO ÚTIL E COM PROCEDIMENTOS EQUITATIVOS

As atuais regras dos processos de natureza não criminal são labirínticas, privilegiando o formalismo, gerando inutilidade de procedimentos e favorecendo a intenção dilatória. Podem e devem ser notoriamente simplificadas, em prol de uma tramitação transparente, da verdade material e da realização ajustada do direito.

Focalizado no julgamento e na decisão da causa e garantindo princípios processuais fundamentais – de igualdade das partes, garantia de defesa, produção adequada da prova, contraditório e audição das partes antes da decisão –, o juiz deve dirigir realmente o processo em função das especificidades da causa, articulando com as partes o fluir processual concreto em audiência preliminar.

Com exceção do processo criminal, deve erigir-se um tronco processual único – e estável no tempo – para todas as causas da competência dos tribunais judiciais, em torno do qual se estatuam as especialidades de tramitação estritamente necessárias.

Questões processualmente tão básicas quanto entrópicas como as **dificuldades na citação ou na notificação** têm de ser corrigidas, neste caso mediante a obrigação de **manutenção de um domicílio judicial**, único e atualizado –

à semelhança do domicílio fiscal ou coincidindo com este – que permita considerar aquelas validamente efetuadas.

Muita litigância pode ser evitada pelo próprio Estado e não o é. A matéria tributária tem sido disso um infeliz exemplo, que abrange também as contribuições para a Segurança Social.

Não estando obviamente em causa o combate à fuga aos impostos e demais tributos, não é concretamente compreensível, de todo, a atitude da Administração tributária quando recusa debater com o contribuinte o direito a tributar de que se arroga.

Quando não está disponível para informar devidamente o contribuinte, quando faz liquidações de tributos sem a devida fundamentação, quando não se pronuncia em tempo sobre as reclamações ou quando recorre por sistema das decisões judiciais que lhe são desfavoráveis, a **Administração tributária não só demonstra uma vocação meramente cobradora** – pouco consentânea com princípios constitucionais fundamentais a que a atividade administrativa e os tributos se subordinam – como **transfere para os contribuintes um pesado e injusto ónus de litigância**, com sobrecarga perfeitamente evitável dos submersos tribunais fiscais.

RECOMENDAÇÕES

→ **Erigir um tronco processual único – e estável no tempo – para todas as causas da competência dos tribunais judiciais** (com exceção do processo criminal), em torno do qual se estatuam as especialidades de tramitação estritamente necessárias. Questões processualmente tão básicas quanto entrópicas como as dificuldades na citação ou na notificação têm de ser corrigidas, neste caso mediante a **obrigação de manutenção de um domicílio judicial, único e atualizado** – à semelhança do domicílio fiscal ou coincidindo com este – que permita considerar aquelas validamente efetuadas.

4. UMA JUSTIÇA CAPAZ DE MELHOR REALIZAR O ESTADO DE DIREITO, GARANTINDO A REPARAÇÃO COERCIVA DOS DIREITOS VIOLADOS

O processo de execução tem-se revelado uma das chagas da justiça portuguesa, contribuindo para o descrédito desta e para a insegurança do comércio jurídico. Importa enquadrar este desafiante problema num novo paradigma de análise.

Desde logo importa prevenir a necessidade de execuções; e fazê-lo ainda a montante do processo de condenação, em sede de regulamentação substantiva das próprias relações jurídicas mais potenciadoras de incumprimentos.

Veja-se, a título de exemplo, como pode evitar-se equilibradamente muitos milhares de créditos suscetíveis de execução no âmbito dos consumos em massa de comunicações e internet, de água e de energia através de mecanismos como a caução, o pré-pagamento, a interrupção atempada do serviço ou a própria imposição residual de um ónus de perda do crédito pela sua concessão com risco; assim se contribuindo igualmente, seja para a sustentabilidade dos consumos, seja para a sanidade das práticas comerciais, seja para a contenção da própria litigância judicial.

Por outro lado, deverá reconfigurar-se o processo executivo – sem prejuízo das especificidades da execução para prestação de facto – como uma diligência eficaz de penhora de bens e de pagamento ou entrega dos mesmos ao credor, embora sob controlo judicial e suscetível de oposição com fundamentos bem delimitados, tendo esta efeito suspensivo apenas mediante a prestação de garantia idónea.

Uma tal reconfiguração do processo executivo pressupõe acesso a bases de dados sobre património e a disponibilidade de sistemas eletrónicos de execução das penhoras de bens e venda destes.

Pressupõe também que a própria instância condenatória possa assegurar uma sentença que, enquanto título executivo, não careça mais de ser liquidada. Pressupõe, por fim, que a suficiência dos demais títulos executivos – cujo rigor nos critérios legais de suficiência deve ser muito apurado – seja testada e confirmada por uma injunção não contestada, assim se evitando o comum enxerto de natureza declaratória numa instância sem essa vocação.

RECOMENDAÇÕES

→ **Prevenir a necessidade de execuções,** atuando a montante do processo de condenação, em sede de regulamentação substantiva das próprias relações jurídicas mais potenciadoras de incumprimentos.

→ **Reconfigurar o processo executivo como uma diligência eficaz de penhora de bens e de pagamento ou entrega dos mesmos ao credor,** embora sob controlo judicial e suscetível de oposição com fundamentos bem delimitados.

5. UMA JUSTIÇA CAPAZ DE REALIZAR O ESTADO DE DIREITO, SEM IMPUNIDADE E ASSEGURANDO A ADEQUADA PROTEÇÃO DO SEGREDO DE JUSTIÇA

O exercício da ação penal pelo Ministério Público tem sido muito controverso e tem denotado ineficiência e ineficácia. Existe um sentimento de impunidade; e de impunidade diferenciada, em função dos diferentes extratos sociais. Isto corrói a confiança nas instituições e a coesão social.

Ao Procurador-Geral da República compete uma direção efetiva do Ministério Público, devendo prestar contas pelos resultados deste, em particular face às prioridades de política criminal que, com pragmatismo, sejam politicamente fixadas.

Sem prejuízo da sua autonomia e da organização hierárquica em que se estrutura, o Ministério Público deve adquirir flexibilidade concreta de funcionamento, que lhe permita permanentemente constituir as equipas com as competências necessárias à preparação exemplar do processo penal em função de cada caso.

O Ministério Público deve dirigir efetivamente o inquérito criminal e a intervenção neste da polícia criminal, que aqui lhe está funcionalmente subordinada e que deve atuar sob sua direta orientação logo desde o momento inicial da notícia do crime, sendo inadmissíveis investigações autónomas ou sem limite temporal, sobretudo se incidentes sobre pessoas determinadas. Nesta perspetiva, devem ser encaradas muito parcimoniosamente as delegações genéricas nas polícias das competências do Ministério Público no âmbito do inquérito.

A preparação exemplar do processo penal tanto pode justificar, sempre fundamentadamente, o seu arquivamento ou a sua conclusão pela acusação, **devendo aliás ser o magistrado que acusa a defender a acusação até à conclusão do julgamento;** mas deve igualmente fundamentar com tendência acrescida, nos limites da lei, a iniciativa do Ministério Público para a suspensão provisória do processo, mediante a imposição ao arguido das adequadas injunções e regras de conduta; tal como implica a utilização, tão efetiva quanto criteriosa, dos processos sumário, abreviado e sumaríssimo.

Na Polícia Judiciária, integrada na administração direta do Estado através do Ministério da Justiça, devem tendencialmente confluir todas as valências policiais investigatórias especiais disponíveis, sem prejuízo da missão das demais polícias na prevenção e deteção criminal e na execução de atos de inquérito que lhes forem delegados pelo Ministério Público, preferencialmente em termos concretos.

Não é admissível a proliferação hoje existente de queixas em matéria criminal totalmente infundadas.

Independentemente das demais consequências que tal atuação possa merecer, deverá sujeitar-se a uma taxa as queixas-crime arquivadas por falta inequívoca de fundamento.

Nos casos, hoje expressamente delimitados, em que o inquérito criminal está sujeito a segredo de justiça, este tem de ser garantido efetivamente, sob pena de prejuízo para a investigação e ofensa dos direitos dos sujeitos processuais, particularmente do arguido, que assim sofre uma condenação cívica e vê praticamente obnubilada a presunção da sua inocência.

É possível assegurar efetivamente o respeito pelo segredo de justiça, como acontece noutros sistemas!

É uma questão de procedimentos e normas de conduta solidamente fixados e de responsabilização firme pelas infrações destes procedimentos e normas, bem como de disponibilização de alguns meios físicos e tecnológicos de proteção do processo e da informação que nele se contém.

RECOMENDAÇÕES

- → **Atribuir maior flexibilidade de funcionamento ao Ministério Público**, que lhe permita permanentemente constituir as equipas com as competências necessárias à preparação exemplar do processo penal em função de cada caso.
- → **Conferir ao Ministério Público a capacidade para dirigir efetivamente o inquérito criminal e a intervenção neste da polícia criminal,** que aqui lhe está funcionalmente subordinada e que deve atuar sob sua direta orientação logo desde o momento inicial da notícia do crime, sendo inadmissíveis **investigações autónomas** ou sem limite temporal, sobretudo se incidentes sobre pessoas determinadas.
- → **Fazer confluir todas as valências policiais investigatórias especiais disponíveis na Polícia Judiciária (integrada na administração direta do Estado através do Ministério da Justiça)**, sem prejuízo da missão das demais polícias na prevenção e deteção criminal e na execução de atos de inquérito que lhes forem delegados pelo Ministério Público, preferencialmente em termos concretos.
- → **Sujeitar a uma taxa as queixas-crime arquivadas por falta inequívoca de fundamento,** de modo a evitar a inadmissível proliferação hoje existente de queixas em matéria criminal totalmente infundadas, independentemente das demais consequências que tal atuação possa merecer.
- → **Assegurar a responsabilização firme pelas infrações das normas do segredo de justiça,** bem como disponibilizar os meios físicos e tecnológicos de proteção do processo e da informação que nele se contém.

6. UMA JUSTIÇA CAPAZ DE MELHOR REALIZAR O ESTADO DE DIREITO, POR INTERMÉDIO DE RECURSOS HUMANOS QUALIFICADOS E APOIADA EM MEIOS TECNOLÓGICOS PRÁTICOS E FIÁVEIS

A legitimidade democrática do sistema de justiça, enquanto tal, constrói-se também pelo mérito funcional dos seus operadores e que estes sejam capazes de ver reconhecida a sua ação pelos portugueses. São os portugueses que convocam o sistema de justiça para a prudente decisão dos seus mais relevantes interesses e que são dele a única razão de ser.

A ciência e a tradição jurídicas portuguesas têm mérito reconhecido.

Mas é **muito desigual a qualidade dos operadores judiciários**, com algumas lacunas assinaláveis, não apenas no saber jurídico e no saber jurídico especializado, mas também em conhecimentos complementares na área empresarial e económica e financeira e em competências essenciais ao nível da expressão oral e escrita, da utilização das tecnologias de informação e comunicação, da gestão eficiente de processos e da organização do trabalho judicial.

São lacunas que a formação profissional inicial e contínua deve despistar, avaliar e colmatar, **sendo também impreterível instituir um tronco comum na formação de magistrados e advogados**, que lhes permita partilhar uma perspetiva convergente do trabalho cooperativo que a ambos compete.

A formação e a organização do trabalho dos funcionários judiciais devem garantir que o **desempenho das secretarias judiciais evolua para uma verdadeira assessoria ao juiz na gestão processual**, libertando este para a essência da tarefa de julgar: análise dos factos, da prova produzida e da argumentação jurídica desenvolvida, para uma fundamentação convicta da decisão. Para bem poder decidir impõe-se uma **contingentação criteriosa de processos por magistrado**, com afetação específica de recursos adicionais nos processos mais complexos.

Deverá ser absolutamente excecional e bem tipificado na lei o desempenho por magistrados de funções públicas não inerentes à sua magistratura.

Porque não correspondem a uma verdadeira reengenharia de processos, os complexos sistemas de gestão da tramitação dos processos judiciais têm claudicado, seja no distanciamento para com as necessidades sempre concretas de cada ação e para com o funcionamento sempre concreto de cada um dos diferentes operadores judiciários, seja nas reais competências tecnológicas destes, seja nas limitadas condições das redes de transmissão de dados, seja no *hardware* ineficaz.

A desmaterialização dos processos judiciais e da respetiva tramitação pode, em muitos casos, ser acentuadamente disfuncional. Em muitos casos é-o de facto!

Noutros está fortemente limitada por razões tecnológicas. Ela deve, pois, ser deixada à livre opção de cada operador judiciário e duvida-se que deva constituir um objetivo governativo.

É urgente repensar a informatização do trabalho judiciário, numa ótica de redesenho de métodos e processos de atuação. Para serem mais eficientes e eficazes, estes métodos e processos de atuação têm, antes de tudo o mais, de ser realistas e de suportar-se em tecnologia acessível, fiável e transparente. A aposta deve ser feita sobretudo nas comunicações eletrónicas e na disponibilização online dos dados judiciais sobre o andamento do processo, o que permite uma suficiente interação e acesso dos intervenientes processuais e até o controlo automático de prazos relevantes, nomeadamente em processo criminal.

RECOMENDAÇÕES

- Assegurar, através da formação e da organização do trabalho dos funcionários judiciais, que o **desempenho das secretarias judiciais evolua para uma verdadeira assessoria ao juiz na gestão processual, libertando este para a essência da tarefa de julgar:** análise dos factos, da prova produzida e da argumentação jurídica desenvolvida, para uma fundamentação convicta da decisão.
- **Impor uma contingentação criteriosa de processos por magistrado, com afetação específica de recursos adicionais nos processos mais complexos.**
- Reservar para casos excecionais e bem tipificados na lei o desempenho por magistrados de funções públicas não inerentes à sua magistratura.
- **Suportar a informatização do trabalho judiciário em tecnologia acessível, fiável e transparente.** A aposta deve ser feita sobretudo nas comunicações eletrónicas e na disponibilização online dos dados judiciais sobre o andamento do processo, o que permite uma suficiente interação e acesso dos intervenientes processuais e até o controlo automático de prazos relevantes, nomeadamente em processo criminal.

DESAFIO 10

Criar uma nova carteira de atividades e reforçar a competitividade global das empresas

De acordo com o mais recente *Global Competitiveness Index* do Fórum Económico Mundial (2012-2013), Portugal está na posição 49 de um total de 144 países (2º quartil).
Portugal está bem posicionado ao nível do pilar das Infraestruturas (24), Preparação tecnológica (28) e Inovação (31) mas mal posicionado a nível de Produtividade laboral (123) e Ambiente macroeconómico (116).
A análise das competências da economia portuguesa, suportada no diagnóstico quantitativo e qualitativo de organizações nacionais e internacionais, aponta para um conjunto de problemas que urge resolver.
Em primeiro lugar, apresentamos um nível baixo de desenvolvimento económico.
O PIB *per capita* português é claramente inferior à média europeia (com uma percentagem de 74% na comparação com a média dos 27 países da Zona Euro em 2010 – OCDE) e **o peso do Estado na economia é muito elevado** (cerca de 50%). Os investimentos públicos e privados em áreas de maior tecnologia e inovação são diminutos.
Em segundo lugar, **padecemos de baixa produtividade do trabalho**: Portugal apresenta índices de produtividade do trabalho, na generalidade da economia, inferiores aos da média europeia (64,4% da Zona Euro em 2010 – OCDE), como resultado de diversos fatores, entre outros:

- → Baixo teor tecnológico e baixa incorporação de capital e mão de obra pouco especializada (emprego em atividades de conhecimento-intensivo é de 27,9% (vs 35,1% na UE) em 2009;
- → Relutância à adoção de novas tecnologias, e a dificuldade de incorporação destas na atividade económica;
- → Cultura de direitos enraizada, sem contrapartidas proporcionais do lado dos deveres;
- → Qualidade insuficiente ao nível dos empresários das práticas de gestão, em resultado de: formação débil de muitos empresários portugueses, nomeadamente, em áreas fundamentais como a liderança e a visão estratégica, com ausência de perspetiva de longo prazo, e dificuldade de leitura e interpretação dos novos sinais da economia; "*insularidade*" psicológica, em que gestores e empresários muitas vezes assumem pouca ambição e justificam fracos resultados com o fato de Portugal ser uma "*pequena economia na ponta da Europa*"; cultura empresarial portuguesa com uma conceção paternalista do papel do Estado e da sua intervenção na economia;
- → Por outro lado, ao nível dos trabalhadores, podemos referir fragilidades em: educação formal baixa e muitas vezes inadequada, com dificuldade em desenvolver atividades que envolvam a análise e o raciocínio crítico; nível de formação laboral específica baixo; flexibilidade reduzida na reconversão das competências, quando os requisitos de mercado mudam.

Em terceiro lugar, a **falta de escala e de focalização na política industrial.** O mercado interno é muito pequeno. **As empresas não conseguem obter dimensão suficiente apenas no mercado nacional** para lhes proporcionar uma capacidade financeira e de recursos para serem competitivas a nível internacional. As formas de ultrapassar o problema de falta de escala incluem o associativismo e a criação de *clusters*. Contudo, há um baixo nível de associativismo, essencialmente por razões culturais, e existem poucos clusters e pouco focados em atividades de elevado valor acrescentado. Os *clusters* potenciam o reconhecimento internacional das nossas atividades produtoras e da qualificação da mão de obra. A ausência de *clusters* fortes tem dificultado a atração de investimento estrangeiro. Quando tudo é prioritário, nada é prioritário. Portugal tem de tirar partido das suas vantagens comparativas e apoiar prioritariamente as atividades de maior sustentabilidade, produtividade e competitividade.

Em quarto lugar, **apesar da excelente evolução no último ano, as exportações ainda são um fraco contribuinte para o PIB**: Portugal tem um nível de exportações/PIB inferior à média europeia. O maior investimento em setores de atividade não transacionáveis prejudicaram o crescimento dos setores transacionáveis, reduzindo o potencial das exportações. Para além disso, existem poucas empresas em Portugal com um volume de exportações significativo (pouco mais de uma centena de empresas representam cerca de metade das exportações portuguesas). Numa pequena economia aberta como a nossa, as exportações são chave para o crescimento da economia. Contudo, a elevada valorização atual do Euro, longe da sua cotação "potencial" ou real, limita a competitividade das nossas empresas exportadoras e favorece as importações de empresas de economias não Euro.

Em quinto lugar, as **empresas nacionais têm geralmente dificuldade de acesso a grandes redes de distribuição a nível internacional**, como veículo para as ajudar nas suas exportações ou processos de internacionalização. A nível europeu, essa questão é agravada pelo fato de Portugal estar na ponta da Europa e os custos de transporte serem elevados.

Em sexto lugar, as **dificuldades de acesso a financiamento**: a dívida externa elevada e a elevada dívida da generalidade das empresas, bancos, entidades estatais e particulares, agravada pela atual crise financeira, tem limitado o acesso ao financiamento, via crédito ou capitais próprios, seja para fundo de maneio ou investimento de empresas.

Acresce a esta situação, a dificuldade em recorrer a seguros de crédito por muitas empresas. Finalmente, as dificuldades processuais e menos boa divulgação dos fundos de apoio, em conjunto com a necessidade de fundos para comparticipação dos investimentos tem levado a um aproveitamento de fundos de apoio (ex., QREN) abaixo do possível.

Em sétimo lugar, a **capacidade de inovação das empresas**, tanto no plano tecnológico como no dos processos, é ainda limitada. Ainda que bem posicionado ao nível da atividade de investigação, Portugal continua mal posicionado na obtenção de resultados dessa investigação no mundo empresarial. A atividade e o número de doutorados e *outputs* de investigadores está ao nível da média da UE e o gasto em I&D tem crescido essencialmente

via investimento público (atingindo 82,7% da média da UE). Contudo, a aplicação prática nas empresas ainda é claramente inferior à média da UE (por ex.: Portugal tem um rácio de candidaturas a patentes PCT de 0,53 por € mil milhões de PIB vs 4,0 da UE), o que em parte resulta duma ligação Universidades-Empresas ainda pouco explorada e de um baixo nível de empreendedorismo em atividades inovadoras. Muitas empresas têm conhecimento limitado do I&D que se faz no seu setor e não procuram Universidades e Institutos de I&D para promover dentro das suas empresas a inovação, e vice-versa. O acesso ao financiamento a empreendedores é diminuto em Portugal, pois embora os montantes de investimentos recentes de *private equity* em Portugal estejam ao nível da média europeia, o *venture capital* é claramente inferior e muito suportado por entidades estatais ou bancárias, limitando o desenvolvimento de *start-up* inovadoras. Não existe, por outro lado, uma cultura de inovação e empreendedorismo desde a formação básica.
Em oitavo lugar, a **burocracia na administração pública**, a lentidão do sistema judicial e a sinuosidade e incongruência do ordenamento do território representam elevados custos de contexto. A lentidão e a falta de qualidade de muitas decisões naquelas áreas traduzem um consumo ineficiente de recursos do Estado, geram sentimentos de injustiça, penalizam a competitividade da economia e distorcem a concorrência.
Em nono lugar, o atraso nos pagamentos da quase totalidade das entidades estatais aos seus fornecedores tem um impacto muito prejudicial no aumento das necessidades de fundo de maneio das empresas, na incerteza na gestão das mesmas, agravado pela enorme dificuldade atual de obtenção de crédito pelas empresas.

Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Definir uma nova política industrial capaz de modernizar o atual tecido produtivo
- → Dinamizar o comércio de rua e promover a articulação entre as grandes superfícies e as PME
- → Promover a reabilitação urbana como alavanca de desenvolvimento económico
- → Diversificar, diferenciar e qualificar a oferta turística

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. DEFINIR UMA NOVA POLÍTICA INDUSTRIAL CAPAZ DE MODERNIZAR O ATUAL TECIDO PRODUTIVO E DE CRIAR UMA NOVA CARTEIRA DE ATIVIDADES COM IMPACTO GLOBAL

Precisamos de apostar na política industrial. É verdade que ao Estado não compete escolher os vencedores, distorcendo a concorrência. No entanto, algumas razões justificam a identificação de algumas opções estratégicas de natureza sectorial: a concorrência com alguns países emergentes, como a China, Índia e Brasil, que têm tirado partido de políticas industriais sectoriais; a circunstância da ausência de escolhas ter levado alguns governos (incluindo o português) a fazer investimentos nos setores de bens não transacionáveis, com prejuízo das exportações e da diminuição de importações; e, finalmente, a necessidade de, na política industrial, serem internalizadas algumas externalidades ambientais, nomeadamente, as alterações climáticas.

O paradigma do crescimento sustentável assenta numa agenda de transformações estruturais e investimentos seletivos e reprodutivos em três áreas: o **conhecimento**, a **economia verde** e a **política industrial.**

Sem prejuízo de promover a abertura e concorrência em todos os setores, é necessário assegurar, no quadro da política industrial, que Portugal valoriza as suas vantagens comparativas. É necessário, por isso, fazer apostas estratégicas, apoiando prioritariamente as atividades de maior sustentabilidade, produtividade e competitividade. Portugal tem de focalizar as suas apostas em áreas que, cumulativamente, cumpram quatro requisitos: **atividades e bens transacionáveis; áreas onde existam condições naturais vantajosas; áreas que foram alvo de um esforço considerável ao nível da formação e do apetrechamento tecnológico; e, finalmente, áreas com elevada procura nos mercados emergentes.**

Através da política industrial, teremos a oportunidade de consolidar verdadeiras regiões de conhecimento e de competitividade à escala global, para além daquelas em que já hoje competimos com sucesso, em áreas como a **energia**, a **biotecnologia** e as **ciências da vida**, os **novos materiais,** a **economia do mar**, a **agricultura**, a **floresta**, o **design** e as **indústrias criativas**. O desafio passa por desenhar e coordenar políticas industriais, em ambiente concorrencial, que fomentem o crescimento.

RECOMENDAÇÕES

→ **Definir e coordenar políticas industriais que apostem, estrategicamente, tanto ao nível das reformas estruturais como do investimento, em setores com maior potencial de crescimento e emprego, e de competição à escala global**, como é o caso da energia, da biotecnologia e das ciências da vida, do turismo, dos novos materiais, da economia do mar, da agricultura, da floresta, do design e das indústrias criativas – relativamente aos quais exibimos vantagens comparativas. Portugal deve tirar partido do facto de nestas áreas ter realizado apostas de apetrechamento científico-tecnológico, qualificação dos recursos humanos e de infraestruturação, para além de dispor de recursos naturais e de posicionamento geoestratégico favoráveis, podendo consolidar verdadeiras regiões de conhecimento e de competitividade à escala global.

→ No âmbito da aposta nas vantagens comparativas nacionais, identificar as principais barreiras atuais à atuação empresarial nos mercados externos e definir, em conjunto com as organizações empresariais dos diferentes setores, **uma estratégia sólida de internacionalização, exportação e captação de investimento articulada com a reforma da ação externa**, incluindo um programa de ação e objetivos, que vincule todos os ministérios, entidades públicas e organismos nacionais presentes nos mercados-alvo.

- → **Simplificar e agilizar os processos de licenciamento, estabelecendo uma redução ambiciosa dos atuais prazos de processamento.**
- → Reduzir a burocracia e prazos nos processos de investimento, de forma a assegurar que os mesmos não são cancelados ou adiados meramente por motivos processuais.
- → **Assegurar que todas as entidades estatais pagam a 30 dias aos seus fornecedores** e que os fornecedores portugueses não são discriminados negativamente, face a multinacionais ou entidades estrangeiras, no que diz respeito às condições de pagamento do Estado.
- → Assegurar o cumprimento do prazo para reembolso do IVA às empresas. Caso contrário, o **Estado terá de pagar às empresas juros de mora iguais aos cobrados pelo Estado**.
- → De modo a fomentar o investimento em *start-up*, **aumentar para 25% a dedutibilidade das entradas de capital das empresas** nos primeiros 3 anos de vida.

2. DINAMIZAR O COMÉRCIO DE RUA E PROMOVER A ARTICULAÇÃO ENTRE AS PME E AS GRANDES SUPERFÍCIES E DISTRIBUIDORAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

O setor do comércio pode ser enquadrado como o conjunto alargado e heterogéneo de atividades necessárias à condução dos produtos do produtor até ao consumidor.

Em 2009, o comércio representava 21,57% do emprego em Portugal e 23,62% do número de empresas não financeiras em Portugal, representando, em conjunto com a restauração e o alojamento, 18,6% do VAB nacional.

Tem, no entanto, vindo a perder volume de negócios e emprego.

Dentro deste setor, o desenvolvimento do comércio de rua assume um papel essencial, quer para a qualidade de vida dos cidadãos, quer para o renascimento dos centros de cidade, contribuindo para contrariar a desertificação dos centros urbanos e a progressiva suburbanização, descontrolada, na periferia das cidades.

É fundamental articular a promoção do arrendamento de imóveis e a simplificação de licenciamento da atividade comercial, com a criação de um modelo de gestão integrada – semelhante à existente nos centros comerciais – para o comércio de rua e zonas pré-determinadas nos centros das cidades, que se poderiam denominar como zonas de comércio agregado.

RECOMENDAÇÕES

- → **Simplificar o licenciamento da atividade comercial,** permitindo o planeamento e criação de zonas comerciais de licenciamento pré-definido, em áreas e espaços comerciais já existentes dentro das localidades que sejam alvo de reabilitação e revalorização.
- → Concessionar a alguns estabelecimentos comerciais em zonas mais isoladas a gestão de **alguns serviços públicos de proximidade**.
- → Assegurar a concorrência e **incentivar a cooperação e associação entre PME fornecedoras de grandes superfícies**, de modo a gerar massa crítica, e assegurar que as marcas da grande distribuição passam a publicar o volume de compras feitas a PME nacionais.

- → Facilitar e incentivar o acesso das empresas nacionais a grandes redes de distribuição a nível internacional, através da cooperação entre entidades portuguesas e entidades credíveis externas, como veículo para, por um lado, assegurar a diferenciação da sua oferta e, por outro, ajudar nas suas exportações ou processos de internacionalização;
- → Promover programas de formação e apoio à atualização de pequenas empresas de comércio tradicional, que ajude à sua modernização e adaptação às novas exigências e tendências dos mercados e consumidores, nomeadamente através do reforço do uso de tecnologias de informação e comunicação, como a digitalização dos negócios e a adoção de soluções de comércio eletrónico.

3. PROMOVER A REABILITAÇÃO URBANA COMO ALAVANCA DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO DO SETOR DA CONSTRUÇÃO E DO ARRENDAMENTO

O setor da construção vive atualmente a pior crise de que há memória. A produção global do setor vem a cair desde 2002, tendo já acumulado uma quebra de 41% desde então (em 10 anos). Nesse período, o segmento residencial registou a contração mais acentuada (-59%), seguido da engenharia civil (-20%) e da construção de edifícios não residenciais (-18%).

Essa quebra tem vindo a refletir-se numa redução muito significativa do peso da construção no total da atividade económica: em 2002, representava 12,2% do emprego e 7,2% do PIB, enquanto, em 2011, apenas respondia por 9,2% do emprego e 5,6% do PIB.

A procura dirigida ao setor da construção tem vindo a reduzir-se de forma acentuada, particularmente na vertente da construção residencial. Assim, em 2011, foram concluídos cerca de 42 mil fogos (em 2002 foram mais de 124 mil) e foram licenciados perto de 17 mil novos fogos (face a um máximo de 114 mil em 2000). Naturalmente, esta contração também ocorre no mercado de obras públicas.

Em 2011, o valor dos concursos abertos diminuiu 29% face ao ano anterior.

Tendo em atenção a gravidade das decisões tomadas, ao nível do endividamento, com a celebração, nos últimos anos, de um elevado número de Parcerias Público-Privadas (PPP), o memorando de entendimento celebrado entre Portugal e o FMI-BCE-CE determina a não materialização de novas parcerias até ser realizada uma **avaliação de todas as PPP atualmente em curso e assegurada a sua viabilidade económico-financeira.**

As operações de **reabilitação urbana** estão, naturalmente, em grande parte **vocacionadas para o mercado de arrendamento.**

Dos 740.000 alojamentos arrendados, existentes no País, 390.000 têm contratos de arrendamento anteriores a 1990. É também nestes que se verifica uma maior incidência de casos de património imobiliário em elevado estado de degradação. Verifica-se que 34% do parque habitacional português necessita de intervenção, mas, no caso dos fogos arrendados, essa percentagem atinge mesmo os 56%.

O volume de negócios nos mercados exteriores de construção apresenta, desde 2000, um crescimento médio anual de 39,5%, tendo atingido, em 2009, um volume de cerca de 5,4 mil milhões de euros, o que representou cerca de 30% da produção anual do setor e 15,77% de todo o volume de negócios portugueses no exterior.

RECOMENDAÇÕES

- → Criar incentivos financeiros e mecanismos de mercado, de forma a **captar investimento para a reabilitação urbana**, simplificar os procedimentos e reduzir os custos do licenciamento da reabilitação.
- → Agilizar a contratação pública e incentivar a **internacionalização das empresas do setor da construção civil** e do imobiliário, bem como a promoção internacional das valências nacionais na projeção e construção de infraestruturas de elevada qualidade, reconhecidas pelos principais *rankings* internacionais. [9]
- → Definir uma **taxa liberatória em sede de IRS aos rendimentos do arrendamento habitacional igual à dos rendimentos dos depósitos bancários** para os Rendimentos do Mercado de Arrendamento em vez da taxa de IRS aplicável aos rendimentos quando englobados.
- → Reforçar os **incentivos, em sede de IMI e IMT para os investimentos em Reabilitação Urbana e Mercado de Arrendamento**, discriminando-os positivamente dada a sua componente estratégica.
- → Criar um **regime excecional de liberação de garantias**, publicando um regime excecional de liberação integral da caução prestada no âmbito dos contratos de empreitadas de obras públicas, no prazo máximo de 3 anos após a receção provisória da obra.
- → Criar **linhas específicas de apoio à internacionalização do setor da construção e do imobiliário**, disponibilizando instrumentos de financiamento e utilizando os recursos disponíveis no QREN, tanto para o incentivo ao investimento direto estrangeiro português no exterior, como para o incentivo de investimento direto estrangeiro no imobiliário português.

9 Portugal foi classificado em 11.º lugar (entre 144 países) no indicador relativo à qualidade global das infraestruturas, pelo *Global Competitiveness Index* do Fórum Económico Mundial.

4. DIVERSIFICAR, DIFERENCIAR E QUALIFICAR A OFERTA TURÍSTICA

O turismo é um dos principais setores da economia portuguesa, representando cerca de 13% do PIB nacional e 12% da empregabilidade gerada. Prevê-se que o setor continue a crescer na próxima década.

Portugal está em 18º lugar (2011) no *Travel & Tourism Competitiveness Index* (WEF), tendo como piores fatores a estrutura de aeroportos e recursos naturais.

Portugal perdeu quota de mercado a nível internacional, e está muito dependente de quatro mercados emissores e do desempenho de três regiões (Algarve, Lisboa e Madeira), sendo ainda afetado por uma elevada sazonalidade e limitações nas ligações aéreas.

Uma das áreas de crescimento é o turismo residencial. Portugal pode ser um destino muito atrativo, especialmente, para séniores da Europa central e do norte, atendendo a fatores custo de vida, clima, paisagem, recursos naturais, infraestruturas, segurança e hospitalidade.

É importante aumentar a oferta de turismo de maior qualidade, tanto no mercado generalista como em nichos de mercado como o turismo de saúde, cultural, religioso, natureza, aventura e náutico, num contexto de desenvolvimento sustentável. Deste modo, será possível potenciar o *Revenue per Available Room* (REVPAR) e atrair turistas com maior capacidade financeira.

A concentração de cadeias hoteleiras nacionais permitiria ganhar maior dimensão no mercado nacional e também facilitar a sua internacionalização, ganhando assim maior credibilidade no mercado estrangeiro e também maior peso negocial com os operadores turísticos.

RECOMENDAÇÕES

- Apoiar a flexibilização e a **adaptação da oferta turística** especialmente nas regiões de turismo mais sazonal.
- Melhorar a **cooperação entre as entidades governamentais e os operadores privados** no âmbito da promoção turística do país.
- Desenvolver segmentos de turismo mais rentáveis onde Portugal pode diferenciar-se, como é o caso do **turismo de saúde, cultural, religioso, de natureza, de aventura e náutico**.
- Investir na **qualificação dos profissionais de turismo**, na avaliação e reconhecimento do mérito dos serviços prestados pelos profissionais e pelas empresas e unidades do setor.
- Melhorar a **política de acolhimento e de vistos para turistas de países considerados chave** para o setor, nomeadamente dos países emergentes com forte capacidade financeira.

DESAFIO 11

Atingir uma base orçamental sólida e assegurar a estabilidade do sistema financeiro

Durante a última década, **devido à repetição de défices externos cada vez maiores foi-se acumulando dívida externa**. Desde 1997 a Balança de Transações correntes publicada pelo FMI - Fundo Monetário Internacional tem revelado, historicamente, um défice muito marcado.
Esta acumulação de dívida externa teve origem inicialmente no setor privado e antecipou o processo da entrada no Euro. A acumulação de dívida externa, mas também interna, tem a sua origem num aumento generalizado do crédito na Economia (segundo os dados divulgados pelo Banco Mundial). Esta tendência para uma maior facilidade na obtenção de crédito que, em parte, pode ser explicada pelo desenvolvimento do sistema financeiro Português na sequência da liberalização do setor iniciada na segunda metade da década de 80 do século XX, resultou também do aprofundamento do processo de integração financeira ocorrido na Comunidade Europeia desde meados dos anos 90 do mesmo século.
Portugal foi dos países da OCDE com maior aumento de dívida pública e privada desde a década de 80 do século XX. Em Portugal, o aumento da dívida distribuiu-se igualmente na década de 90 do século passado e durante a primeira década do século XXI.
Estes dois fatores estão contudo relacionados já que os bancos constituíram o mais importante veículo de acumulação desta dívida interna e externa. Os bancos nacionais aumentaram o recurso a meios de financiamento por grosso (obrigações), por oposição ao retalho (depósitos), aumentando o seu rácio de crédito sobre depósitos para os níveis mais elevados da Europa (de acordo com o *Country Report* 2011 do FMI).

O desfasamento entre crédito e depósitos foi preenchido pelo recurso a novos mercados. As titularizações de crédito, tanto colocadas internamente como externamente, foram um mecanismo que facilitou o aumento do crédito interno sobretudo às famílias.
As titularizações de crédito permitem a transformação de créditos em obrigações, com diversos perfis de risco e em volumes que garantem uma certa liquidez de forma a interessar um leque mais amplo de investidores. Incidiram, no caso de Portugal, principalmente sobre carteiras de crédito hipotecário mas, também, apesar de em menores montantes, no crédito às empresas e ao consumo. Estas titularizações representavam entre 5 e 7 mil milhões de Euros (3 a 4% do PIB) por ano, de 2003 a 2007, ano em que o mercado fechou para colocações públicas. Estes títulos eram colocados essencialmente no exterior. Tornou-se um hábito para os bancos titularizar, anualmente, parte da sua geração de créditos. Além destas titularizações, os bancos emitiam anualmente obrigações próprias com vários tipos de senioridade e maturidade de forma a preencher o desfasamento de financiamento para além das titularizações.
No caso das empresas, muitas recorreram diretamente aos bancos, com a exceção das maiores empresas privadas que mantiveram um acesso direto ao mercado de dívida externa.

O crédito externo às empresas também incluiu empresas do setor empresarial do Estado que acederam diretamente ao crédito bancário externo graças à garantia pública implícita de que usufruem.

Entre 2000 e 2010, a despesa pública aumentou de 43% para 51% do PIB, as despesas sociais aumentaram de 25,4% para 30,2% do PIB, as pensões cresceram 4,5% mas a receita de impostos manteve-se em 34% do PIB.

Todos estes fatores colaboraram para que em 2010 Portugal fosse uma das economias desenvolvidas com um maior rácio de dívida externa líquida sobre o PIB. A nossa dívida pública atingiu, em 2010, cerca de 100% do PIB (em 2005, era 62% do PIB). Também o nível de endividamento das famílias e das empresas se encontravam em níveis dos mais elevados. Nem as famílias, nem as empresas, nem o Estado apresentam por si só um problema de endividamento único entre estas economias desenvolvidas mas a combinação destes resulta de uma economia muito endividada como um todo.

Analisemos agora a acumulação de dívida pública, à luz de vários dados e indicadores publicados pelo INE e pelo FMI:

A dívida pública em Portugal aumentou substancialmente nos últimos anos, em especial depois de 2008. Além do elemento visível do aumento da dívida pública, verificou-se um movimento de desorçamentação através do Setor Empresarial do Estado e das Parcerias Público-Privadas (PPP), estas últimas, nomeadamente, na construção de Estradas mas também na área da saúde.

No caso do Setor Empresarial do Estado **explorou-se a garantia implícita do Estado Português para ganhar acesso direto ao crédito bancário.** Assim se cobriu o desfasamento existente entre prejuízos operacionais anuais, devidos à insuficiência tarifária, e os subsídios do Estado orçamentados para o setor. Esta dívida bancária permitia evitar o recurso ao Orçamento do Estado. Aumentou-se o endividamento bancário do Setor Empresarial do Estado de forma a não aumentar o endividamento público como definido até então pelas regras do Eurostat que mantinham o Setor Empresarial do Estado fora do perímetro de consolidação. Em 2010, com as novas regras do Eurostat, os critérios de definição do perímetro do Estado mudaram, mas não o suficiente para que a dívida pública passasse a incluir as dívidas de todas as empresas do Setor Empresarial do Estado. Por outro lado, as PPP permitiam que se mantivesse o nível de Investimento Público sem que este se refletisse no Orçamento de Estado já que estas também se encontravam fora do perímetro de consolidação.

Olhando para a evolução da dívida pública pode verificar-se que foi depois da crise de 2008 que grande parte se acumulou. O aumento verificado, a partir de 2010, deve-se em parte à reversão do processo de desorçamentação anterior, com a inclusão das Estradas de Portugal, do Metro de Lisboa e Refer no perímetro do Estado. Este salto reflete portanto uma realidade anterior que apenas não se encontrava refletida nas estatísticas disponíveis. Este aumento da dívida pública foi também acompanhado de um forte aumento da despesa desde 2009. Contudo, e como vimos acima, dada a extensão do processo de desorçamentação, este aumento da despesa orçamental não reflete com fidelidade o aumento do peso do Estado nestes últimos anos.

Olhando para dados mais desagregados da despesa até 2009, último ano para o qual existem dados do INE, identificamos 70% da despesa nas rubricas Remunerações de Empregados e Prestações Sociais.
Os dados demonstram que é nas Prestações Sociais que se verifica um aumento mais importante nos últimos anos, nomeadamente, na sub-rúbrica Proteção Social.
Este aumento é também muito evidente na sub-rubrica Saúde (não incluindo neste caso remunerações) onde se nota um aumento depois de 2007, apesar de já em 2003 se ter verificado um importante salto discreto. As remunerações dos trabalhadores, depois de terem visto aumentos significativos no fim dos anos 90 e princípio deste século, mantiveram-se bastante estáveis em percentagem do PIB.
A despesa, em percentagem do PIB, manteve-se até 2006, vindo depois a crescer nos últimos anos, em simultâneo com o aumento do crédito interno à economia. Assim, a evolução da despesa não atuou como contrapeso ao aumento do crédito privado, como seria aconselhado, mas acentuando as necessidades de financiamento externas da economia portuguesa (ver aumentos do défice externo durante este período).
O grande aumento da despesa (orçamentada) ocorreu em 2009, em boa parte devido ao aumento da despesa em Proteção Social, o que seria esperado dado a recessão vivida pela economia portuguesa nesse ano.
No que diz respeito ao Setor Empresarial do Estado, as Empresas Públicas tinham, em 2010, segundo o relatório de 2011 da Direção Geral do Tesouro e Finanças, um **endividamento de 32 mil milhões de Euros**, cerca de 20% do PIB. Situação tanto mais preocupante quanto esta dívida é suportada por resultados líquidos negativos. Como descrito acima, verificou-se, nos últimos anos, uma tendência para um aumento do recurso a empréstimos (desorçamentação). Em 2010, as fontes de financiamento foram as seguintes: 2,4 mil milhões de Euros de Recursos Próprios, 1,5 mil milhões de Euros de Subsídios, 375 milhões de Euros de Dotações de Capital e 3,1 mil milhões de Euros de Acréscimo do Endividamento (empréstimos). 45% deste acréscimo do endividamento teve origem na Parpública, mas o Parque Escolar, Refer e Estradas de Portugal também se endividaram em mais de 400 milhões de Euros em 2010, altura em que se assistiu a um aumento dos empréstimos de curto prazo para 5,4 mil milhões de Euros.
As necessidades de financiamento do Setor Empresarial do Estado, sem contar com as renovações de empréstimos em 2010, era de 7,5 mil milhões de Euros. Incluídas as renovações de empréstimos, as necessidade aumentam para 12,9 mil milhões de Euros.
Em 2010, a Parpública tinha 10,2 mil milhões de Euros de dívida, a Refer 6 mil milhões de Euros, o Metropolitano de Lisboa 3,8 mil milhões Euros, a CP 3,3 mil milhões de Euros, o Metro do Porto 2,3 mil milhões de Euros e as Estradas de Portugal 2 mil milhões de Euros.
Segundo o Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, **o valor das responsabilidades por pagamentos futuros do Estado aos parceiros privados, no âmbito das PPP, representavam, em agosto de 2011, 14% do PIB, dos quais mais de 50% em PPP rodoviárias.**
Analisemos o contexto europeu, em matéria de estabilidade, coordenação e governação da zona Euro: a 2 de março de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo de todos os Estados-Membros da UE, com exceção do Reino Unido e da República Checa, assinaram o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG).

O Tratado visa preservar a estabilidade de toda a área Euro. Este tratado inclui um Pacto Orçamental que prevê:

- → O objetivo de médio prazo para o défice estrutural anual (ajustado para o ciclo económico e excetuando medidas temporária e one-off) não pode exceder 0.5% do PIB nominal (a não ser que o rácio da dívida sobre o PIB esteja abaixo de 60% e não ponha em risco a sustentabilidade de longo prazo das contas públicas; nesse caso, o limite poderá ser 1%);
- → A regra deve ser introduzida no sistema legal dos Estados-Membros de preferência na Constituição ou a um nível equivalente ou então garantindo o seu cumprimento por parte dos processos orçamentais nacionais. A regra terá de incluir um mecanismo de correção automática, em caso de desvio, de forma a que medidas sejam imediatamente tomadas pelo governo do país em incumprimento, corrigindo os desvios orçamentais num dado limite temporal. O Tribunal de Justiça verificará a transposição desta regra a nível nacional;
- → Os países membros convergirão para o limite fixado dentro dos prazos propostos pela Comissão;
- → Os países em situação de défice excessivo submeterão um programa de convergência monitorado pela Comissão e pelo Conselho;
- → Prevê-se que o seu cumprimento seja monitorizado por Instituições nacionais independentes;
- → O tratado entrará em efeito em janeiro de 2013.

Nesta introdução, identificámos as razões dos desequilíbrios macro-económicos de que sofre a economia portuguesa correntemente. É possível concluir que estes se foram acumulando ao longo do tempo e têm origem nos seguintes fatores:

- → **Explosão do crédito disponível** à economia, nomeadamente, do crédito externo;
- → Este crédito fez uso, em grande medida, da intermediação bancária, provocando um **alavancamento exagerado das instituições financeiras**;
- → **A política orçamental não procurou corrigir estes desequilíbrios** tendo, pelo contrário, sido pró-cíclica;
- → **A utilização, cada vez mais exagerada, de mecanismos de desorçamentação** (no âmbito das empresas públicas e das PPP) escondeu a dimensão do problema orçamental acentuando a acumulação de dívida pública ocorrida nos últimos anos, sendo que, em parte, esta acumulação se deveu à resposta à crise ocorrida em 2009.

Neste contexto, **apresentamos propostas que visam criar um ambiente orçamental rigoroso e disciplinado, limitando o recurso à desorçamentação e fomentando a transparência**. Por outro lado, reconhecemos a necessidade de se optar por uma regulação financeira mais atenta e menos adaptativa, de forma a não permitir a acumulação de riscos sistémicos na economia e limitar o excesso de alavancagem.

De modo a assegurar que os benefícios destas medidas são alcançados, será necessário desenhar instituições independentes com responsabilidades de monitorização, aliás em sintonia com o novo Tratado Europeu de Estabilidade, Coordenação e Governação. Convém lembrar que, no passado, outros países que passaram por crises financeiras resultantes da aceleração do crédito na economia seguiram caminhos similares.

Nestes casos específicos, foi a resolução das crises financeiras que originou a acumulação de dívida pública. Um exemplo claro é o da Suécia que reformou o sistema financeiro e, em paralelo, introduziu regras orçamentais incidindo sobre a despesa. Um dos primeiros exemplos bem documentados da introdução de regras orçamentais é a introdução de "*Budget Balanced Rules*" em muitos Estados dos Estados Unidos da América. Estas foram adotadas no seguimento dos défices induzidos pela crise de bancária ocorrida na década de 40 do século XIX.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Criar novas regras orçamentais incidindo sobre a despesa além do défice
- → Estabelecer uma regulação bancária que limite o recurso excessivo dos bancos ao crédito externo
- → Atingir uma base orçamental sólida e um sistema financeiro robusto

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. CRIAÇÃO DE NOVAS REGRAS ORÇAMENTAIS INCIDINDO SOBRE A DESPESA PÚBLICA E FIXANDO UM HORIZONTE DE RESPONSABILIDADE ORÇAMENTAL NO MÉDIO E LONGO-PRAZO

De forma a justificar as nossas propostas na área da disciplina orçamental, que passam pela criação de novas regras orçamentais, convém começar por classificar os vários tipos de regras orçamentais disponíveis:

- → **Regras sobre o défice público**: incidem apenas sobre o défice público anual limitando-o a um teto máximo. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) é um exemplo reconhecido deste tipo de regra;
- → **Regras sobre o défice público ajustado ciclicamente:** estabelecem limites que incidem sobre o défice estrutural, ou seja o défice corrigido das suas componentes cíclicas;
- → **Regras sobre a despesa** (Utilizadas nos Estados Unidos durante a administração Clinton no início dos anos 90 do século XX, *Budget Enforcement Act* -"BEA", 1990-2002): determinam um teto sobre a despesa pública.

Existe literatura empírica vasta que suporta a escolha de regras que incidem especificamente sobre a Despesa Pública. O objetivo desta área de investigação é o de estimar a eficácia destas regras sobre a diminuição dos défices públicos. Ayuso-i-Casals, Debrun, Kumar, Moulin e Turrini analisam o impacto de regras fiscais na UE-25 a diferentes níveis da administração. Os resultados empíricos obtidos sugerem uma relação de causalidade forte entre a existência de regras fiscais numéricas e *performance* fiscal. Por regras fiscais numéricas entenda-se a fixação de tetos ou objetivos numéricos sobre agregados orçamentais. Mostram, igualmente, que uma maior proporção do orçamento de Estado coberta por regras orçamentais e a existência de mecanismos de coação fortes são determinantes robustos da sua eficácia. Esta eficácia corresponde a menores défices orçamentais primários. Sutherland, Price e Joumard mostram que um

índice agregador das regras fiscais para os países da União Europeia apresentou uma correlação negativa com o crescimento da dívida/PIB durante o período de 1999 a 2003. Deroose, Moulin e Wierts mostram, com um índice similar, que regras orçamentais mais amplas (no sentido de abrangência orçamental) e robustas (eficácia das regras) estão associadas com uma redução maior do aumento da despesa pública.

Outra vantagem, bem documentada, do estabelecimento de regras orçamentais, é o impacto positivo sobre os custos de financiamento da economia. Este resultado é esperado já que, se as **regras orçamentais são realmente eficazes, e portanto credíveis**, é natural que sejam **esperados défices futuros mais baixos** e, portanto, os custos de financiamento da economia deveriam ser mais baixos do que se estas regras não existissem. Este impacto é especialmente relevante para Portugal nas circunstâncias atuais e constitui, só por si, um argumento forte em defesa das regras orçamentais.

Outra das vantagens da definição de regras nacionais incidindo sobre a despesa, para além das previstas para o défice, reside na sua transparência e administrabilidade. As regras sobre a despesa são de implementação mais óbvia e clara, desde que exista um mecanismo que permita contabilizar a despesa trimestralmente, contabilizando todos os compromissos assumidos à data pela administração pública aos seus diferentes níveis. A nova Lei dos Compromissos é a expressão desta nova vontade política. Por outro lado, as regras sobre o défice dependem bastante da qualidade das estimativas *ex-ante* para o crescimento económico. Pelo contrário, as regras de despesa tendem a ser mais eficazes pois, sendo fixadas *ex-ante*, dependem menos de erros de previsão macro-económica. Citamos aqui Fabrizio e Modi: "*This discipline, apparently, acts through constraints on expenditures, which is where the scope for indiscipline is greatest, since politicians, while benefitting themselves and their constituents from additional expenditures, do not fully bear the costs of those additional expenditures*".

A nossa proposta para o período de duração das regras abrange toda a legislatura de forma a que estas estejam alinhadas o mais possível com o mandato político de cada governo eleito e confirmadas pelo voto de uma maioria parlamentar.

Em relação aos bons exemplos a seguir ao nível internacional, convém recordar que a Suécia, a Finlândia, a República Checa, a Holanda, a Nova Zelândia, o Canadá, a Austrália e os Estados Unidos todos têm uma versão de Regra de Despesa implementada. Mais uma vez, a Suécia e a Finlândia estabelecerem a sua versão depois da crise financeira do princípio dos anos 90 do século XX.

RECOMENDAÇÕES

→ Implementar regras sobre a despesa ao nível da Administração Central, impondo um **limite, em termos reais, sobre todos os itens da despesa do Estado que não dependam do ciclo económico** (todos os itens exceto as prestações sociais). Estes limites seriam fixados para toda a legislatura, garantindo limite para o défice estrutural. Seriam também introduzidas limitações sobre alterações de legislação incidindo sobre a receita (impostos) e prestações sociais de modo a estabilizar as regras com impacto sobre a componente cíclica. Estas regras serviriam para complementar a utilização de regras sobre o défice introduzidas pelo novo Tratado Europeu de Estabilidade, Coordenação e Governação e permitiriam atingir, mais eficazmente, os limites estabelecidos para o défice estrutural no quadro deste Pacto. Estas regras seguiriam o exemplo do "*Budget Enforcement Act*" americano.

→ **Fixar o equilíbrio orçamental das administrações regionais e municipais**, à semelhança das regras - *Budget Balance Rules* - introduzidas nos Estados Unidos, na sequência da crise bancária dos anos 40 do século XX. Os estudos empíricos concluem que, quanto mais ampla é a cobertura das regras orçamentais, maior o seu impacto na redução do défice e portanto maior a sua eficácia.

- **Proibir o endividamento pelo Setor Empresarial do Estado junto da banca ou através da emissão de obrigações,** cobrindo os seus défices através de subsídios estatais com repercussão imediata no Orçamento do Estado. No caso do Setor Empresarial do Estado, caso seja prestado um serviço público, este deve ser coberto diretamente pelo Orçamento de Estado. Os subsídios são a forma mais transparente de refletir no orçamento do Estado os custos do serviço público. É fundamental trazer todas as formas de despesa para o quadro orçamental. Desta forma, aumenta-se a transparência orçamental e diminuem-se as possibilidades de desorçamentação por parte do Estado. No caso de despesas de investimento, o recurso ao endividamento através de divida junto da banca ou de emissão de obrigações teria de ser feito de forma a que estas sejam contabilizadas como Divida Directa do Estado e devidamente justificadas em termos de cobertura de despesas de juros.

- **Avaliar as obrigações futuras anuais para o Estado provenientes das PPP e limitá-las de acordo com limites orçamentais de longo prazo pré-estabelecidos.** Se se assumirem responsabilidades do Estado no quadro das PPP para os próximos anos, isso tem de ficar espelhado nas responsabilidades do Estado.

- **Fixar um horizonte de responsabilidade orçamental para o médio e longo-prazo (2020/2030)**: Reduzir o rácio de despesa sobre o PIB para valores inferiores a abaixo dos 40%; Reduzir a dívida pública sobre o PIB para valores inferiores a 60%; Manter o défice estrutural cerca dos 0.5% do PIB como determinado pela União Europeia; Reduzir rácio de Crédito por Depósitos para um valor mais equilibrado e próximo dos 100%; Eliminar gradualmente recurso ao endividamento por parte do Setor Empresarial do Estado.

2. ESTABELECER UMA REGULAÇÃO BANCÁRIA QUE LIMITE O RECURSO EXCESSIVO DOS BANCOS AO CRÉDITO EXTERNO E REDUZA O RISCO SISTÉMICO NO SETOR FINANCEIRO PORTUGUÊS

Como já se referiu, a propósito da origem do aumento dos défices externos e, em consequência do endividamento externo, para além do descontrolo das contas públicas, o aumento do crédito ao setor privado teve um papel significativo.

É importante encontrar medidas que possam, no futuro, **limitar o recurso excessivo dos bancos ao crédito externo** e, por outro lado, **limitar fatores que potenciem o risco sistémico** no setor financeiro português e, desta forma, sirvam de desestabilizador do crescimento.

RECOMENDAÇÕES

- **Limitar a concessão de crédito não financiada diretamente por depósitos.** Propor um limite máximo para o rácio de crédito concedido sobre depósitos de forma a diminuir e controlar a dependência dos bancos do mercado grossista que tende a desaparecer muito rapidamente quando ocorre uma crise financeira. No caso português, sem o apoio de financiamento do BCE, os bancos teriam tido um problema de liquidez bastante grave. Esta medida visa estabelecer o sistema financeiro sobre bases mais sólidas. No acordo com a Troika esta medida já está prevista e o objetivo para o rácio será de 120% no final do programa de ajustamento.

- **Fazer depender os custos de capital, para os bancos, da concentração de riscos no setor financeiro,** tanto do ponto de vista de setores da economia como do ponto de vista do colateral dos empréstimos. De forma a garantir um setor financeiro mais sólido, que possa apoiar de forma sustentada

o crescimento económico futuro, propomos que o Banco de Portugal diferencie o custo de capital para cada crédito dependendo da exposição que o sistema, como um todo, tem a cada setor ou, pelo menos, seguir com especial atenção as concentrações de riscos por parte da banca em certos setores. O Banco de Portugal poderia, igualmente, fazer com que o custo de capital dependesse dos colaterais do empréstimo onerando mais, por exemplo, os empréstimos garantidos por ações em que uma percentagem grande do *free float* estivesse a servir de colateral no sistema ou encontrar outras formas de desencorajar o recurso excessivo a este tipo de garantias. Poderia também fazer depender os custos de capital alocados a empréstimos ao setor da construção civil da percentagem de terrenos colateralizados numa determinada zona geográfica. O Banco de Portugal consideraria, assim, dados agregados para poder lidar mais eficazmente com riscos sistémicos.

→ **Acompanhar as maturidades dos ativos e passivos dos bancos**, através do regulador, exigindo o seu equilíbrio e **estabelecer mecanismos de forma a poder recapitalizar ou liquidar** um banco de forma ordenada. Preparar um plano de intervenção em bancos com dificuldades de forma a que as duas saídas possíveis para uma situação de stress estejam bem definidas e sistematizadas à anteriori. O facto dos processos estarem definidos de antemão permitirá aumentar a celeridade do processo e a sua transparência. Permitirá também mais facilmente isolar os problemas desta instituição e evitar riscos sistémicos.

→ **Integrar a indústria de capital de risco portuguesa nas plataformas internacionais**, de modo a garantir o financiamento dos projetos com elevado crescimento potencial e impacto económico significativo.

3. IMPLEMENTAR MEDIDAS ORGANIZACIONAIS QUE PERMITAM ATINGIR UMA BASE ORÇAMENTAL SÓLIDA E UM SISTEMA FINANCEIRO ROBUSTO

Para que estas propostas sejam eficazes, terão de ser monitorizadas por instituições independentes e com capacidade técnica para o fazer.

É, por isso, essencial complementar as propostas acima formuladas com propostas de teor organizacional.

RECOMENDAÇÕES

→ Estabelecer um **organismo independente com a missão produzir as projeções necessárias ao processo orçamental**. Este organismo poderá ser sedeado no recém-criado Conselho de Finanças Públicas. Para que as regras orçamentais atinjam os seus objetivos, é crucial que as projeções sejam estabelecidas de forma mais robusta possível. É crucial que esta instituição tenha as melhores condições técnicas para fazer bem o seu trabalho. Mas também é crucial que esta seja independente de forma a resistir a qualquer tentativa de manipulação das projeções. Por exemplo, uma regra sobre o défice estrutural, como a proposta pela União Europeia, vai depender crucialmente do método escolhido para diferenciar a componente cíclica da componente estrutural para o défice e para o produto. Estes problemas só poderão ser mitigados através da criação de instituições independentes que se responsabilizarão pela separação dos elementos cíclicos dos estruturais para o défice e para o PIB. Mesmo no caso das regras sobre a despesa, a sua eficácia vai depender das projeções governamentais para as diferentes variáveis macro-económicas relevantes.

Os limites para a despesa serão calculados de forma a atingir certos valores para os défices estruturais e a sua eficácia vai depender, por exemplo, do crescimento realizado da economia por oposição ao crescimento previsto por esta instituição.

→ **Criar uma instituição independente para as PPP**, com responsabilidade pela avaliação dos projetos *ex-ante* para, nomeadamente: limitar a aprovação de projetos para as PPP a parcerias que apresentem benefícios claros em relação à alternativa de financiamento direto por parte do Estado; avaliar as obrigações futuras anuais para o Estado e limitá-las de acordo com limites orçamentais de longo prazo pré estabelecidos.

DESAFIO 12

Reduzir o défice da balança comercial alimentar e impulsionar o desenvolvimento rural e o setor florestal

O setor agrícola, florestal e agroalimentar nacional tem revelado uma inegável capacidade para resistir e, nalguns casos, mesmo progredir, num contexto de grande instabilidade e de sucessivas alterações de modelos e políticas agrícolas, com uma carga burocrática excessiva, em paralelo com uma crescente globalização e concorrência.

Efetivamente, apesar de numa leitura inicial os dados provenientes do Recenseamento Agrícola (RA) de 2009 apontarem para um recuo significativo do setor, existem alguns sinais de uma mudança estrutural que, caso acompanhada de medidas de política que promovam o seu desenvolvimento e crescimento económico, poderão **criar condições para que o setor primário tenha um papel fundamental no crescimento económico nacional,** garantindo simultaneamente a coesão territorial indispensável para um desenvolvimento integrado e sustentável do nosso País.

Entre as mudanças mais negativas verificadas no espaço de dez anos na agricultura portuguesa, podemos referir a redução de 450 mil ha da área ocupada por explorações agrícolas em paralelo com o desaparecimento de 112 mil explorações (27%) e com uma reorientação dos sistemas de produção para modelos mais extensivos (redução das terras aráveis, aumento das pastagens permanentes e redução dos efetivos pecuários).

Também a evolução do perfil do produtor agrícola é preocupante: envelheceram 4 anos, tendo 48% uma idade superior a 65 anos; mais de metade dos produtores agrícolas apenas completou o 1º ciclo do ensino básico (apesar da percentagem de produtores com níveis completos de ensino superiores ao 1º ciclo ter subido de 15% para 25%); aumentou o número de produtores que frequentaram cursos de formação profissional relacionados com a atividade agrícola, mas a esmagadora maioria dos produtores possui formação agrícola exclusivamente prática (89%).

No entanto, é indispensável efetuar uma análise mais aprofundada e que tenha em consideração a enorme diversidade da agricultura portuguesa nas suas diferentes dimensões, bem como o papel fundamental e com relevância crescente da empresa agrícola como motor do crescimento e desenvolvimento do setor.

É verdade que os responsáveis das explorações agrícolas são, na sua maioria, produtores singulares (97%) e estes maioritariamente autónomos. Isso significa que utilizam principalmente mão de obra familiar. No entanto, também é verdade que nas empresas agrícolas, que correspondem a cerca de 7 mil unidades (apenas 2% do universo de explorações agrícolas), a sua dimensão média é de 142 hectares de Superfície Agrícola Útil - SAU (12 vezes superior à média nacional) e a idade média do dirigente da exploração é de 50 anos (12 anos mais novo do que a média nacional).

Por outro lado, nestas empresas agrícolas, cerca de 40% dos seus dirigentes têm formação superior e, destes, metade possuem habilitações específicas nas ciências agrárias.

Empregam cerca de 30 mil trabalhadores, ou seja, dois terços da mão de obra agrícola assalariada com ocupação regular, utilizam 3,5 Unidade de Trabalho Ano (UTA) por 100 hectares de SAU (a média nacional é de 10 UTA por 100 hectares de SAU) e a utilização dos tratores é mais eficiente, dado que, para explorar 100 hectares de SAU apenas é necessário um trator (enquanto que em média são necessários cinco tratores).

Entre os sinais que, apesar de ténues, podem de alguma forma indiciar uma mudança estrutural, podemos referir o aumento da dimensão média das explorações agrícolas (11,9 ha), uma maior mecanização patente no facto de seis em cada 10 explorações disporem de trator próprio e no aumento observado no número de tratores por 100 hectares de SAU.

Também no perfil do produtor agrícola se assistem hoje a alterações importantes, com a crise económica e o desemprego a incentivar o aumento do número de jovens agricultores. No último período de candidaturas, entre julho de 2011 e junho de 2012, o Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) recebeu quase 2.500 candidaturas para jovens agricultores (contra uma média de cerca de 1.600 candidaturas anuais válidas nos dois anos anteriores), a que corresponde um investimento de mais de 428 milhões de euros.

Todavia, estamos ainda muito longe de atingirmos valores comparáveis com a média europeia em indicadores fundamentais como sejam o facto das empresas agrícolas representarem apenas 2% do universo das explorações, 75% das unidades produtivas ainda explorarem menos de 5 hectares de SAU e 80% do volume de trabalho agrícola ser realizado pela mão de obra agrícola familiar.

Assim, este setor necessita hoje de vencer desafios de natureza económica – como a **segurança alimentar, a volatilidade dos preços e a crise económica** – de natureza ambiental –como as **alterações climáticas, a conservação dos solos, a qualidade da água e do ar e a preservação dos habitats e da biodiversidade** – e ainda de natureza territorial – como a **vitalidade das zonas rurais e preservação da diversidade de modelos de agricultura**.

Nesse sentido, há que defender novas políticas agrícolas que apostem numa agricultura diversificada e multifuncional, que promova a ocupação do território, que dê expressão social e económica a todas as regiões portuguesas, e que contribua para a coesão nacional e para um maior nível de autoabastecimento alimentar.

Finalmente, urge encarar de frente o problema da **destruição da floresta**.

Na última década arderam cerca de 1,5 milhões de ha (15 mil km^2). Praticamente um terço da nossa floresta. Para a atmosfera, neste período, foram emitidas mais de 2,4 milhões de toneladas de dióxido de carbono (CO_2) e desperdiçaram-se mais do que o equivalente a 5,7 milhões de barris de petróleo. Os prejuízos diretos desta catástrofe na última década atingem valores da ordem dos 3 mil milhões de euros (2.000€/ha).

Adotando uma política claramente direcionada para a gestão florestal de qualidade, a regeneração e para a prevenção dos incêndios florestais, temos como meta: limitar a área ardida nos próximos 10 anos a um terço da verificada na última década.

O aumento demográfico de 9 mil milhões de pessoas em 2050 e os efeitos negativos das alterações climáticas na produção agrícola exercerão uma pressão adicional na necessária manutenção da segurança alimentar. De acordo com os cálculos da FAO [10] perspetiva-se

10 FAO (Food and Agriculture Organization) – organização das Nações Unidas com competências no âmbito da Segurança Alimentar e Nutrição.

uma necessidade de aumento da produção na ordem dos 70% para responder ao desafio demográfico e climático.
Tendo Portugal e a União Europeia grandes necessidades a nível energético, tudo devem fazer para não se tornarem dependentes a nível alimentar, deslocando a sua produção e aumentando o número de exportações. A UE é atualmente o bloco económico que mais importa produtos agrícolas no mundo, mas é também aquele que mais exporta.

Neste contexto, e devidamente enquadradas nas negociações da Política Agrícola Comum Pós-2013, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Promover a competitividade da agricultura
- → Internacionalizar as empresas do setor
- → Impulsionar o desenvolvimento rural e combater a desertificação do interior
- → Apostar na inovação, tecnologia e empreendedorismo
- → Contribuir para a mitigação das alterações climáticas

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. PROMOVER A COMPETITIVIDADE DA AGRICULTURA, REFORÇANDO O ASSOCIATIVISMO, CRIANDO MASSA CRÍTICA E MINIMIZANDO OS CUSTOS DE CONTEXTO

O setor agrícola nacional tem condições para assumir um papel ativo no crescimento económico do país. Nesse sentido, urge promover a competitividade da agricultura enquanto pilar económico fundamental de todo o mundo rural e dos serviços e bens que este presta à sociedade.

Para que tal aconteça, existe um conjunto de desafios que devem ser endereçados tendo em vista a criação de um ambiente favorável para a atividade das empresas agrícolas e indutor da sua competitividade e inovação.

RECOMENDAÇÕES

- → **Defender a Produção Nacional.** Na maioria das situações, os produtos nacionais revelam possuir elevada qualidade, como se comprova pelos resultados alcançados em certames internacionais. É fundamental desenvolver campanhas concertadas de promoção do consumo da produção nacional; Paralelamente, temos de realizar uma aposta clara nos Produtos Tradicionais de Qualidade, suportada por uma avaliação rigorosa da sua viabilidade/potencial, apoiando a certificação e a divulgação nacional e internacional de produtos com Denominação de Origem Protegida (DOP), Indicação Geográfica Protegida (IGP) ou Especialidade Tradicional Garantida (ETG). Também no caso da Agricultura Biológica há que discutir e aprovar uma Política Nacional para a Agricultura Biológica, abrindo espaço para que possam ser criados instrumentos para a promoção e apoio a este modo de produção, ao nível dos agricultores e das estruturas de transformação e comercialização dos produtos.

- **Reforçar o papel das organizações associativas e apostar na obtenção de economias de escala**. A valorização do associativismo, para além de melhorar a competitividade dos produtos nacionais, cria igualmente condições mais favoráveis de comunicação entre os diversos agentes políticos e económicos e, dessa forma, uma mais rápida capacidade de atuação.

- **Promover o acesso à informação, minimizar os custos de contexto e evoluir para uma cultura de parceria.** É importante criar um sistema de informação que suporte a tomada de decisão a nível operacional, tático e estratégico, incluindo desde informação de mercados, a estatísticas sectoriais e cadastro. Estes instrumentos são essenciais para a melhoria da produção de medidas públicas sectoriais e para a orientação dos agentes privados. Por outro lado, os agentes do setor têm que operar num quadro de apoios e de legislação mais simples e mais estável, o que passa pela desburocratização dos procedimentos e pela mudança de cultura/mentalidade, visando criar uma verdadeira "parceria" com o setor. Paralelamente, há que promover uma melhor articulação entre organismos do Estado visando simplificar processos e procedimentos interdepartamentais/inter organizacionais, bem como concentrar os pontos de contacto com os agentes do setor.

- **Reformular os atuais sistemas de gestão de riscos.** Os sistemas de gestão de riscos atualmente disponíveis não cobrem integralmente as ameaças que os empresários agrícolas enfrentam e revelam debilidades ao nível da sua operacionalização. Assim, urge promover a sua reformulação com uma nova e adequada gestão estratégica e técnica, envolvendo todos os intervenientes: agricultores e suas organizações, seguradoras e o Estado.

- **Apostar no regadio,** apoiando a reconversão do sequeiro para o regadio e rentabilizando os investimentos realizados em perímetros de rega coletivos, com especial destaque para o potencial do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva.

- **Desenhar um programa específico de promoção do investimento na floresta.** Tendo em consideração o peso do setor florestal, em particular da indústria transformadora, é urgente desenhar um programa específico de promoção do investimento neste setor, nomeadamente, promovendo a indústria transformadora como veículo para a dinamização e "reorganização" do setor florestal nacional.

- **Criar as condições para atingir um aumento do Rendimento Empresarial Líquido** na agricultura e na silvicultura em 10%.

- Promover a análise das relações entre os setores de produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar.

2. INTERNACIONALIZAR AS EMPRESAS DO SETOR, NOMEADAMENTE DAS FILEIRAS COM ELEVADO POTENCIAL EXPORTADOR

Apesar dos valores variarem muito consoante os produtos em causa, a nossa autossuficiência no setor alimentar ronda os 70%, o que significa que importamos o equivalente a 30% das nossas necessidades alimentares. A balança comercial de produtos agrícolas – indicador do Instituto Nacional de Estatística (INE) que mede a diferença entre exportações e importações de bens agroalimentares, peixe e produtos florestais – agravou-se 9% em 2011 face ao ano anterior. As importações atingiram 6019 milhões e as exportações ficaram-se pelos 2225 milhões de euros (um crescimento de 13% em relação a 2010).

Este valor demonstra que existem, ainda, oportunidades para o setor agrícola substituir importações com produção interna, contribuindo para o **equilíbrio da nossa balança comercial** e garantindo, ao mesmo tempo, um **aumento da nossa reserva estratégica de alimentos**.

Possuindo a agricultura nacional fileiras com um elevado potencial exportador, como é o caso da **floresta, vinho, cortiça e hortofrutícolas**, é importante apoiar a exportação de produtos agroalimentares, promovendo a internacionalização das empresas do setor.

RECOMENDAÇÕES

- → Incluir os produtos com potencial exportador (em volume e/ou qualidade) do setor agrícola e florestal na **agenda da diplomacia económica** nacional.
- → Promover a **organização da produção agrícola e a concentração da oferta** visando criar massa crítica, profissionalizar a ação dos agentes no mercado e possibilitar o acesso a mercados mais exigentes.
- → Criar mecanismos de construção de inteligência competitiva visando disponibilizar publicamente o **acesso a informação de mercado**, quer nacional quer dos países potenciais clientes ou concorrentes dos produtos agrícolas nacionais com potencial exportador.
- → **Apoiar a internacionalização das empresas portuguesas mediante a disponibilização de informação técnica** de suporte à mesma, incluindo regulamentação e funcionamento dos mercados.
- → Desenvolver medidas que incentivam a **cooperação e a internacionalização de iniciativas empresariais agrícolas nos países de língua oficial portuguesa** tirando, simultaneamente, partido do conhecimento sobre agronomia tropical existente e do potencial de crescimento destes países.
- → **Reduzir em 75% o défice da balança comercial do setor agroflorestal** através da substituição das importações e do aumento das exportações. O défice comercial do setor ronda, atualmente os três mil milhões de euros, sendo por isso evidente que as necessidades nacionais de consumo não se encontram ainda satisfeitas pela produção interna.

3. IMPULSIONAR O DESENVOLVIMENTO RURAL E COMBATER A DESERTIFICAÇÃO DO INTERIOR

É fundamental uma aposta forte na melhoria das condições de vida das pessoas residentes nas regiões rurais através de um processo de desenvolvimento rural sustentável, visando impulsionar o desenvolvimento rural e combater a crescente desertificação do interior. É importante criar condições que assegurem que o regresso dos jovens à agricultura, motivado atualmente pela crise e pelo desemprego, não seja um fenómeno passageiro, mas que seja sim o início de um novo impulso fundamental para o setor agrícola e para a vitalidade das regiões rurais.

Neste espaço os agricultores são os principais atores de um desenvolvimento que se pretende sustentável, pelo simples facto de, para além de produzirem alimentos, prestam uma série de serviços, tais como, a **conservação da natureza, a gestão das paisagens rurais e a promoção do turismo**. Assentar o desenvolvimento rural no setor primário é por isso essencial.

No entanto, é também importante uma abordagem numa lógica multifuncional de valorização dos recursos endógenos e diversificação do tecido económico, social, cultural e turístico. Nesse sentido, é fundamental o envolvimento dos verdadeiros atores locais e respetivos parceiros tendo em vista uma aposta na intervenção e animação dos territórios rurais com caráter de proximidade.

RECOMENDAÇÕES

- **Incentivar a multifuncionalidade das explorações agrícolas**, compensando-as pela prestação de serviços de caráter agroambiental ou outros de interesse coletivo, e contribuindo assim para a sua diversificação interna e viabilidade económica.
- **Reformular os programas de apoio aos jovens agricultores** para que os projetos apresentados incluam obrigatoriamente uma visão mais alargada do negócio (integrando um plano de negócio e uma visão orientada para o mercado, abrangendo o conceito de Jovem Empresário Rural).
- Elaborar Programas Estratégicos que analisem, identifiquem e posteriormente, fomentem as **potencialidades de cada território** tendo em vista a melhoria da qualidade de vida, rendimento das zonas rurais, desenvolvendo a atratibilidade da região na sua diversidade. Para assegurar o êxito dos Programas, terá de ser estabelecida uma parceria entre as diversas entidades que desenvolvem atividades e projetos nesses territórios.
- **Apoiar os investimentos de pequena dimensão suportados por planos de negócio válidos** e desenvolvidos em parceria com parceiros locais, visando aumentar o emprego no mundo rural e potenciar a organização da produção, incentivando o consumo de proximidade através de microcrédito, garantia mútua e outras formas de financiamento e com acessibilidade simplificada.
- **Simplificar os procedimentos administrativos**, nomeadamente, no licenciamento das pequenas unidades de transformação agroindustriais, de modo a permitir aos empreendedores em meio-rural um verdadeiro acesso em condições de igualdade com outros candidatos portadores de projetos de grande dimensão; atribuir benefícios fiscais e facilitar o acesso às terras agricultáveis através de contratos de arrendamento, resultantes de uma nova legislação destas matérias.
- **Fomentar o rejuvenescimento do tecido empresarial agrícola** e, dessa forma a inversão da tendência de desertificação do mundo rural, atingindo um número médio anual de 2.000 instalações de Jovens Agricultores.

4. APOSTAR NA INOVAÇÃO, TECNOLOGIA E EMPREENDEDORISMO SUPORTADA PELA TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO NA ÁREA AGROFLORESTAL

A partilha de informação e o acesso ao conhecimento são referidos inúmeras vezes como constrangimentos para o desenvolvimento do setor agrícola, comprometendo a inovação indispensável para o seu crescimento.

Assim, urge tomar medidas concretas que, numa atividade intensiva de conhecimento como a agricultura, coloquem ao dispor dos seus agentes um fator de produção estratégico para o seu sucesso, como é o caso do conhecimento. Logo, é necessário **apostar na inovação, tecnologia e empreendedorismo** visando criar um ambiente propício à transferência de conhecimento e de tecnologia potenciadores da inovação e da criação de valor acrescentado sobre a produção agrícola e agroindustrial nacional.

RECOMENDAÇÕES

- Aproveitar as estruturas da administração direta e iIndireta do Estado e das universidades e institutos politécnicos para promover a criação de centros de **experimentação e incubação de empresas agrícolas**, com base em parcerias entre a administração, as entidades do sistema científico e tecnológico nacional, as empresas e os agricultores.

- Assegurar a interligação efetiva entre ensino, investigação e produção/transformação, visando **criar um ambiente propício à transferência de conhecimento e tecnologia, potenciador da inovação e da criação de valor acrescentado** sobre a produção agrícola e agroindustrial nacionais. Entre as atividades a promover podemos referir o incentivo a mestrados e doutoramentos em ambiente empresarial mediante a articulação entre os ministérios envolvidos, aproximando a investigação da produção agrícola e dos agricultores; a criação de espaços de encontro e debate e iniciativas em rede entre o ensino/investigação/centros tecnológicos e a produção/indústria/empresas, recorrendo a ações dinamizadas a nível regional e local para apresentação de resultados das atividades realizadas e definição participada das reais necessidades futuras.

- **Construir uma plataforma colaborativa** na Internet onde seja disponibilizada informação de interesse comum. Neste espaço todos os organismos da administração e todas as entidades financiadas com fundos públicos seriam obrigadas a publicar todos os resultados das atividades de I&D que desenvolvem e onde qualquer outra entidade/indivíduo também o pudesse fazer voluntariamente.

- Apostar na **adoção e utilização das tecnologias de informação e comunicação** como indutoras da criação de novos produtos e serviços e geradoras de ganhos de eficiência na atividade agrícola.

- Efetuar uma revisão dos atuais mecanismos e programas específicos de formação no setor agroflorestal de modo a melhorar a articulação entre os vários atores do sistema e a formação em áreas que efetivamente potenciam a agricultura nacional. Simultaneamente, criar uma iniciativa **AGRO-Contact** destinada a indivíduos, organizações e administração promovendo a mobilidade para formação, em contexto de trabalho, de técnicos em centros de excelência no estrangeiro, inseridos num modelo que promova a replicação/disseminação local do conhecimento adquirido.

5. CONTRIBUIR PARA A MITIGAÇÃO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E PARA A ADAPTAÇÃO DA AGRICULTURA ÀS SUAS CONSEQUÊNCIAS

O setor agrícola desempenha vários papéis no contexto das alterações climáticas e, em certa medida, com valências opostas.

Por um lado, pode contribuir para as próprias alterações climáticas, ainda que com menor responsabilidade face a outras causas. Por outro lado, dependendo das culturas envolvidas e das práticas utilizadas, pode dar um contributo para abrandar o ritmo a que as alterações climáticas estão a acontecer, razão pela qual se fala de medidas de mitigação. Finalmente, o setor agrícola é também vítima das alterações climáticas, pelo que tem de se adaptar proactivamente se não quiser assistir à sua degradação.

Assim, urge desenvolver iniciativas que permitam lidar com esta realidade.

RECOMENDAÇÕES

- Desenvolver uma Agricultura e Floresta de Baixo Carbono, criando incentivos à adoção de tecnologias mais modernas e eficientes através, nomeadamente, de um **sistema de remuneração do sequestro de carbono, interligando-o com o sistema de comércio de emissões de dióxido de carbono (CO_2)**.

- Apostar na **utilização da biomassa florestal para a produção de energia**. Discriminar positivamente, seja no âmbito da política fiscal, seja no contexto da regulamentação, os biocombustíveis sólidos (lenha, estilha, *pellets* e resíduos florestais) relativamente aos combustíveis fósseis emissores de gases de efeito de estufa.

- **Limitar a área ardida, nos próximos dez anos, a um terço da verificada na última década**, apostando: na redução da carga combustível a partir de uma gestão florestal cuidada com desbastes e limpezas periódicos e por uma política de valorização dos biocombustíveis sólidos oriundos da floresta; nas ações de sensibilização no sentido de diminuir a frequência das ignições de origem antropogénica (negligência e acidentes) e no combate efetivo às ações de fogo posto; na criação de zonas de proteção efetivas nas interfaces urbano-florestais e incentivo à plantação de folhosas de crescimento lento (carvalhos, choupos ou salgueiros), mais resistentes ao fogo, nos limites destas zonas; promoção de práticas de fogo controlado.

DESAFIO 13

Assumir a Sociedade da Informação e a infraestrutura de comunicações como essenciais para o aumento da competitividade e da internacionalização

A Sociedade da Informação é hoje um domínio central da sociedade moderna e assume vários contextos de influência estratégica e operacional, com um papel chave na competitividade do país.
Como plataforma integradora dos atores sociais, e mobilizadora de novas redes ativas de conhecimento, a Sociedade da Informação gera todo um **novo contexto de aquisição de capacidades, de desenvolvimento de competências e de participação aberta por parte dos cidadãos e empresas**, promovendo a partilha e a inteligência coletiva entre os diferentes atores económicos e sociais.
A sua evolução permite assim atingir uma nova dimensão de inovação aberta, centrada na **procura de soluções mais competitivas**, a partir do compromisso entre as ideias e a tecnologia, e da articulação e gestão em rede dos diversos setores (saúde, educação, segurança, "terceiro setor") e das diferentes entidades (Estado, universidades, empresas), em processos sustentados de geração de valor.
Permite também uma **maior colaboração internacional** entre pólos de conhecimento e dinâmicas de inserção empresarial, fundamental para a internacionalização bem sucedida das empresas e *know-how* nacionais.

Como operador de tendências e de soluções multidimensionais, que permitem responder às novas dinâmicas sociais e económicas, a Sociedade da Informação é também basilar na promoção e monitorização da transparência, fator crítico para um maior capital de confiança na sociedade, e na qualificação adicional dos novos centros de cooperação social, desde a escola às diferentes ONG.

A **importância da Sociedade da Informação para a competitividade de um país** está patente nos indicadores, à escala global, de forte crescimento e impacto económico de áreas estratégicas que esta tem proporcionado – como a Administração Pública Eletrónica (***eGovernment***) e o Comércio e Negócio Eletrónico (***eCommerce e eBusiness***) – e da sua contínua evolução que abre hoje novas tendências com elevado potencial de produtividade e eficiência – como o ***Cloud Computing*** (computação em nuvem) [11] e a promoção de ***Open Data*** (dados abertos) [12]:

11 Utilização de capacidades de armazenamento e cálculo de computadores e servidores compartilhados e interligados por meio da internet.
12 Disponibilização generalizada e de acesso livre de dados da Administração Pública.

- → O **impacto da Internet no PIB** foi já calculado em cerca de 3,8% do PIB da União Europeia, o qual se prevê que aumente para 5,7% em 2016 (*BCG Report*, 2012);
- → Em Portugal, de acordo com a Associação de Comércio Eletrónico e Publicidade Interativa (ACEPI), estima-se que a **economia digital** possa valer atualmente cerca de **3,5% do PIB**;
- → Em países como a Suécia, a Dinamarca e Israel, o **impacto da Internet na economia** supera os **6% do PIB**;
- → O desenvolvimento do **comércio eletrónico** tem tido um papel chave no crescimento da economia digital no **Reino Unido**, que **lidera o ranking internacional** com a Internet a representar 8,3% do PIB (*BCG Report*, 2010) e o comércio eletrónico a representar **3,6% do PIB**;
- → Em termos gerais, estima-se que o *cloud computing* gere entre **0,1% a 0,4% do PIB da UE** e que, havendo uma aposta estratégica na sua implementação generalizada, possa contribuir com 250 mil milhões de euros para o PIB da União Europeia em 2020 e com a criação de 3,8 milhões de empregos (*IDC Report*, 2012);
- → As **PME** que utilizam amplamente as **novas tecnologias exportam duas vezes mais** do que as outras empresas, crescendo duas vezes mais em termos de criação de emprego e aumentando a produtividade em cerca de 10% [13];
- → Na União Europeia, estima-se que a **promoção de dados abertos** *(open data)* poderá originar **lucros de 140 a 180 mil milhões de euros por ano**, uma vez que irá permitir às empresas desenvolver novas aplicações e serviços com base nesta informação pública.

De acordo com o último relatório sobre a Competitividade Digital da Europa, publicado em 2010, Portugal apresentava para algumas áreas, valores superiores aos da média da UE, nomeadamente em indicadores de *eBusiness* (2.ª posição da UE na partilha eletrónica de informação com clientes/fornecedores na gestão da cadeia de valor, como prática de 31% das empresas contra 15% de média UE) e de *eGovernment* (líder na UE com 100% dos serviços públicos básicos para empresas e para cidadãos completamente disponíveis online). No entanto, no que respeita a **aproveitar o potencial económico da Internet**, nomeadamente através do *eCommerce*, Portugal situa-se bem abaixo da média europeia, situação que se vem mantendo, com apenas 24% da população a realizar comércio eletrónico em 2010 e apenas 53,7% das empresas a possuir página de internet em 2011 (INE, 2011).

Por outro lado, os sistemas de colaboração em nuvem estão a ganhar uma importância crescente entre as empresas portuguesas, não só devido às vantagens em termos de acessibilidade, mas também devido às economias em termos de investimento e de consumo que oferecem. O modelo de *cloud computing* requer menos investimentos em custos fixos, reduzindo as barreiras à entrada no mercado. Além disso, a eficiência energética é melhorada, pois os dados são alojados em centros otimizados.

A Sociedade da Informação é, assim, transversal a todos os setores e a aposta no seu desenvolvimento tem um **papel-chave no novo modelo de crescimento** sustentável, inteligente e competitivo que pretendemos para Portugal.

13 Estudo da McKinsey Global Institute publicado em maio de 2011.

Esse desenvolvimento, e o seu contributo para o crescimento nacional, está intrinsecamente ligado às tecnologias da informação e das comunicações (TIC), dependendo e, simultaneamente, influenciando, a evolução destas.
De facto, a história económica associa novos ciclos de crescimento a novas infraestruturas tecnológicas. Constituindo uma das principais fontes de transformações disruptivas na economia e na sociedade, as **comunicações** são atualmente uma **infraestrutura essencial para a competitividade** e para o crescimento sustentável.
Em Portugal, o setor das comunicações eletrónicas tem um peso na economia superior ao da maioria dos países Europeus [14]:

- → Receitas do setor em percentagem do PIB (4,5% contra 2,7% para a média UE15);
- → Investimento realizado (0,6% contra 0,4% para a média da UE15);
- → **Contributo para o I&D nacional** (26% do total de despesas empresariais em I&D contra 25% para a média UE);
- → Setor com **maior percentagem de empresas inovadoras** e com maior esforço de investimento em I&D (despesa em I&D por valor da produção).

De uma forma geral, a competitividade da economia pode ser vista como a produtividade comparativa com outros países ou outras áreas económicas. Em termos económicos, a produtividade não é mais que a eficiência com que uma economia transforma os seus fatores de produção (horas de trabalho, matérias primas, produtos intermédios) em produtos e serviços. Os determinantes de longo prazo dessa produtividade são relativamente consensuais entre economistas, sendo essencialmente três: capital humano, capital físico e tecnologia (entendida de forma ampla).
Também consensual é o papel das falhas de mercado (assimetrias de informação) e das instituições (a garantia dos direitos de propriedade) na redução da produtividade alcançada para determinados níveis destes determinantes.
O contributo das comunicações eletrónicas para a competitividade do país dependerá, portanto, da sua capacidade para aumentar o capital humano ou capital físico disponíveis para a economia, para, através de melhorias de tecnologia, aumentar a rentabilidade destes capitais, ou para de outra forma contribuir para a eliminação de falhas de mercado e para a melhoria institucional.
Ainda de acordo com este racional de enquadramento, condição essencial para a efetivação desses impactos num aumento global e sustentável da competitividade nacional, é a sua igual efetivação no aumento da competitividade do próprio setor das comunicações.
O elevado investimento realizado permite, a Portugal, dispor de infraestruturas de comunicações entre as mais avançadas da Europa, tanto ao nível das redes fixas (com uma das mais altas percentagens de casas com acesso a redes de nova geração), como ao nível das redes móveis (onde os indicadores de cobertura, disponibilidade e velocidade de dados se encontram igualmente entre os mais elevados da Europa). Os recentes investimentos em redes de nova geração e os leilões LTE [15] (4ª geração móvel) vieram reforçar essa tendência.

14 De acordo com dados divulgados em 2010 pela Autoridade da Concorrência e pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e indicadores do INE e Eurostat.
15 Tecnologia "*Long Term Evolution*" ou tecnologia de 4.ª geração móvel (também conhecida como 4G).

Apesar dos indícios de uma **progressiva convergência entre as comunicações fixas e móveis,** é importante não perder de vista as diferenças que existem entre estas duas realidades, seja ao nível das capacidades, seja ao nível da estrutura económica e da estrutura e comportamento do mercado.
Ao nível da procura, Portugal apresenta valores globalmente inferiores à media europeia ao nível da utilização de serviços suportados por redes de comunicações pela generalidade das empresas exteriores ao setor das TIC, em particular, no segmento das PME.
Também no que diz respeito aos utilizadores individuais se encontra uma menor penetração de serviços avançados, muito por via do elevado custo relativo de acesso a terminais e, principalmente, da baixa literacia de grandes camadas da população.
No mundo empresarial, por seu lado, verifica-se uma situação fortemente dual, na qual um número crescente de empresas com um forte índice de sofisticação tecnológica e utilização de serviços avançados coexiste com um ainda bastante elevado número de empresas com níveis de incorporação tecnológica bastante baixos.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Definir e difundir uma nova agenda para a Sociedade da Informação
- → Colmatar as lacunas e assimetrias regionais de acesso que subsistem
- → Assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento de um mercado, dinâmico e relevante
- → Remover as barreiras à efetiva adoção, utilização e apropriação do valor das comunicações por parte dos utilizadores finais

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. DEFINIR E DIFUNDIR UMA NOVA AGENDA PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO FOCADA NA INOVAÇÃO DO ESTADO, DAS EMPRESAS, DOS MEDIA E DA CIÊNCIA

A Sociedade da Informação tem um papel central na afirmação de uma nova ordem estratégica na sociedade e economia, com potencial para:

- → Fazer do **Estado** um ator eficiente, transparente, interoperável, operador de modernidade estratégica e indutor de redes globais geradoras de valor transacionável;
- → Fazer da **Escola** um espaço público de educação aberta, centrada na participação ativa, colaboração partilhada e construção de novas soluções sociais e económicas tendo por base a utilização adequada da tecnologia;
- → Fazer das **Empresas** os atores criadores de riqueza, contribuindo e tirando real partido da economia digital, atualizando-se perante as últimas tendências tecnológicas de comércio e negócio eletrónico, e em diálogo colaborativo permanente com a Universidade e a Sociedade, que promova a sua participação em Redes Globais de conhecimento e empreendedorismo;
- → Fazer do **Território** um espaço inclusivo e competitivo, onde os cidadãos e as empresas configurem novas dimensões de colaboração estratégica geradora de capital social sustentado;
- → Fazer da **Sociedade da Informação** uma verdadeira plataforma estratégica capacitadora de cidadãos do conhecimento, capazes de aliar uma intervenção individual criativa com uma participação social solidária.

RECOMENDAÇÕES

→ Assegurar a **articulação operacional entre o Estado Central, os municípios e outras entidades públicas numa agenda estratégica integrada da Sociedade da Informação** (SI), que contemple, nomeadamente, a promoção pública de dados abertos; o desenvolvimento de padrões de fornecimento de dados que aumentem a interoperabilidade e comparabilidade entre entidades, conduzindo a administrações públicas mais eficientes; a interação entre cidadãos e governo através de novos meios de crescente relevo, como os dispositivos móveis (*m-Government*); novos serviços de informação fundamentais, nas áreas da justiça, saúde, educação, emprego, transporte e segurança pública; a divulgação permanente da avaliação e demonstração de Boas Práticas de Administração Pública ao longo do país.

→ Dinamizar uma **agenda empresarial de utilização das TIC como instrumento de eficiência e valor**, reforçando o papel da Sociedade da Informação em projetos integrados, como os *custers* e pólos de competitividade e inserindo as PME em redes estratégicas globais de conhecimento, *eCommerce* e *eBusiness*.

→ Identificar as barreiras e executar um **programa de ação** subsequente que **apoie a implementação e adoção, pelas microempresas e PME, de modelos de *eCommerce* e *Cloud Computing***, que as prepare para lidar e adaptarem-se continuamente às novas tecnologias e soluções de informação e comunicação, e que explore os benefícios, impactes e transição da economia para as mais recentes tendências nesta área, como é o caso da expectável transformação económica e industrial gerada pela impressão 3D [16].

→ Promover uma **maior articulação entre as empresas (grandes e PME) e os outros Stakeholders (Estado e universidades)** numa nova agenda tecnológica, que preveja o desenvolvimento de novos centros de investigação aplicada em projetos empresariais de utilização das tecnologias que integrem entidades do SCTN, a dinamização de *start-up* tecnológicas em articulação com os centros de inovação e as multinacionais na área da Sociedade da Informação e a criação de laboratórios de experimentação de projetos inovadores e de bases de dados centrais colaborativas de informação.

→ Desenvolver uma verdadeira agenda estratégica de uma comunicação pela informação, com **apoio a novos *clusters* na área da comunicação com forte impacto local e geradores de novas dinâmicas de emprego** e riqueza e promovendo uma maior integração estratégica entre diferentes media (TV, jornais e outros) na utilização de mais conteúdos de língua e cultura portuguesa.

→ Transformar a **Biblioteca do Conhecimento numa verdadeira plataforma colaborativa entre diferentes centros de competência,** desenhando novas funcionalidades e promovendo a sua maior abertura de modo a dinamizar a transferência de conhecimento.

16 Impressão 3D (ou prototipagem rápida) é uma forma de tecnologia de fabricação aditiva, onde um modelo tridimensional é criado por sucessivas camadas de material, através de impressoras 3D.

2. COLMATAR AS LACUNAS E ASSIMETRIAS REGIONAIS DE ACESSO QUE SUBSISTEM AO NÍVEL DAS INFRAESTRUTURAS DE EFETIVA BANDA LARGA

No atual contexto, mais do que grandes medidas estruturais centradas sobre as dimensões de infraestruturas e acesso [17], as políticas públicas a adotar neste campo deverão incidir na eliminação das várias barreiras e lacunas ainda existentes.

Salvaguardando um princípio de neutralidade tecnológica, é essencial, em primeiro lugar, **assegurar a disponibilidade do acesso a infraestruturas de comunicação adequadas em todo o território**.

A **falta de acesso a redes de banda larga de alta velocidade constitui, não apenas uma questão de equidade e de coesão territorial** que, *per se*, justificaria a prioridade dada à resolução desta falha de mercado, mas também uma significativa **desvantagem competitiva e uma barreira ao desenvolvimento**, seja do território nacional como um todo, seja de cada uma das suas partes.

No atual momento, e em particular dados os crescentes movimentos de *outsourcing* e *offshoring* de cada vez mais segmentos das cadeias de valor, bem como o acentuar de fenómenos como o teletrabalho e o trabalho em rede, a existência de uma boa infraestrutura de comunicações é condição fundamental para a captação e fixação de investimentos, empresas e recursos humanos qualificados num país ou região que, de outra forma, seriam considerados periféricos.

No entanto, à semelhança do verificado em todo o mundo, também no território nacional existem lacunas e assimetrias territoriais na cobertura de banda larga, que nenhum agente do setor estará disponível para colmatar sozinho. Aqui o Estado pode ter, por isso, uma responsabilidade supletiva de intervenção, fundamental para o reforço da competitividade, aproveitando a atual janela de oportunidade aberta pela estratégia *Europa 2020* e a aposta continuada dos fundos europeus nesta prioridade. O novo ciclo de programação desses fundos para o período 2014-2020 permitirá dar sequência, e principalmente introduzir melhorias, nas medidas de política pública de reforço das infraestruturas de banda larga (caso das "*Redes de Alta Velocidade em Zonas Rurais*"), bem como em medidas de regulação complementares, como o acesso a condutas e a salvaguarda de princípios fundamentais de não distorção de mercado e de promoção da concorrência, em particular por via da neutralidade e não discriminação no acesso e utilização deste tipo de infraestruturas.

RECOMENDAÇÕES

→ Desenvolver e disponibilizar de forma generalizada o **Mapa de Banda Larga Nacional,** que permita a pesquisa, análise e mapeamento da disponibilidade de serviços de banda larga em todo o território nacional, e de dados básicos relacionados, como o tipo de tecnologia, largura de banda e a lista de operadores presentes, aumentando a transparência e anulando assimetrias de informação num aspeto crítico para a adoção deste tipo de serviços.

→ Criar um Sistema de Informação Centralizado (SIC) [18] e assegurar a articulação entre as várias entidades envolvidas, concretizando o Decreto-Lei n.º 123/2009 de 21 de maio, que define o regime jurídico da construção, do acesso e da instalação de redes e infraestruturas de comunicações eletrónicas. Apesar de considerado uma boa prática a nível mundial, e de ser fundamental para a redução de custos de contexto sobre investimentos, não está a ser aplicado no terreno.

17 As duas efectivas janelas de oportunidade política para a adopção deste tipo de medidas (venda da rede fixa em 2002 e lançamento das Redes de Nova Geração em 2009) estão já fechadas.

18 A implementação do SIC é especificamente identificada como uma condição prévia necessária ao efectivo exercício do direito de acesso às infra-estruturas nos termos definidos no diploma. De facto, o primeiro passo para o sucesso deste processo é exactamente começar por identificar com rigor onde estão as infraestruturas, o que ainda não foi feito.

- → Instituir, como regra, um **mecanismo de análise e revisão dos vários dispositivos regulamentares e regulatórios** atuais e futuros na área das comunicações eletrónicas, com o objetivo de assegurar a sua coerência, eliminando também os vazios legais ou sobreposições de regras conflituantes, com potenciais impactos negativos sobre o correto funcionamento do mercado.
- → Tornar obrigatória a existência, em todos os novos parques industriais e empresariais, das **infraestruturas base que permitam o acesso a serviços de banda larga de muito alta velocidade a qualquer empresa ou indústria** neles localizada. Colmatar lacunas nos parques industriais e empresariais já existentes, com estímulos financeiros alinhados para o efeito, aproveitando os fundos comunitários.
- → Fomentar a **partilha de infraestruturas de rede** por parte dos operadores de comunicações, através de incentivos regulamentares e/ou financeiros (e.g. benefícios fiscais), minimizando a realização de investimentos redundantes na multiplicação de infraestruturas e equipamentos Os mecanismos encontrados devem procurar um equilíbrio entre o fomento do investimento produtivo e a eficiência económica quando avaliada a nível nacional.
- → Garantir a **conclusão dos projetos de reforço das infraestruturas de banda larga** ainda em curso em zonas de falhas de mercado (em particular das "*Redes Comunitárias*" e "*Redes de Alta Velocidade em Zonas Rurais*"), acelerando os projetos viáveis e reformulando ou suspendendo os restantes, aproveitando os fundos europeus para o período 2014-2020 (que têm esta como uma das áreas prioritárias da aplicação dos fundos estruturais europeus e do mecanismo "Interligar a Europa" para a construção de infraestruturas estratégicas).

3. ASSEGURAR AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS AO DESENVOLVIMENTO DE UM MERCADO, DINÂMICO E RELEVANTE, COM FORTE POTENCIAL DE REPLICAÇÃO INTERNACIONAL

Uma infraestrutura de comunicações tecnologicamente avançada apenas é economicamente viável caso se verifiquem os pressupostos certos ao nível do seu acesso para, subsequentemente, se sinalizarem estímulos bem mais vigorosos para a sua utilização intensiva, através da oferta de conteúdos, aplicações e serviços a que a economia e sociedade reconheçam o valor acrescentado desejado.

Dada a rápida evolução do setor das comunicações, é essencial criar as condições base que permitam que a atual vantagem nacional em termos dos serviços, aplicações e conteúdos disponibilizados sobre as infraestruturas de banda larga a cidadãos e empresas se mantenha e que inclusivamente vá mais longe, seja na resposta a necessidades ainda não devidamente endereçadas, seja na resolução de desafios partilhados com um forte potencial de impactos negativos sobre a competitividade nacional (casos, por exemplo, do envelhecimento da população, desemprego, migrações, alterações climáticas).

O papel do Estado, mais do que criar e escolher clusters e setores vencedores, deverá ser o de estimular o livre desenvolvimento de novos serviços pelo mercado em função da respetiva procura e de promover a inovação, atuando como um catalisador para o desenvolvimento de ecossistemas que reforcem a competitividade do próprio setor, em particular na resposta a necessidades relevantes exteriores ao mesmo.

Neste âmbito, **enquanto grande cliente de serviços de comunicações, o Estado pode e deve dar o exemplo**, utilizando o seu poder aquisitivo e os mecanismos de procura pública para uma atuação concertada do lado da procura. Complementarmente cabe igualmente ao Estado, no seu papel de legislador e regulador, a criação e manutenção de um enquadramento base favorável assente na eliminação de falhas de mercado, seja pela disponibilização de informação, seja pela remoção de outras barreiras e custos de contexto, que condicionam o desenvolvimento desses serviços.

RECOMENDAÇÕES

→ Reduzir as atuais assimetrias de informação na articulação entre procura e oferta, fundamental para **facilitar o acesso ao mercado por parte de pequenas empresas TIC inovadoras**. Utilizar a própria tecnologia para a resolução deste estrangulamento, através da criação de um portal transacional *(e-marketplace)* para divulgação das ofertas das PME e *start-up* e das necessidades dos seus potenciais clientes, cuja gestão operacional possa ser feita pelas atuais redes de entidades já ativas nesse domínio (como as incubadoras de empresas e as instituições GAPI -Gabinete de Apoio à Proteção da Propriedade Inteletual/OTIC - Oficina de Transferência de Tecnologia e Conhecimento).

→ **Encurtar distâncias físicas entre as pequenas empresas TIC inovadoras e os operadores de comunicações**, incentivando estes operadores a incluir, nas suas estruturas, incubadoras de empreendedorismo e criação de novas ideias, produtos e serviços. Destas sairão inevitavelmente ofertas disruptivas que enriquecerão o portfólio dos operadores, cuja competitividade será, por sua vez, um elemento de contágio positivo para pequenos projetos tecnológicos inovadores.

→ Melhorar o funcionamento e adequação do **mercado de capital de risco nacional** à elevada exigência técnica e forte componente de risco das empresas e projetos TIC, centralizando-o num **fundo de investimento**, de dimensão significativa, com a gestão contratualizada a uma das grandes gestoras internacionais de capital venture de reputação mundial, especializadas neste setor. O objetivo é garantir um foco cuidado na seleção independente e transparente dos projetos com maior potencial global, além de maximizar a transferência de *know-how* e o acesso a novas fontes de capital, expandindo ou complementando o fundo nacional.

→ **Testar** paralelamente, também ao nível do financiamento, o **modelo de *crowdfunding*** aplicado a pequenos projetos TIC inovadores de índole mais social, desenvolvidos em parceria com ONG.

→ Utilizar o poder aquisitivo do Estado para **estimular o desenvolvimento de ofertas TIC inovadoras em áreas críticas para a competitividade nacional**, em que se demonstre o retorno financeiro positivo para o próprio Estado. Criar uma bolsa de projetos TIC experimentais, de mais longo-prazo, que permita a todas as empresas TIC participarem em processos de criação de soluções económica e financeiramente sustentáveis para as necessidades emergentes dos organismos públicos.

→ Estimular a **independência do setor público face às empresas TIC,** acompanhando a transformação das práticas aquisitivas do setor público por uma regulamentação específica que force o alargamento do atual portfólio de potenciais prestadores de bens e serviços de TIC junto da administração pública.

4. REMOVER AS BARREIRAS À EFETIVA ADOÇÃO, UTILIZAÇÃO E APROPRIAÇÃO DO VALOR DAS COMUNICAÇÕES POR PARTE DOS UTILIZADORES FINAIS

Para além das dimensões infraestruturais e de disponibilização de serviços, o sucesso das comunicações enquanto plataforma de suporte para o incremento da competitividade nacional depende fortemente da capacidade de incorporação e de transformação desse fator tecnológico em **criação de valor e bem-estar social por parte dos seus utilizadores** – cidadãos, empresas e outras organizações públicas ou privadas.

Assim, é essencial agir igualmente sobre as atuais barreiras a uma efetiva utilização e apropriação das soluções de comunicações disponibilizadas, contribuindo não apenas para um crescimento sustentável da competitividade, mas igualmente para a criação e manutenção de uma massa crítica de procura qualificada que permita manter essa dinâmica de evolução. A atuação das políticas públicas e de regulação deve incidir assim sobre 3 vetores nos quais Portugal precisa ainda de melhorar o seu desempenho:

- O **custo-benefício percebido do acesso**, equipamento e serviços disponíveis por parte dos seus utilizadores;
- Os **níveis de educação, literacia e literacia digital dos utilizadores finais**, atualmente um dos mais significativos fatores inibidores a uma total apropriação dos benefícios e efeitos transformacionais associados às comunicações;
- Em particular, no caso das organizações, a **capacitação institucional** necessária a uma efetiva apropriação das tecnologias pelo tecido produtivo.

Esta atuação pretende fomentar a criação de um círculo virtuoso entre os dois últimos objetivos estratégicos, no qual o Estado vai progressivamente perdendo importância para os restantes utilizadores finais enquanto principal elemento catalisador de novas ofertas em áreas críticas para a competitividade e, atualmente, menos exploradas.

RECOMENDAÇÕES

- Fomentar uma cultura de empreendedorismo em TIC, especialmente entre os jovens, com uma **aprendizagem escolar assente numa lógica colaborativa e de partilha de experiências e conhecimento, com recurso às TIC**. Introduzir, nos curricula das escolas superiores de ciência e engenharia, disciplinas de empreendedorismo TIC, funcionando como incubadoras de novas ideias, de novos projetos aplicados e de novas empresas.

- Promover a **formação em TIC**, numa ótica de utilizador, através da integração nos **ciclos de escolaridade obrigatória** e da criação de comunidades de aprendizagem em regime pós-laboral, utilizando as infraestruturas TIC das escolas para **programas de aprendizagem ao longo da vida**. Explorar modelos inovadores de estruturação desta medida em parceria com o poder local e ONG, como seja o recurso a formadores experientes num registo de voluntariado ou pela realização, pelos formandos, de pequenas tarefas relevantes para a comunidade.

- Generalizar o acesso a equipamentos terminais a **preços acessíveis** aumentando a **reutilização deste tipo de equipamentos**, através de incentivos à emergência de um mercado secundário de equipamentos terminais tendencialmente gratuitos, em parceria com o tecido empresarial, ONG e Administração Local.

- Definir um período de transição a partir do qual a **interação** das empresas com todos os serviços públicos seja feita **exclusivamente por via digital,** dando continuidade ao desenvolvimento dos projetos estatais multiplataforma de ***eGovernment,*** em particular de **desmaterialização interna** (melhorando a eficiência da Administração Pública) e **externa** (na interação com cidadãos e empresas).

Estamos no limiar de uma verdadeira revolução energética e o que a nossa geração tem pela frente, nos próximos anos, é um desafio tão grande e tão estimulante como o de verdadeiramente transformar economias. Logo, mais do que uma desculpa para o adiamento, a presente crise económica e financeira deve ser encarada como mais uma razão para acelerar o combate às alterações climáticas. Este combate é urgente, é possível e é compensador.

SUSTENTABILIDADE

DESAFIO 14

Tirar partido da economia verde, conservando e valorizando os recursos naturais

DESAFIO 15

Combater as alterações climáticas, promovendo as fontes renováveis e o consumo eficiente e inteligente de energia

DESAFIO 16

Aumentar a resiliência e coesão territorial. Remunerar os serviços dos ecossistemas e requalificar a vida nas cidadess

DESAFIO 17

Assumir o mar como motor de desenvolvimento e de afirmação de Portugal no mundo

DESAFIO 18

Estabelecer uma mobilidade verde e inteligente, assente num modelo empresarial eficiente

DESAFIO 14

Tirar partido da economia verde, conservando e valorizando os recursos naturais

As alterações climáticas são um dos mais graves problemas com que a humanidade alguma vez teve que se deparar mas são também impulsionadoras da mudança urgente de um estilo de vida baseado num consumo de recursos naturais insustentável.

O desenvolvimento de tecnologias mais limpas, a par de um novo paradigma de consumo, terá de lançar as bases para a sustentabilidade do planeta e permitir a rápida transição para uma verdadeira economia verde. Uma economia cujo crescimento e emprego são orientados no sentido de reduzir as emissões de carbono e substâncias poluentes, promover a eficiência na utilização de recursos e prevenir as perdas de biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas.

Esta nova tendência internacional, recentemente assumida como ambição e compromisso pela quase totalidade dos países, incluindo Portugal, constitui uma oportunidade única para o país conciliar e aproveitar as sinergias, conhecidas mas muitas vezes pouco potenciadas, entre o crescimento económico e a sustentabilidade ambiental.

Ao ultrapassar largamente, em desafios e em geografia, a política ambiental europeia a que Portugal tem respondido, **a transição para uma economia verde global cria novas oportunidades de mercado, de fixação e captação de investimentos e de preservação e valorização do património natural nacional.**

Gera também o cenário ideal para uma nova abordagem e diferenciação do país nos mercados internacionais, onde as capacidades e padrões ambientais mais elevados passarão a representar uma vantagem competitiva em países além da zona euro.

Para tirar partido da economia verde, na área ambiental, Portugal terá que **potenciar os seus recursos naturais, corrigir ineficiências** e conseguir manter, e **melhorar, as infraestruturas, serviços, empresas e profissionais do setor do ambiente** onde o país investiu nos últimos anos e onde terá de continuar a investir. Atingir este desafio de forma economicamente sustentável, aproveitando as capacidades já desenvolvidas e superando os problemas ambientais ainda existentes, reduzindo e rentabilizando ao máximo o investimento público, implica tornar o país num exportador de produtos, serviços e soluções de alto valor acrescentado, acompanhados de uma melhor qualificação dos recursos humanos e valorização do conhecimento adquirido. Este salto para uma economia verde só será possível com um enquadramento empresarial e ao nível das políticas públicas que favoreça e incentive a qualidade e a inovação.

Os desafios da melhoria da eficiência na utilização de recursos, e todas as políticas e ações que para ela concorram, deverão ter presente a interdependência entre economia, bem-estar social e capital natural, ou seja, o desenvolvimento equilibrado dos três "pilares" da produtividade.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Promover a conservação, valorização e eficiência na utilização dos recursos e serviços ambientais
- → Concluir o ciclo de infraestruturação ambiental
- → Envolver os cidadãos numa transição para a economia verde
- → Desenvolver a inovação tecnológica na área das tecnologias limpas

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. PROMOVER A CONSERVAÇÃO, VALORIZAÇÃO E EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS E SERVIÇOS AMBIENTAIS

A utilização insustentável e as alterações introduzidas sobre os ecossistemas naturais têm sido responsáveis pela degradação ou depleção irreversível destes ecossistemas, afetando o seu importante papel de equilíbrio e regulação naturais e os serviços produtivos que proporcionam, de crescente importância a nível mundial, de que são exemplo os recursos alimentares, os produtos farmacêuticos, a disponibilidade de água ou as paisagens naturais.

A sua contínua degradação tem por isso impactes no ambiente mas também na qualidade de vida e na economia. Para o evitar, e para potenciar a utilização sustentável do capital natural do país, é fundamental **reabilitar os ecossistemas degradados, conhecer e conservar os recursos naturais** de que dispomos, valorizando-os e utilizando-os de forma eficiente, **encontrar na biodiversidade respostas inovadoras e geradoras de valor acrescentado e incentivar uma produção mais sustentável.**

Portugal não é uma exceção à tendência internacional de sobre-exploração de recursos naturais, consumindo 3,5 vezes a quantidade de recursos que produz, bem acima da média Europeia que é de 1,6 (de acordo com o relatório *National Footprint Accounts 2010*). Por outro lado, os serviços prestados pelos ecossistemas como a biodiversidade, a fixação de carbono ou a depuração da água não são integrados na contabilidade convencional, no modelo económico atual.

Portugal tem ecossistemas e biótopos de elevada importância ecológica. No entanto, a sua conservação não tem sido uma prioridade, com perdas significativas de biodiversidade, destruição e fragmentação de ecossistemas. De acordo com o Instituto para o Ambiente e Sustentabilidade (IES) da Comissão Europeia, Portugal está entre os países da Europa que maiores perdas de conectividade de habitats registaram entre 1990 e 2006.

A utilização eficiente de recursos, ou seja, a criação de valor por quilograma de matérias consumidas, é também fundamental. Portugal tem a este nível um desempenho que se situa como o 3º pior desempenho dos países da UE-15. Para estes dados contribui também a baixa eficiência ao nível da reutilização de recursos (e também da utilização do recurso solo), com 62% dos resíduos municipais gerados no país terem como destino o aterro, um valor muito acima da média Europeia (na UE-27 é aproximadamente 40%, segundo dados de 2008 da Agência Europeia do Ambiente). Em Portugal apenas 12% dos resíduos são sujeitos a reciclagem material e 7% a reciclagem orgânica (Eurostat, 2012).

RECOMENDAÇÕES

- **Valorizar os serviços prestados pelos ecossistemas** em Portugal, integrando o seu valor no cálculo do PIB, implementando um sistema de remuneração desses serviços e de créditos de habitat e definindo um modelo de gestão económica e financeira sustentável para parques e reservas naturais.

- Assumir como prioridade a conservação da natureza e da biodiversidade. **Rever com urgência a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade**, acompanhando a nova Estratégia Europeia e respetivas metas até 2020. Manter, recuperar e potenciar os ecossistemas e os seus serviços, **recuperando até 2020 mais de 15% dos ecossistemas degradados**, através do estabelecimento das infraestruturas verdes adequadas.

- Completar a rede fundamental e complementar de conservação da natureza, **desconcentrando a sua gestão e envolvendo as Autarquias e as organizações não governamentais** de defesa do ambiente, assegurando os incentivos financeiros adequados através da Lei das Finanças Locais, num quadro de neutralidade fiscal.

- **Acelerar a implementação da Diretiva Quadro da Água e dos Planos de Gestão de Bacias** associados, como instrumento político-administrativo fundamental para o garante da preservação dos recursos hídricos nacionais e do uso sustentável da água.

- Concretizar, no curto prazo, um **programa efetivo de recuperação de passivos ambientais, restauro de ecossistemas e habitats degradados** e promoção da conectividade, e evitar a criação de novos passivos ambientais, incluindo novos aterros de resíduos sólidos.

- Atuar ao nível da legislação e do sistema financeiro para a promoção de um novo modelo económico e empresarial sustentável, dando um sinal de preço, de forma a **refletir os custos ambientais nos preços dos produtos e serviços**.

- Promover **incentivos de mercado para produtos e processos produtivos sustentáveis**, através da integração de mecanismos fiscais ambientais e instrumentos nacionais e sectoriais de controlo sobre o uso de recursos e de rotulagem e informação dos consumidores.

- Implementar um **sistema de créditos de biodiversidade** através do qual os proprietários, que protejam e valorizem a biodiversidade, recebem créditos que podem vender aos agentes económicos de modo a que estes possam compensar os prováveis impactes na biodiversidade causados pelos respetivos projetos. Este sistema não substituirá o escrupuloso respeito pela legislação europeia e internacional relativa à proteção dos habitats e das espécies. Trata-se apenas de compensar os impactes ambientais considerados aceitáveis pela atual legislação.

- **Ambicionar novos padrões de sustentabilidade: aumentar, em cerca de 4 vezes até 2020, a eficiência na utilização de recursos**, correspondendo a 0,93 €/kg de criação de valor por matérias-primas consumidas; assegurar que, até em 2020, **40% de produtos e serviços portugueses no mercado têm rotulagem ecológica,** certificação ambiental ou outra, que permita a decisão consciente; **atingir um rácio pegada ecológica/biocapacidade entre 2,15 e 2,75 em 2020**.

2. CONCLUIR O CICLO DE INFRAESTRUTURAÇÃO AMBIENTAL, PROPORCIONANDO MAIOR EFICIÊNCIA E QUALIDADE NO SERVIÇO PRESTADO, REFORÇANDO A INDEPENDÊNCIA E A CAPACIDADE REGULADORA DO ESTADO E ASSEGURANDO UM MAIOR ENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO

Portugal, com o apoio da União Europeia, realizou ao longo dos últimos anos avultados investimentos na criação de sistemas dedicados à resolução de problemas ambientais, em particular infraestruturas para abastecimento de água, saneamento de águas residuais e tratamento e valorização de resíduos, contribuindo para um forte incremento na qualidade de vida dos cidadãos nacionais, e para a conformidade com os parâmetros europeus e exigências comunitárias.
Como resultado deste esforço, desenvolveu-se também um setor económico relevante – através da criação de um número muito elevado de entidades prestadoras destes serviços e de um tecido empresarial com elevado potencial de crescimento – que importa assegurar e dinamizar no quadro da economia verde, a que acresce também a importância económica destes sistemas.
Em 2010, de acordo com o Relatório Anual do Sector de Águas e Resíduos em Portugal, o mercado concessionado dos serviços de águas e resíduos representou cerca de 919 milhões de euros, o que significa 0,53% do produto interno bruto (PIB) nacional.
No entanto, após os elevados investimentos já realizados, as estimativas mais conservadoras apontam ainda para necessidades de investimento igualmente significativas para o período 2007-2016 (3.800 milhões de euros no setor das águas entre 2007-2013 [19] e 805 milhões no setor dos resíduos para o período 2007-2016 [20]).
Além disso, **Portugal depara-se hoje com um problema de sustentabilidade económico-financeira destes sistemas e serviços,** com consequências de degradação das infraestruturas e da deterioração da qualidade de serviço, o que representa um risco potencial de redução da qualidade ambiental que o país conseguiu atingir e de que os cidadãos já não abdicam.
Considerando a importância dos sistemas de saneamento básico, ao nível da sua manutenção, da melhoria da qualidade e da sua universalização, e no contexto atual de restrições orçamentais, é **fundamental tornar estes sistemas financeiramente sustentáveis**, através de economias de escala, ganhos de eficiência e gestão, introduzindo no setor os incentivos certos nesse sentido.

19 Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais (PEASAAR II) 2007-2013.
20 Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU II) 2007-2016.

RECOMENDAÇÕES

- Adotar uma política de gestão de ativos que conduza a decisões de investimento tendo em conta o cumprimento dos objetivos de cobertura dos serviços e a eficiência operacional (nomeadamente a redução de perdas). Aplicar o **princípio da recuperação integral dos custos pelas tarifas**, em "alta" e em "baixa".
- Caminhar para a **harmonização tarifária nacional** garantindo uma maior acessibilidade ao preço dos serviços nas regiões do interior do país, através da **fusão de empresas do litoral com empresas do interior** ou da adoção de um mecanismo de perequação tarifária.
- Promover a eficiência e a eficácia na prestação destes serviços, através da adoção de **mecanismos de regulação** baseados em análises de *benchmarking*, distribuição de ganhos de eficiência e contratação externa da operação dos sistemas.
- **Procurar uma escala ótima para a prestação dos serviços**, através da fusão de empresas e da verticalização dos serviços em função do modelo mais adequado a cada região e caso concreto.

3. ENVOLVER OS CIDADÃOS NUMA TRANSIÇÃO PARA A ECONOMIA VERDE E ASSEGURAR QUE O ESTADO DÁ O EXEMPLO

A transição para uma economia verde e para um país sustentável, requer a adequação da Administração Pública, da legislação e dos procedimentos administrativos e regulamentares. Requer também uma mudança de comportamentos, através da **capacitação e envolvimento dos cidadãos**, e da perceção do ambiente como uma questão global e transversal, fundamental para o futuro do país.

A existência de regulamentação coerente, regulação eficaz e capacidade administrativa para assegurar o cumprimento normativo e dar os sinais certos à economia e ao mercado, são condições fundamentais para a implementação da economia verde.

A Administração Pública (AP) em Portugal peca em muitos casos pela falta de objetividade e eficácia, fruto da inexistência de regras claras com que os processos/procedimentos são desenvolvidos e apreciados.

Tal situação coloca em causa o desenvolvimento económico correto, sendo uma das causas reconhecidas de fuga de investimento estrangeiro.

No que respeita à generalidade dos portugueses contribui ainda de forma pouco ativa para a melhoria do estado do Ambiente, sendo pouco informada e preocupada na tomada de decisões com impacte sobre o ambiente. Apesar da existência de legislação específica, cujo objetivo é garantir o acesso à informação e à participação pública nos processos de tomada de decisão, **verifica-se um distanciamento entre a população e os problemas ambientais**.

Contrariando a média dos cidadãos europeus, que se consideram bem informados sobre os assuntos ambientais (60% dos cidadãos europeus), apenas 46% dos portugueses se considera bem informado, a pior percentagem da Europa, apenas idêntica ao caso espanhol (Eurobarómetro, 2011).

RECOMENDAÇÕES

- Rever e aumentar a eficácia da legislação no sentido da economia verde.
- Implementar uma **cultura de exemplo e exigência por parte do Estado**, assegurando práticas rigorosas, efetivas e mensuráveis de sustentabilidade dos seus serviços, empresas públicas e infraestruturas, e exigindo o cumprimento legal das entidades com que se relaciona.
- Reformular a **política de tributação ambiental e benefícios fiscais**, eliminando os subsídios ambiental e socialmente nocivos, com aferição anual de resultados e benefícios, aumentando a transparência e melhorando a sua aplicação.
- **Envolver os cidadãos na construção da economia verde**, educando para a sustentabilidade, promovendo escolhas de consumo sustentável e fomentando a participação da população e a cidadania responsável.
- Assegurar uma **transição inclusiva para a economia verde**, através de programas de reconversão de profissionais, processos e empresas dos diversos setores, nomeadamente dos tradicionais, com vista à sua adequação e benefício na economia verde, orientando-os para a identificação de novas oportunidades e implementação de medidas de adaptação.

4. DESENVOLVER A INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E O TECIDO EMPRESARIAL NA ÁREA DAS TECNOLOGIAS LIMPAS

O desenvolvimento de uma economia verde traz consigo a oportunidade ímpar de criação de um *cluster* e tecido empresarial forte, apoiado nas pequenas e médias empresas do setor do ambiente, **virado para a inovação e para a internacionalização**, que permita dar resposta às necessidades de evolução nacional nesta área e também à procura internacional, que se prevê elevada e crescente. Impulsionar o crescimento e reforço desse tecido empresarial será também uma forma fundamental de assegurar e financiar a transição do país para a economia verde.

Além de fundamental para o crescimento e atualização, ou mesmo reinvenção, de diversos setores da economia nacional, incluindo setores tradicionais, este processo será também uma oportunidade de recuperação para algumas empresas do setor do ambiente em graves dificuldades de sobrevivência no mercado, e que, com o incentivo e sinais certos, poderão transferir e adaptar as suas competências para novos serviços e produtos necessários na economia verde, a nível nacional e internacional.

Um dos principais indicadores para identificar o nível de atividade da economia verdade é o "*emprego verde*", ou seja, o número total de trabalhadores empregados em empresas de serviços ambientais (que inclui serviços de prevenção, controle ou tratamento de impactes ambientais e/ou poluição) e em atividades diretamente dependentes da boa qualidade ambiental (energias renováveis, ecoturismo, agricultura biológica, etc.).

De acordo com o Observatório Europeu do Emprego, em Portugal existiam, em 2007, aproximadamente 200 mil empregos verdes, correspondente a cerca de 4% do emprego total nesse ano. É de estimar que, face à continuidade da aposta nas energias renováveis nos anos seguintes (nomeadamente hídrica e eólica) esse número seja hoje ligeiramente superior. Na UE existem no total 8,7 milhões de empregos verdes, o que representa, também, aproximadamente 4% do emprego total da UE.

Por outro lado, a **eco-inovação, ou seja, a inovação orientada para a sustentabilidade**, tem uma importância transversal a todas as áreas-chave descritas, sendo um fator crítico para se aumentar a eficiência na utilização de recursos, para a criação de empregos verdes ou definição de novas abordagens e soluções.

RECOMENDAÇÕES

- Aproveitar a dinâmica empresarial inovadora e as fortes capacidades e currículo das empresas nacionais do setor do ambiente, atuando em setores chave para o crescimento, onde exista maior potencial de valorização e preservação de recursos endógenos nacionais e maior contribuição inovadora e tecnológica, com **potencial de exportação no âmbito da economia verde**.
- Elaborar planos plurianuais de ação detalhada, para a **manutenção e desenvolvimento de infraestruturas "verdes" e projetos ambientais no país**, que permitam às empresas conhecer antecipadamente os investimentos e apoios estruturais nestas áreas, preparando-se e capacitando-se para a sua contribuição e investimento na infraestruturação "verde" do país.
- **Criar um Fundo nacional para o Investimento "Verde"**, direcionado para apoiar a construção e manutenção de infraestruturas ambientais, recuperação e regeneração de passivos ambientais e para a investigação e inovação na área das tecnologias limpas, financiado a partir de parte das verbas arrecadadas pela fiscalidade ambiental em vigor.
- **Remover as barreiras existentes às tecnologias mais limpas já existentes,** à investigação e à inovação, nomeadamente as distorções de concorrência e de mercado, subindo-os na ordem de mérito da escolha nacional.
- **Criar condições e incentivos para o reforço do investimento nacional em investigação e desenvolvimento (I&D) na área da eco-inovação, nomeadamente no setor privado**, de forma a atingir, em 2020, 2% do PIB (que corresponde à média atual da UE-27 na I&D em geral).

DESAFIO 15

Combater as alterações climáticas, promovendo as fontes renováveis e o consumo eficiente e inteligente de energia

A encruzilhada energética em que nos encontramos resulta do facto de ser necessário, em simultâneo, alcançar padrões elevados de **segurança do aprovisionamento, de competitividade das economias e de redução das emissões de gases com efeito de estufa.** Sendo que estes objetivos têm de ser alcançados num contexto de instabilidade política e conflitos em algumas regiões do planeta, de limite físico das reservas dos recursos energéticos fósseis e, finalmente, de escalada das necessidades globais de abastecimento de energia.
Neste contexto, vale a pena regressar ao essencial e perguntar: pode a nossa geração ignorar, adiar, transigir ou errar no que diz respeito ao combate às alterações climáticas? Não, não pode. **Se o fizer, ficará para a história como uma geração irresponsável e perdulária.** Estamos no limiar de uma verdadeira revolução energética e o que a nossa geração tem pela frente, nos próximos anos, é um desafio tão grande e tão estimulante como o de verdadeiramente transformar economias. Logo, mais do que uma desculpa para o adiamento, **a presente crise económica e financeira deve ser encarada como mais uma razão para acelerar o combate às alterações climáticas.**
Este combate é urgente, é possível e é compensador.
A política energética europeia, na qual Portugal se insere, está assente em três pilares: **competitividade, segurança de abastecimento e sustentabilidade**. A materialização desta política em 3 objetivos quantificados para o horizonte 2020 (reduzir as emissões, aumentar a penetração de renováveis e reduzir o consumo de energia por aumento de eficiência, todas em 20%) irá moldar de forma decisiva a evolução do sistema energético nacional, que terá ainda de ser compatibilizada com o atual contexto económico-financeiro.
Mas, em que situação está Portugal para enfrentar o desafio do desenvolvimento de uma economia de baixo carbono? Portugal ainda padece de problemas muito sérios:

- **elevada dependência energética do exterior** (cerca de 80%), em particular do petróleo (cerca de 55% da energia total), da qual resulta um excessivo peso da balança energética no défice externo (cerca de 50%);
- **falta de visão integrada da área de Energia e Clima**, conduzindo a políticas descoordenadas e falta de responsabilização por objetivos;
- **ineficiência no consumo** à qual se soma uma insuficiente capacidade de acrescentar valor económico sobre o consumo energético (elevada intensidade energética);
- elevada intensidade dos transportes no PIB;
- dificuldade no acesso ao financiamento e custo de capital elevado que, sendo transversal à economia, é particularmente relevante em setores capital-intensivos;
- deficiente dinâmica competitiva, quer pela reduzida dimensão dos mesmos (restrita ao âmbito nacional), quer por uma excessiva intervenção política na regulação;
- falta de concorrência e de abertura do mercado;
- lentidão e falta de ambição na concretização do MIBEL e da harmonização da política energética na Península Ibérica;
- baixo investimento em I&D;

→ estrutura fiscal incongruente;
→ défice tarifário muito elevado e politização das tarifas de energia;
→ falta de transparência na formulação de preços dos combustíveis;
→ burocracia elevada nos licenciamentos e no acesso a atividade.

Em Portugal tem-se confundido energia com eletricidade (quando esta representa apenas 20% da energia final) e limitado a política energética à continuidade na aposta nas renováveis, aliás, iniciada há muitos anos. Ora, por ausência de liderança política, a nossa ineficiência no consumo de energia está a absorver todos os ganhos obtidos com a maior penetração das renováveis. Por outro lado, a questão não está em apostar ou não nas energias renováveis - obviamente que sim. A questão está em saber em que medida podemos tornar essa aposta mais eficiente, mais coerente e mais competitiva.
Precisamos de liderança, estratégia e reformismo na política de energia. Temos de apostar numa **maior eficiência energética no consumo** (nas habitações, nos escritórios, nas indústrias e nos transportes), numa maior produção a partir de **fontes renováveis – num quadro mais eficiente, mais coerente e mais competitivo** e temos, também, de dotar o mercado de energia de maior concorrência, a política tarifária de maior racionalidade e a política fiscal de maior coerência.
Esta nova atitude, consumindo melhor e produzindo de modo mais limpo, só nos traz vantagens: **combate as alterações climáticas; reduz a nossa dependência energética** do exterior, em especial, do petróleo; e, finalmente, **gera oportunidades de negócio**.
Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

→ Enfrentar as alterações climáticas e desenvolver uma economia de baixo carbono
→ Reforçar decisivamente a aposta na eficiência energética
→ Promover a descarbonização da matriz energética
→ Potenciar os recursos energéticos endógenos
→ Atrair novas fontes de financiamento
→ Reforçar a estabilidade e independência regulatória

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. ENFRENTAR AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVER UMA ECONOMIA DE BAIXO CARBONO

As alterações climáticas são, provavelmente, o primeiro grande teste colocado à nossa capacidade de impulsionar uma globalização inclusiva e sustentável. **Temos 120 meses, entre 2010 e 2020, para inverter a caminhada inexorável para a mudança climática.** Se falharmos as metas, aconselhadas pela comunidade científica para 2020, já não iremos a tempo de atingir o objetivo de limitar o aumento da temperatura a 2^{0}C face ao período pré-industrial.

Está demonstrado que os sinais de mudança climática dos últimos anos são imputáveis às emissões de gases com efeito de estufa e que a nossa inação dará origem, nas próximas décadas, a um **significativo aumento da temperatura** com consequente **aumento do nível médio do mar,** do **degelo dos glaciares** e ao **aumento da frequência** e **intensidade de fenómenos climáticos** extremos, com **consequências para a saúde e bem-estar de todos os seres vivos**.

Mas o adiamento ou falta de ambição na resposta ao desafio das alterações climáticas será, igualmente, perdulário. Seja porque o custo da inação é muito maior do que o da mitigação, isto é, redução das emissões, seja porque as oportunidades económicas que podem ser geradas pelas novas tecnologias de baixo carbono suplantam largamente os respetivos custos. **Estamos, portanto, no limiar de uma verdadeira revolução energética**.

Tecnologias como os **carros elétricos, as redes inteligentes de energia, a nova geração de tecnologias** para as energias renováveis, a **gestão otimizada e local dos consumos e produção, a captura e sequestração de carbono** e a exploração mais eficiente dos **reservatórios de combustíveis fósseis** assumirão um papel central no nosso modelo de desenvolvimento nas próximas décadas.

A eficiência no consumo de energia estará na base de um novo modelo energético, valorizando comportamentos de utilização eficiente de novas tecnologias. Para que esta revolução tecnológica de baixo carbono ocorra, é imprescindível definir metas e instrumentos ambiciosos de redução das emissões no período pós-2012.

Em Portugal, é chegado o momento de **passar à ação de um modo equitativo e custo-eficiente**. Isto é, as emissões devem ser reduzidas em todos os setores (e não apenas nos setores da energia e indústria) e o critério para a definição das medidas deve ser o do custo de abate de carbono e não o da facilidade. Mas é também necessário promover a uma maior integração, ao nível institucional, das políticas de clima, energia e transportes à semelhança do que vem acontecendo em vários Estados da UE. Por outro lado, temos de incorporar a imprevisibilidade das mudanças climáticas nas diversas políticas públicas.

Em Portugal, o Estado esvaziou-se de competências sobre uma visão prospetiva do setor energético nacional sendo hoje, na prática, incapaz de antecipar – de forma quantificada – a evolução do setor a médio/longo prazo em distintos cenários e de avaliar instrumentos (adotados ou a adotar) de política energética de forma rigorosa.

RECOMENDAÇÕES

- Estabelecer **metas e instrumentos mais ambiciosos** de redução das emissões, no período pós-2012, num quadro de **equidade** (reduções em todos os setores e não apenas nos setores da indústria e da energia) e de **custo-eficiência** (o critério para a definição das medidas deve ser o do custo de abate de carbono e não o da facilidade).
- Assumir novos objetivos de médio e longo prazo de redução das emissões de gases com efeito de estufa *per capita*: 6,5tCO_2eq [21] até 2020 e 2 tCO_2eq até 2050.
- Definir um **Plano de Ação para Clima e Energia**, contrariando a atual fragmentação de planos e projetos, que, a partir de atividades de planeamento energético de médio e longo prazo, estabeleça todos os compromissos e politicas de: redução das emissões de gases com efeito de estufa, investimento em créditos de carbono em países em vias de desenvolvimento, produção de energia (em especial na vertente renovável), gestão do consumo (em especial, nas opções de eficiência energética), investigação e desenvolvimento, roteiros nacionais e setorais de desenvolvimento de baixo carbono.
- Estabelecer, no âmbito do referido Plano de Ação para Clima e Energia, um ***Orçamento de Carbono***, atribuindo responsabilidades diretas, a cada ministério, pelas metas de redução das emissões no respetivo setor.
- Reforçar as competências do Estado no domínio do **planeamento energético de médio/longo prazo.**

21 Tonelada equivalente de dióxido de carbono.

- Integrar, ao nível institucional e governamental, as políticas de **energia, transportes e alterações climáticas** e responsabilizar diretamente cada ministério pelas metas de redução das emissões no respetivo setor.
- Desenvolver os esforços políticos e diplomáticos capazes de celebrar um acordo urgente em torno de um **novo regime climático pós-2012, de natureza vinculativa**, de reforçar os objetivos europeus de redução das emissões de gases com efeito de estufa, passando de 20% para **30% até 2020** e de aprofundar a cooperação em matéria de energia e clima com os países em vias de desenvolvimento.
- Incorporar, de forma transversal, nas políticas, estratégias e planos nacionais, o risco, a **adaptação** e a preparação de todos os setores para as mudanças climáticas disruptivas.
- Promover a **inovação e desenvolvimento** de novas metodologias, técnicas e tecnologias para uma melhor preparação para os fenómenos climáticos extremos e imprevisíveis.
- Reduzir as **emissões específicas por unidade de energia primária de 3 tCO_2 [22]/tep** [23] em 2009 para **2,75 tCO_2/tep em 2020** e 2,3 tCO_2/tep em 2030.

22 Tonelada de dióxido de carbono.
23 Tonelada equivalente de petróleo.

2. REFORÇAR DECISIVAMENTE A APOSTA NA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA

A **eficiência energética** é, provavelmente, o ponto mais consensual no debate nacional sobre política energética. Trata-se da estratégia mais custo-eficiente para, simultaneamente, reduzir a dependência energética externa e o défice externo associado, bem como melhorar a sustentabilidade ambiental do sistema.
Adicionalmente, e por abranger atividades muito intensivas em mão de obra (auditorias, certificação, instalação, manutenção e monitorização, sempre junto dos diferentes pontos de consumo), é **fonte de criação de emprego**.
Contudo, muito pouco caminho tem sido percorrido, sendo por isso necessário um novo impulso.

É urgente reduzir a nossa procura interna de energia desde o sistema de oferta até ao mais pequeno utilizador.
Espera-se que a energia elétrica usada para fins específicos deva tomar uma parte cada vez mais significativa do mercado. No entanto, esta deverá ser desenvolvida num **quadro de eficiência e de penalização ao desperdício**.
Por outro lado, os restantes 80% dos usos de energia final de Portugal que correspondem aos transportes e às utilizações térmicas na indústria e nos edifícios deverão ser alvo de medidas de racionalização sérias e abrangentes.
A eficiência energética "não-elétrica" terá de ser uma prioridade pelas intervenções previstas para os setores dos transportes, indústria e dos edifícios.

RECOMENDAÇÕES

- Definir uma política nacional para a elaboração de **Planos Energéticos Municipais** sendo os municípios obrigados a seguir Regulamentos de Energia e a criar mecanismos de registo e controle que permitam exercer, monitorizar e validar políticas regionais e locais (com estratégia nacional) de eficiência energética.
- Criar mecanismos de concorrência entre edifícios de serviços no que concerne ao seu desempenho energético e ambiental, **criando barreiras à massificação da utilização de equipamentos de climatização pouco eficientes**.

- Promover a expansão das ***smart-grids*** (redes inteligentes); de **equipamentos para carregamento de veículos elétricos** e gestão da energia, recorrendo às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), mediante adequado enquadramento regulatório no médio longo prazo de recuperação de investimento, dado o seu elevado contributo para acesso dos consumidores a novos serviços e gestão eficiente da respetiva fatura energética, bem como facilitador de mudança de fornecedor, acrescendo por isso a competitividade no mercado.
- Assegurar a **liderança do próprio Estado em matéria de redução de consumos de energia** nos edifícios públicos, nas frotas e na iluminação pública. Estabelecer um **sistema de Registo do Consumo de Energia do Estado** (RCEE), capaz de suportar o registo obrigatório do consumo de energia de todos os organismos e entidades do Estado, fomentando a transparência, comparabilidade e investimento em eficiência energética.
- Fixar objetivos realistas para a **melhoria das "classes" energéticas dos edifícios na reabilitação urbana** e reformular e fiscalizar o mercado de certificação energética.
- Criar **mecanismos que dinamizem o mercado de Empresas de Serviços Energéticos (ESE).**
- Criar mecanismos de mercado que fomentem resultados na eficiência energética do lado do consumo. Nesse sentido deve aplicar-se um **sistema de certificados brancos a toda a economia nacional** (exceto nos setores abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão ou por taxas de carbono), incluindo a definição de protocolos de medição e verificação, a formação de profissionais credenciados e a criação de um sistema de registo. O processo de certificação das poupanças deve ser iniciado pelos consumidores intensivos de energia aproveitando, expandindo e desenvolvendo o Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia (SGCIE) na indústria.
- **Reduzir a dependência energética** para 73% em 2020 e 65% em 2030 e reduzir a **intensidade energética do PIB**, equiparando-a à média da UE em 2020.

3. PROMOVER A DESCARBONIZAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA

O imperativo da descarbonização das economias – no qual o setor energético, por representar 80% das emissões, tem um papel crucial – não se esgota nos objetivos quantificados definidos para 2020. Com efeito, o Conselho Europeu da UE assumiu como meta reduzir em pelo menos 80% as emissões de CO_2 até 2050.

Para tal, torna-se incontornável **aumentar a eletrificação do consumo de energia** (que apenas representa 20%-25% do consumo energético) e **descarbonizar a produção de eletricidade**. Para além de reduzir as emissões, esta estratégia permite também uma maior eficiência no uso da energia primária e, no caso de Portugal, estender a um maior espectro do consumo energético a valia das energias renováveis a nível de independência energética, reduzindo-se assim a elevada dependência do petróleo (superior a 50%).

RECOMENDAÇÕES

- Promover a **eletrificação dos transportes** e reformular a iniciativa MOBI.e, impulsionando o modelo simplificado de revenda e eliminando barreiras à entrada de novos operadores de postos de carregamento de baixo custo.

- → Promover a expansão das frotas de transportes públicos e/ou de serviços municipais a gás natural.
- → Incentivar, através da melhoria da regulamentação ambiental, a migração de indústria para gás natural ou eletricidade.
- → Reduzir a dependência do petróleo para 35% em 2030 (partindo de 52% em 2010), diversificando as fontes de energia para os transportes, elevando o peso da eletricidade para pelo menos 15% em 2030 (partindo de cerca de 1% atualmente).

4. POTENCIAR OS RECURSOS ENERGÉTICOS ENDÓGENOS

Até à data, Portugal apenas dispõe de recursos energéticos endógenos sob a forma de energias renováveis. O seu aproveitamento sob a forma de eletricidade ou calor/frio são, do lado da oferta, a única forma de reduzirmos a dependência energética externa.

RECOMENDAÇÕES

- → Incentivar os **aproveitamentos de média/grande escala**, incidindo nas tecnologias maduras e competitivas.
- → Apostar, ao nível da pequena escala, nas **tecnologias despacháveis** com benefícios locais claros (biomassa de proximidade e biogás).
- → Fomentar as tecnologias maduras e competitivas na **micro geração** (no calor: solar térmico; a prazo, atingindo-se o *grid parity* (paridade da rede), solar fotovoltaico para eletricidade, potenciado por modelos de negócio tipo *net metering* [24]).
- → Atrair investimento estrangeiro para projetos de fornecimento de energia limpa em indústrias grandes consumidoras de energia elétrica.

24 Sistemas que permitem o cálculo de créditos, e respetiva compensação, entre a energia gerada pelos microprodutores e a energia consumida a partir da rede.

5. ATRAIR NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO

A mudança de paradigma acima preconizada requer capital. Ao fazê-lo, o sistema energético estará a substituir, com ganho, custos variáveis (tipicamente combustíveis importados) por custos fixos (investimento, desejavelmente com forte incorporação nacional), pelo que estes ganharão peso na estrutura global de custos. Para garantir o êxito desta evolução, importa atrair financiamento a custo competitivo o que, por sua vez, implica estabilidade regulatória e respeito pelos contratos firmados para baixar o risco ao investidor.

RECOMENDAÇÕES

- Defender junto das instâncias Europeias a **taxação da poluição ambiental**, nomeadamente CO_2, revertendo os fundos em benefício dos consumidores e para a constituição de um fundo para financiar projetos de eficiência energética.
- **Modular carga fiscal sobre tecnologias** em função da sua classe de eficiência energética.

6. REFORÇAR A ESTABILIDADE E INDEPENDÊNCIA REGULATÓRIA

A liberalização dos mercados energéticos é um processo relativamente recente em Portugal, sendo ainda necessário atuar a vários níveis de forma a garantir a sua plena implementação.

RECOMENDAÇÕES

- **Despolitizar as tarifas de gás e de eletricidade**, concretizando a liberalização destes setores.
- **Reforçar a independência dos reguladores** face ao poder político, bem como a sua capacidade de atuação – em particular a nível de supervisão – em face da crescente liberalização dos mercados.
- Aumentar a transparência dos vários mercados de energia, garantindo **efetiva concorrência**.
- Promover a integração do mercado nacional (de petróleo, gás natural e eletricidade) em âmbitos regionais cada vez mais alargados – **ibérico e europeu**.

DESAFIO 16

Aumentar a resiliência e coesão territorial. Remunerar os serviços dos ecossistemas e requalificar a vida nas cidades

O território tanto terrestre como marítimo é suporte de vida mas é também, numa perspetiva antropocêntrica, o suporte da economia. É a referência espacial da humanidade e a esta cumpre assegurar a sua dimensão intemporal se quisermos garantir a sobrevivência das gerações futuras.

O ordenamento do território em Portugal, tal qual o vemos hoje, **encontra-se afogado num mar de burocracias** e práticas políticas que o afastaram dos bons propósitos de serviço à comunidade e melhoria da qualidade de vida e do ambiente que estiveram na origem do seu desenho e criação.

Também ambiciosas opções de planeamento afastaram a maioria dos instrumentos de gestão territorial da realidade, tanto presente como futura, estabelecendo prospetivas de desenvolvimento e expansão que dificilmente se concretizaram ou poderão ser concretizadas.

A complexidade dos modelos de gestão territorial, a sobreposição de regimes e instrumentos e a sua **falta de resiliência ou dificuldade de adaptação** a novas necessidades, a mudanças tanto suaves como abruptas, como a atual crise, obriga-nos a repensar o território e os seus modelos para que se tornem motores do desenvolvimento e não os seus entraves. Repensemos então o território, os seus modelos e instrumentos, sempre sob o prisma da sustentabilidade.

Para esse efeito, identificamos alguns **constrangimentos e vulnerabilidades**:

- → **Excessiva complexidade do sistema, com sobreposição de instrumentos e de regimes** que geram ineficácias, em alguns casos desigualdades, acabam por não cumprir os objetivos de desenvolvimento, de qualidade de vida e de proteção do ambiente, criam desconfiança e afastam o cidadão das soluções e decisões.
- → **Modelo institucional complexo que não reflete as novas fronteiras do território**, não reconhece o fenómeno das grandes cidades, perpetua práticas burocratizadas e evidencia uma administração pública do território pouco pró-ativa, que atua defensivamente, lentamente, descoordenadamente e que não apoia o particular e/ou investidor.
- → **Sistema de financiamento** da administração local excessivamente **dependente das opções de planeamento** e da sua concreta realização no território.
- → **Sistema de gestão territorial pouco transparente** e que não integra soluções tecnológicas hodiernas.
- → Uma vasta área de território (mais de 20%) classificada como **área protegida e/ou Rede Natura,** sem que sejam realizadas ações concretas para demonstrar e tirar partido do seu valor para a sociedade.

Nesse sentido defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Planear territórios mais resilientes
- → Gerir de forma integrada o território
- → Definir um novo modelo institucional que reconheça as grandes cidades
- → Financiar de forma transparente e justa os municípios
- → Requalificar a vida nas cidades

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. PLANEAR TERRITÓRIOS MAIS RESILIENTES

A resiliência é a capacidade de um sistema absorver perturbações e reorganizar-se, enquanto está sujeito a forcas de mudança, sendo capaz de manter o essencial das suas funções, estrutura, identidade e mecanismos (Walker et al.).
De forma sintética, em contexto de desenvolvimento, a resiliência pode ser vista como a capacidade de suportar e de recuperar de perturbações e de crises, sem entrar em rotura ou em colapso.
São múltiplos os domínios de aplicação do conceito de resiliência: ambiente, ecossistemas e recursos naturais; catástrofes naturais e desastres humanos (proteção civil/segurança pública); engenharia e infraestruturas; psicologia e educação; economia; organizações e empresas; setores de atividade; territórios (cidades, regiões, comunidades locais).
Em cada um destes domínios é possível encontrar referências teóricas e conceptuais *(frameworks)*, bem como planos e atuações práticas, que procuram compreender e gerir a resiliência.
Há hoje uma perspetiva emergente de que é preciso olhar para estas dimensões em conjunto e **pensar a resiliência numa perspetiva mais estratégica e integrada ao nível dos processos de desenvolvimento, inclusivamente ao nível local e regional.**

Os territórios têm diferentes capacidades de adaptação e recuperação, pois existem diferenças ao nível dos recursos naturais, demografia, emprego, condições sociais, dinâmicas económicas, infraestruturas, capacidades institucionais, lideranças, entre muitos outros aspetos.
Perante um mesmo contexto de crise, dois municípios ou duas regiões, ainda que com características semelhantes podem ter diferentes capacidades de adaptação.
Há territórios que são mais resilientes e outros que são mais vulneráveis, por exemplo face à crise económica.
Ao nível nacional, em termos de políticas públicas, é necessário compreender de forma analítica estas realidades e atuar de forma a garantir a coesão interna.
Tem-se discutido muito a crise internacional, bem como os seus impactos e atuações ao nível nacional, mas tem-se menosprezado as realidades regionais e locais, que são mais diferenciadas e contrastadas.
A aplicação da resiliência às políticas públicas ainda é recente e emergente.
Ao nível internacional já existem abordagens nesse sentido, mas em Portugal o caminho ainda está por fazer.

RECOMENDAÇÕES

→ Criar um instrumento para avaliar a resiliência dos territórios – criar um **índice de resiliência territorial,** que conjugue e integre indicadores de dinâmicas populacionais, taxa de desemprego, produção de riqueza, poder de compra, dependência de apoios sociais, nível de endividamento municipal, consumo de energia, entre outros.

→ Integrar a resiliência enquanto orientação de política e planeamento, enfatizando-se a **antecipação, adaptação, recuperação e transformação dos modelos de desenvolvimento**.

2. GERIR DE FORMA INTEGRADA O TERRITÓRIO

Integração crítica de toda a legislação do território e reforma da essência do sistema, designadamente fazer convergir para o plano diretor municipal todas as opções de planeamento do território:

Afigura-se necessário **consolidar toda a legislação sobre o ordenamento do território**, incluindo dos regimes territoriais sectoriais que se repercutem no uso do solo. A consolidação a efetuar tem como pressuposto uma **avaliação crítica do sistema e a sua simplificação** como um dos objetivos.

A avaliação crítica proposta deve ter como ponto de partida o que hoje se pode considerar a essência do sistema, isto é, a dicotomia solo rural/solo urbano, a definição das áreas urbanizáveis e do perímetro urbano. Na verdade, a definição da linha que limita o perímetro urbano, tem impactos urbanísticos, fiscais, e no valor de mercado dos imóveis, muito significativos. Por outro lado, a definição estática de uma linha poligonal para a expansão urbana coloca questões muito relevantes quanto à possibilidade de controlo efetivo pelo município da concretização daquela expansão, em face da inércia ou da incapacidade de investimento dos proprietários e da dificuldade de os incentivar a processos associativos, o que redunda em intervenções desarticuladas em termos territoriais e indutoras de investimento injustificado em infraestruturas públicas.

A reavaliação do sistema de gestão territorial deve também ser perspetivada no sentido de assegurar que o Plano Diretor Municipal (PDM) constitua o único instrumento definidor do regime de uso do solo.

Esta opção implica reavaliar o conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território:

→ Garantindo que as condicionantes sectoriais são criadas ou alteradas no quadro do PDM e não por decisões avulsas exteriores, sendo os regimes territoriais sectoriais reconduzidos, sempre que possível, a figuras típicas de plano;

→ Garantindo ainda que as condicionantes são objetivadas nos parâmetros de ocupação do solo vertidos no PDM, de forma a diminuir o número de entidades que participam na gestão urbanística. Deve, ainda, ser incentivado o desenvolvimento de meios alternativos de resolução de litígios, designadamente a arbitragem, quer entre entidades públicas (centrais/locais), quer entre estas e os particulares, quer na fase pré decisória, quer para efeitos de revisibilidade das condições dos atos permissivos, por motivos de interesse público.

Integrar na decisão o valor económico (e social) dos serviços dos ecossistemas:

A nossa qualidade de vida é dificilmente concebível sem uma biodiversidade florescente. É um inegável bem público que suporta uma quantidade de processos e de serviços dos ecossistemas naturais, tais como a qualidade do ar, a regulação climática, a purificação da água, a manutenção do solo arável, a luta contra parasitas e doenças, a polinização, a produção de alimentos e matérias-primas e mesmo o recreio e turismo. O valor destes serviços prestados pelos ecossistemas deverá ser equacionado e integrado nas decisões.

Integrar as novas tecnologias em benefício do território e dos cidadãos:

É premente a utilização generalizada de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) que permitam detetar incompatibilidades e verificar a conformidade das propostas de ocupação com o ordenamento em vigor. Acresce a necessidade de aplicação de novas tecnologias, crescentemente mais económicas e de fácil acesso, em benefício dos cidadãos e em prol da transparência, que permitam, designadamente, o acesso livre, percetível e imediato a todo o processo de planificação e licenciamento do território, incluindo todas as alterações dos instrumentos em vigor.

Integrar através da contratualização:

São conhecidos vários exemplos de instrumentos de gestão territorial que não conseguiram mobilizar os cidadãos, em alguns casos até os vários atores públicos, na implementação das soluções aí preconizadas. Vejam-se os casos de alguns planos de ordenamento de áreas protegidas.

A chave deste insucesso poderá residir nos processos de planeamento tradicionais e que, hoje nos obrigam a transitar de um planeamento de "*comando e controlo*", imposto de cima para baixo, para um planeamento de "*aprendizagem e adaptação"*, que saiba incorporar a complexidade própria do território, dos seus múltiplos setores e atores, colocados em patamares iguais, envolvendo-os no processo de decisão, traduzindo resultados mais eficientes em prol da comunidade e do ambiente. Preconiza-se, assim, um modelo de contratualização que **coloque todos os interessados em pé de igualdade** procurando a negociação e não a mera imposição de uma solução sobre o território. Neste sistema, todas as partes são obrigadas a ceder para que haja encontro de vontades, conduzindo a um envolvimento e compromisso de todos na execução do que foi acordado.

As mais-valias sobre o território são aceitáveis e até desejáveis quando resultem de investimento financeiro efetivamente realizado.

Ao invés, não são desejáveis quando resultem exclusivamente de ato administrativo dissociado de qualquer componente produtiva e destinado apenas ao entesouramento do seu destinatário e/ou à especulação imobiliária. Uma medida possível para combater este tipo de comportamento é a de eleger a contratualização como forma preferencial de relação entre o Estado e os investidores (proprietários, promotores, entidades financiadoras, entre outros).

A contratualização das intervenções sobre o território deve acompanhar os projetos de investimento desde o seu início e dar-se por concluída apenas com a concretização da intervenção, podendo e, em certas situações devendo, abranger o período de gestão. Assim, deve ser regra a celebração de um contrato entre o promotor e o Estado (só administração local ou também administração central) que tenha como objeto quer o planeamento necessário e prévio à intervenção, quer a execução do empreendimento.

O contrato define prazos de execução para as obrigações contratualizadas, as garantias associadas à execução do mesmo, penalidades e condições de resolução do contrato em caso de incumprimento, podendo abranger a fase de gestão do empreendimento durante o período considerado necessário.

O cumprimento do contrato constitui a matriz para aferir do interesse efetivo do promotor em concretizar a intenção manifestada, e condição de validade das licenças entretanto emitidas.

O contrato é, também, a sede adequada para a definição das obras exteriores à área de intervenção que o promotor está obrigado a executar, das compensações e cedências determinadas pela operação urbanística e de todos os montantes a título de taxas que devem ficar a cargo do promotor. Também o modelo de gestão dos espaços públicos (verdes e equipamentos) resultantes da operação urbanística pode ficar estabelecido no contrato celebrado.

Por via da contratualização dos prazos de realização da intervenção nas suas várias fases, este mecanismo terá o benefício de fazer cessar a figura mítica dos designados "*direitos adquiridos*", quando estes efetivamente já caducaram.

Ganha-se em transparência e eficiência, promove-se o investimento, reduz-se a complexidade e a ambiguidade dos procedimentos.

Nesta questão vem entroncar também a ponderação da possibilidade de, para certos projetos, ser emitida uma **licença única,** que substitua as licenças relativas à ocupação do solo (competência da administração local) e ao funcionamento e laboração (competência da administração central), quer as relativas ao licenciamento ambiental, quer as relativas ao licenciamento da atividade.

Integração de modelos de Certificação:
Capacitar e certificar empresas ou agentes para elaboração e apreciação de procedimentos de avaliação de impacte ambiental, de elaboração de loteamentos urbanos e operação dos SIG de gestão do território, serve o claro propósito de **diminuir os tempos de apreciação e aprovação dos processos.** O excesso de burocracia e o "*custo de contexto*" próprios do processo de decisão da administração convidam à implementação da certificação de processos e entidades desde que devidamente reguladas e fiscalizadas no cumprimento das suas atividades para que haja efetiva responsabilização dos atores.

RECOMENDAÇÕES

→ Integrar toda a legislação do território e reformar o sistema, designadamente, **fazer convergir para o plano diretor municipal todas as opções de planeamento do território. Nesse sentido recomendamos:**

- Consolidar toda a legislação sobre o ordenamento do território, incluindo dos regimes territoriais sectoriais que se repercutem no uso do solo.
- Avaliar criticamente o sistema e a sua simplificação como um dos objetivos, tendo como ponto de partida a dicotomia solo rural/solo urbano.
- Considerar o plano diretor municipal (PDM) como único instrumento definidor do regime de uso do solo.
- Privilegiar os meios alternativos de resolução de litígios.

→ Integrar na decisão o **valor económico e social dos serviços dos ecossistemas**:

- Criar um mecanismo que permita a contabilização dos serviços prestados no âmbito da qualidade do ambiente e recursos naturais e o valor económico por eles gerado.
- Clarificar a relação entre os serviços dos ecossistemas e as diferentes dimensões da biodiversidade.
- Avaliar os serviços ecossistémicos ao nível do turismo e do lazer, incluindo o efeito multiplicador na economia local e o envolvimento das comunidades locais na sua gestão.

→ Integrar as **novas tecnologias em benefício do território e dos cidadãos:**

- Disponibilizar o PDM na internet, permanentemente atualizado e de fácil consulta pelos cidadãos, articulado com uma base georreferenciada e com o cadastro.
- Promover modelos matemáticos e geográficos de gestão territorial que incluam as interações entre a economia e o uso do solo, relacionando dados ambientais, físicos, atividades, população para avaliar a melhor utilização do espaço e sustentar as políticas a adotar.
- Disponibilizar manuais de procedimentos on-line que contribuam para simplificar e clarificar os processos de intervenção no território, explicando a instrução dos processos e os tempos de decisão, de forma a "facilitar" a atuação do setor público e dos investidores.

→ Integrar através da **contratualização da opção pública face aos interesses privados e da contratualização com investidores:**

Adotar um modelo de contratualização que coloque todos os interessados em pé de igualdade procurando a negociação e não a mera imposição de uma solução pública sobre o território. No caso do espaço rural, prever uma política fiscal que beneficie as empresas que se instalam no interior, sistema de linhas de crédito, apoios financeiros e incentivos.

Simplificar e ajustar e contratualizar as medidas agroambientais à realidade nacional.

Contratualizar a conservação dos valores naturais às populações locais, proprietários e produtores/industriais (turismo, agricultura, artesanato) nas áreas classificadas.

Eleger a contratualização como forma preferencial de relação entre o Estado e os investidores (proprietários, promotores, entidades financiadoras, entre outros).

→ Integrar os **modelos de certificação** para elaboração e apreciação de procedimentos de avaliação de impacte ambiental, de elaboração de loteamentos urbanos e operação dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) de gestão do território:

Capacitar e certificar empresas ou agentes para elaboração e apreciação de procedimentos de avaliação de impacte ambiental, de elaboração de loteamentos urbanos e operação dos SIG de gestão do território, serve o claro propósito de diminuir os tempos de apreciação e aprovação dos processos.

Prever normas de qualificação que definam referenciais a que devem obedecer os estudos e as equipas que elaboram estudos de impacte ambiental, projetos de loteamento e SIG de gestão do território.

3. DEFINIR UM NOVO MODELO INSTITUCIONAL QUE RECONHEÇA AS GRANDES CIDADES

Um **modelo institucional que reconheça as grandes cidades**. As cidades, como pólos de desenvolvimento, carecem de massa crítica para gerarem efeitos de escala que lhes permitam captar recursos, económicos e humanos.

Consoante a sua escala, assim será a sua capacidade de afirmação na captação e aplicação de recursos. Uma maior cidade será capaz de captar recursos de 1ª linha, tais como sedes de multinacionais ou de organismos mundiais, mas também será capaz de aplicar mais recursos na qualidade do seus espaços públicos e equipamentos, nomeadamente culturais, desportivos e educativos.

As áreas da Grande Lisboa e Grande Porto são indubitavelmente reconhecidas como os dois maiores pólos urbanos em Portugal. Em conjunto, representam 43% da população residente: a Grande Lisboa com 27% e o Grande Porto com 16%, do conjunto de 10.561.614 residentes (dados INE/Censos 2011). No entanto, como entidades políticas (municípios), Lisboa tem apenas 547.631 residentes (5,1%) e o Porto 237.584 (2,2%), mostrando ambos os municípios uma tendência decrescente ao nível da população.

No contexto ibérico, Lisboa aparece, em termos populacionais, apenas como a 7ª maior cidade, posicionada entre Málaga (568.305 habitantes) e Murcia (436.870) (dados Censos 2011 / INE Espanha), e bastante distante de Madrid ou Barcelona.

Contudo, quer em Lisboa, quer no Porto, **existe uma continuidade urbana** com os municípios adjacentes, que não pode deixar de ser tida em conta.

Uma mudança de escala, política e administrativa, englobando uma população e um território mais abrangente que o atual, **cria oportunidades que não deverão ser subestimadas** e que, com o enquadramento adequado, tornarão as regiões mais competitivas na captação de recursos financeiros e humanos.

A existência de uma nova entidade, com competências e poderes sobre um território mais vasto, permitiria um novo modelo de organização de território, e daí retirar benefícios tais como:

→ Desequilibrar a seu favor a captação de recursos, por força da sua escala;
→ Permitir um melhor e mais harmonioso planeamento e desenvolvimento territorial, com melhor aproveitamento das infraestruturas existentes;
→ Planear a uma escala regional as redes de transportes, energia, equipamentos infraestruturais e serviços.

Uma nova entidade, coincidente ou não com as atuais áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, estaria bem posicionada para tutelar matérias que beneficiariam de um efeito de escala, como por exemplo:

→ Transportes
→ Planeamento e desenvolvimento regional
→ Segurança e Proteção Civil
→ Gestão de resíduos
→ Energia
→ Ambiente

No entanto, manter-se-iam nos municípios as restantes competências, designadamente, as de licenciamento urbanístico, de gestão de equipamentos sociais locais (escolas, piscinas, etc.) e de gestão de políticas sociais e culturais.
Um **modelo institucional simplificado e coincidente com a realidade do país**. O modelo institucional existente resultou de fronteiras administrativas que não espelham a atual distribuição geográfica e necessidades das populações. Esta disfuncionalidade traduz-se num custo para a sociedade e economia do país, que urge reduzir. Importa, assim, adaptar os limites dos diferentes mapas administrativos e das respetivas esferas de influência dos serviços da administração de forma a permitir a concentração em localizações territoriais estratégicas e potenciadoras da melhoria dos serviços e da redução dos custos de contexto gerados por essa ineficiência.
Simplificando, através da diminuição do número de entidades sectoriais com intervenção no âmbito dos processos de gestão territorial e de gestão urbanística, e concentrando competências não apenas ao nível das grandes cidades; procurando ainda que se opte por um único interlocutor para os municípios e um único interlocutor para os munícipes.

RECOMENDAÇÕES

→ Implementar um **novo modelo institucional que reconheça as grandes cidades** com criação de entidade metropolitana (Lisboa e Porto), com efetivas competências supramunicipais, que tutele e execute matéria que beneficiariam de um efeito de escala, como por exemplo: transportes, planeamento e desenvolvimento regional, segurança e proteção civil, gestão de resíduos, energia e ambiente.

→ Adaptar os limites dos diferentes mapas administrativos e das respetivas esferas de influência dos serviços da administração de forma a permitir a concentração em localizações territoriais estratégicas e potenciadoras da melhoria dos serviços e da redução dos custos de contexto gerados por essa ineficiência.

4. FINANCIAR DE FORMA TRANSPARENTE E JUSTA OS MUNICÍPIOS E CRIAR RESERVAS ESTRATÉGICAS

Urge alterar o sistema de financiamento dos municípios para que **cesse a atual dependência das receitas geradas pelo aproveitamento urbanístico e pela propriedade imobiliária.** Esta dependência conduz a opções urbanísticas que não correspondem, em muitos casos, à melhor solução para a proteção dos valores patrimoniais (naturais e culturais) em presença e dos interesses dos munícipes. Para tal afigura-se, desde já, necessário **alterar o sistema de avaliação da propriedade** constante do Código das Expropriações, reavaliar o instituto das cedências e

compensações, permitindo a **criação de bolsas de terrenos,** e o instituto da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, ponderando a possibilidade de consignação de receitas decorrentes das operações urbanísticas, bem como definir um regime geral de contribuições especiais.

No que respeita ao instituto das cedências e compensações, assiste-se atualmente, por parte dos municípios, a uma preferência pela compensação em numerário e/ou espécie em detrimento das cedências de terrenos. A situação parece justificar-se não só pela atual conjuntura económica, mas também pela inadequação do desenho do regime jurídico daquele instituto em face da dinâmica do mercado de solos e dos mecanismos de financiamento dos municípios. Receber terrenos para a realização de infraestruturas, de equipamentos, de espaços verdes e de espaços de utilização coletiva determina a realização de despesa, quer na execução das áreas, quer na sua manutenção.

A circunstância de ser a lei a determinar o conjunto de fins a que podem ser afetos os terrenos cedidos e a necessidade de que o terreno a ceder se localize na área da operação urbanística, são fatores que impedem a utilização flexível deste instituto como instrumento de uma política de solos municipal.

Devia ponderar-se a possibilidade de permitir a afetação das áreas cedidas a uma bolsa de terrenos que permitisse ao município intervir no mercado, sempre que necessário, por forma a reassumir algum controle efetivo sobre o território.

Quanto ao regime das contribuições especiais, deve ponderar-se a recuperação do instituto do encargo de mais-valia para financiamento de infraestruturas gerais, estruturantes do território (construção e manutenção), cujas utilidades são indivisíveis e cujo financiamento é impossível de assegurar, ao nível local, pela utilização do mecanismo da perequação compensatória.

Esta avaliação deve ser efetuada no quadro da reponderação do instituto da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, inadequada para o financiamento daquelas infraestruturas.

RECOMENDAÇÕES

- Alterar o **sistema de avaliação da propriedade** constante do Código das Expropriações.
- **Reavaliar o instituto das cedências e compensações**, permitindo a criação de bolsas de terrenos.
- Reavaliar o instituto da taxa pela realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas, ponderando a possibilidade de **consignação de receitas decorrentes das operações urbanísticas**.
- Definir um regime geral de contribuições especiais, através da **recuperação do instituto do encargo de mais-valia para financiamento de infraestruturas gerais.**

5. REQUALIFICAR A VIDA NAS CIDADES

Através de uma correta tributação do património devem estudar-se modelos de justiça retributiva que incentivem a regeneração do tecido urbano, por via do investimento privado na reabilitação de edifícios que vise o seu arrendamento e a ocupação de prédios atualmente devolutos, à utilização de métodos construtivos, materiais e equipamentos que sejam sustentáveis e promovam uma maior eficiência energética. **Os grandes centros urbanos das maiores cidades portuguesas encontram-se ainda desertificados,** especialmente na sua ocupação para fins habitacionais, sendo necessária a sua reabilitação e a implementação de mecanismos que permitam recuperar a sua vitalidade.

RECOMENDAÇÕES

- Criar "**zonas francas urbanas**" para que, através de uma significativa redução dos encargos fiscais, aí se permita e incentive os proprietários à realização de ações de reabilitação com vista à ocupação por arrendamento das habitações ou espaços comerciais.
- Simplificar o regime do licenciamento de obras que visem a **reabilitação de edifícios**.
- Adotar um novo paradigma de mobilidade na cidade através do incentivo ao desenvolvimento de **sistemas alternativos ao transporte individual convencional**, nomeadamente através de sistemas de veículos partilhados, parques periféricos *(park&drive)* e bicicletas partilhadas.

DESAFIO 17

Assumir o mar como motor de desenvolvimento e de afirmação de Portugal no mundo

Entre a busca de uma solução para a pátria, relatada nos Lusíadas, e o desafio transcendente relatado na *Mensagem* de Fernando Pessoa – "*O mito é o nada que é tudo*" – nada nos marca mais como povo: o mar.

No entanto, **Portugal, apesar da sua potencial mais-valia** ditada pelo seu posicionamento geoestratégico e riqueza natural do mar nas suas diversas valências (biológico, energético, etc.), **tem desperdiçado todo esse potencial**, não o aproveitando ainda de forma convincente. Muitos são os documentos orientadores que apontam **os oceanos como recurso a explorar**, gerador de valor para o desenvolvimento de uma economia sustentável.

A verdade é que, hoje, no mar, operam vários setores que, não só não dialogam entre si, como se isolam do país. O Estado mantém uma presença ineficiente, os custos fixos são elevados e impeditivos da reestruturação dos setores tradicionais e do desenvolvimento de novos setores. A legislação e a regulação são dispersas e desconexas, com processos de licenciamento longos e de resultado incerto. A investigação e inovação não demonstram evidências de impacto económico.

Mergulhado na crise e em busca de novos motores de desenvolvimento, Portugal tem que assumir a sua vantagem natural e potenciar o mar como parte da solução.

Como recurso natural, Portugal tem dos maiores números da UE, com a 11ª Zona Económica Exclusiva (ZEE) do mundo (de acordo com as áreas oficiais reconhecidas pela Comissão Europeia), por onde circula uma significativa parcela do comércio europeu. No consumo de produtos de pesca, o país tem os maiores índices da UE, com 56,5Kg de consumo *per capita* ano contra uma média da UE de 22,7kg/ano.

Ao nível do emprego gerado pelas atividades ligadas ao mar, os números são, internamente, expressivos, representando mais de 99 mil postos de trabalho, o equivalente a 2% da população activa.

No entanto, apesar destes indicadores revelados pela Comissão Europeia, o PIB do mar em Portugal representa apenas 2%. Por exemplo, no que respeita às pescas, considerando o elevado consumo de peixe *per capita* em Portugal mas a baixa capacidade de produção do país, necessitamos de importar 62%, do que consumimos, o que representava em 2010, de acordo com os dados divulgados pelo setor um défice comercial de 740 milhões de euros.

Uma nova abordagem impõe-se. Uma abordagem capaz de converter o nosso protagonismo natural em protagonismo económico. Uma abordagem multidisciplinar, capaz de introduzir o mar na investigação, na cultura, na biodiversidade e na conservação da natureza, na produção de pensamento estratégico para Portugal. Nada produz riqueza sem inovação, sem segurança e sem sustentabilidade económica, social e ambiental.

É fundamental criar o enquadramento necessário à reinvenção dos subsetores tradicionais e ao aparecimento de novos subsetores, relacionados com o aproveitamento energético, a exploração de recursos minerais, ou a utilização da biotecnologia aplicada aos recursos marinhos.

Nesse sentido defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Reorganizar, reestruturar e regular a economia do mar
- → Criar uma marca distintiva ancorada na aproximação dos portugueses ao mar
- → Reforçar o conhecimento, a ciência e tecnologia e as competências na área do mar
- → Estabelecer um novo modelo de financiamento e de governação do mar
- → Proteger os oceanos das consequências das alterações climáticas

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. REORGANIZAR, REESTRUTURAR E REGULAR A ECONOMIA DO MAR

É importante, a criação de um sistema de regulação unitário, assente num ordenamento de abordagem ecossistémica, capaz de simplificar processos de licenciamento, regular a utilização privada do bem do domínio público, tendo em conta cada subsetor.

RECOMENDAÇÕES

- → **Reorganizar as diferentes autoridades administrativas na área da economia do mar**, criando um **Balcão Único do Mar,** de forma a reconduzir os processos de licenciamento a uma única entidade pública que congregue as relações entre os requerentes e as restantes entidades.
- → Elaborar a Lei de Bases do Mar como documento sintetizador, sistematizador e simplificador de toda a legislação com envolvência no mar.
- → Incorporar a **monitorização e a avaliação na gestão das zonas de bacia marítima e costeiras** com indicadores sócio económicos e ambientais.
- → Elaborar **manuais setoriais do investidor do mar**, de formar a atrair investimento e melhor "comunicar" o valor do mar.

2. CRIAR UMA MARCA DISTINTIVA ANCORADA NA MUDANÇA CULTURAL DE APROXIMAÇÃO DOS PORTUGUESES AO MAR

Temos de ser capazes de criar de uma imagem renovada do mar e suas potencialidades, dando visibilidade ao mar numa perspetiva inovadora. O mar como marca distintiva de Portugal e dos portugueses.

RECOMENDAÇÕES

- → Introduzir o mar nos **planos curriculares** com a criação de Centros de Mar de forma a cobrir territorialmente o país que, em articulação com os estabelecimentos de ensino e clubes, sejam dinamizadores de todas as atividades desportivas náuticas, incluindo o desporto escolar, bem como, centros de formação e difusão do conhecimento do mar.
- → Criar um **guia das carreiras no setor marítimo** à semelhança do "*sea vision UK*" no Reino Unido.
- → Usar as **embaixadas e organismos portugueses de vocação empresarial para promover Portugal como país do mar**, pela geografia e pela história, de forma a atrair investimento estrangeiro.

3. REFORÇAR O CONHECIMENTO, A CIÊNCIA E TECNOLOGIA E AS COMPETÊNCIAS NA ÁREA DO MAR

Colocar, pelo menos, um centro de investigação no grupo dos quinze primeiros do *ranking* europeu para a investigação marinha.

RECOMENDAÇÕES

- Promover a participação portuguesa em **equipas internacionais de I&D e *clusters*** internacionais do mar, com vista a importar as melhores praticas e acompanhar o estado da arte internacional das atividades do mar.
- Promover a "permeabilidade" entre as entidades do sistema científico-tecnológico nacional e a indústria para que a **investigação científica** possa ser integrada na cadeia de valor da inovação da economia do mar.
- Desenvolver um Programa de Monitorização para o número de **patentes registadas por entidades no sistema científico e tecnológico nacional** (eventuais contratos de licenciamento), e de projetos de investigação, em centros de I&DT e empresas que visem a criação de produtos ou processos inovadores.
- Realizar um estudo de *benchmarking* internacional, identificando três casos de sucesso de centros de investigação ou centros tecnológicos com um papel ativo na cadeia de valor da inovação na economia do mar.

4. ESTABELECER UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO E DE GOVERNAÇÃO DO MAR, ASSEGURANDO UM MAIOR ENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO

Transformar o Estado de *player* em "regulador facilitador" e potenciar a participação de privados, complementada com o uso de fundos estruturais, com vista a alavancar o investimento.

RECOMENDAÇÕES

- Aplicar fundos estatais e comunitários capazes de atrair, através de mecanismos de *matching funds*, **investidores privados** que potenciem os recursos nacionais e a geração de conhecimento.
- Deixar de ter o Estado como agente económico direto na área portuária, **privatizando ou concessionando** as atividades por si desenvolvidas, em particular a gestão de portos, sempre com adequados instrumentos de partilha de risco.
- Fazer o ***benchmarking* da gestão portuária nacional** com as melhores práticas internacionais.
- Reforçar a capacidade competitiva dos portos para captar o tráfego que circula na ZEE e colocar Portugal na rota de ligação de Europa com o mundo, criando um **autoridade portuária nacional** capaz de apresentar Portugal como uma plataforma sustentável e eficiente na captação de serviços e criando terminais dedicados ao Transporte Marítimo de Curta Distância.

→ **Potenciar todos os subsetores** com destaque no imediato para:

a) Pescas e aquicultura, com uma abordagem integrada destes dois subsetores; identificação de pesqueiros de forma a melhorar a seletividade das artes de pesca e gerir as capturas; reconhecer as especificidades das Regiões Ultraperiféricas e adequar a abordagem; promover a criação de clusters inter profissionais; fomentar a instalação de unidades de aquicultura verticalmente integradas e de apoio ao repovoamento, sobretudo de espécies mais ameaçadas; fomentar a existência de estruturas de transformação do pescado atlântico, identificando soluções de economia de escala para o setor; valorizar a estrutura humana com enfoque no empreendedorismo, gestão e zootecnia; criar um sistema de certificação de qualidade dos produtos.

b) **Fileira Náutica,** com a **generalização da prática de desportos náuticos**; colocar Portugal na rota dos grandes eventos desportivos náuticos, quer como pais recetor de eventos mundiais quer pela colocação de atletas na alta competição; elaborar um plano estratégico com vista a criar uma cadeia de apoios necessários à navegação de recreio – portos de escala, de estadia e de hibernação – potenciando as infraestruturas existentes e identificando novos locais, possíveis fontes de financiamento e potenciais investidores e, ainda, promovendo a integração destes espaços na envolvente urbana existente; reforçar o papel de Portugal nas rotas de cruzeiros, quer através do aumento da componente porto de partida/chegada, quer através da criação de produtos turísticos que associem às viagens de cruzeiro atividades complementares que permitam aumentar tempos de estadia em terra.

c) **Biodiversidade**, atribuindo-lhe o devido valor económico tendo em conta os serviços prestados pelos ecossistemas e os custos para a sociedade da sua eventual degradação, como forma de os players internalizarem os custos da sua conservação; monitorizar de forma global a evolução dos ecossistemas, avaliando a eficácia de medidas de conservação e a sustentabilidade das atividades de exploração de recursos; aumentar a consciência e a fiabilidade dos conhecimentos relativos ao meio marinho, criando um sistema de dados com inventariação dos recursos naturais, do valores e da qualidade do meio marinho, ao dispor de todos, reduzindo custos de contexto para os utilizadores/investidores.

d) **Construção e Reparação Naval**, criando inovação em mercados especializados do setor, designadamente de parcerias com fabricantes internacionais de equipamentos; desenvolver know how na engenharia e arquitetura naval, em especial nas valências associadas à construção de embarcações e equipamentos de recreio e turismo náutico; potenciar o setor da construção naval na cooperação com o novo subsetor da energia offshore em especial nas tecnologias associadas à instalação de unidades de produção *offshore* de energia elétrica de base renovável.

5. PROTEGER OS OCEANOS DAS CONSEQUÊNCIAS DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Desenvolvimento de uma estratégia de controlo de emissões com medidas específicas para os oceanos e assegurar o uso sustentável dos seus recursos.

RECOMENDAÇÕES

- Participar ativamente na celebração de um **acordo global para a proteção dos oceanos.**
- Intervir no seio da ONU e outras organizações/entidades supranacionais para a criação de um **mercado global de *"carbono azul"*** para que, quem protege o oceano, consiga obter benefícios diretos.
- Elaborar um **Protocolo de Investigação para o Mar** com universidades e centros de investigação.
- Reduzir os **fatores de *stress* e restaurar a função dos ecossistemas**, através da implementação de boas práticas e da consagração, nos manuais sectoriais do investidor do mar, de estratégias ecoeficientes a seguir pelos investidores no mar.
- Monitorizar o **cumprimento das metas de emissão de CO_2 impostas a Portugal, com enfoque nas atividades do mar**, através da publicação anual do relatório do estado do ambiente.

DESAFIO 18

Estabelecer uma mobilidade verde e inteligente, assente num modelo empresarial eficiente

Sendo verdade que, no curto prazo, o setor dos transportes está focado em objetivos de viabilização económico-financeira e de eficiência operacional, não é menos verdade que, no médio e longo prazo, os objetivos serão de competitividade, sustentabilidade e de criação de riqueza e emprego para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e potenciar o crescimento da economia nacional.

Sabemos que o espaço urbano continuará a ser central para o crescimento e desenvolvimento da sociedade. No entanto, as **deslocações pendulares estão a ser realizadas pelo automóvel com clara perda de quota de mercado do transporte público**.

Esta situação exige uma atuação coordenada e concertada entre várias políticas públicas nomeadamente, Ordenamento do território, energia, clima e fiscalidade com o sistema de mobilidade.

Impõe-se uma visão estratégica integrada e consolidada de políticas públicas, de organização do mercado com racionalidade económica e financeira, geradora de oportunidades de negócio, que: integre e articule as capacidades e vocações específicas de cada modo de transporte potenciando a plataforma Ibérica; traga novos produtos e serviços que criem riqueza e contribuam decisivamente para o desenvolvimento sustentável de Portugal.

O combate às alterações climáticas terá necessariamente de envolver todos os setores da atividade. Ora, o **setor do transportes tem uma especial responsabilidade na medida em que o seu consumo de energia 30 a 40% do consumo global de energia.**

Queremos uma mobilidade verde para Portugal. Nesse sentido defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Redefinir o modelo de governação do sistema de mobilidade
- → Assegurar um menor envolvimento do Estado e um maior protagonismo dos privados
- → Rever o modelo de financiamento da mobilidade
- → Aumentar a utilização do transporte público
- → Potenciar o desenvolvimento do transporte aéreo, carga e logística
- → Valorizar o *cluster* científico e tecnológico da mobilidade
- → Promover um sistema de "*mobilidade verde*"

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. REDEFINIR O MODELO DE GOVERNAÇÃO DO SISTEMA DE MOBILIDADE, NUMA ECONOMIA DE MERCADO COM MAIOR REGULAÇÃO ECONÓMICA E TÉCNICA

Instituir uma nova organização da cadeia de valor do sistema de mobilidade que permita ao Estado ser eficaz e eficiente na regulação sectorial, planeamento e operacionalização das políticas de mobilidade, contemplando também uma adequada descentralização a nível do Poder Local.

RECOMENDAÇÕES

→ Focar o Estado no **planeamento, regulação, e coordenação global do sistema de mobilidade:**

Assegurando o **planeamento estratégico e de gestão de mobilidade** (infraestruturas e transportes), a nível nacional e supramunicipal, assente respetivamente num organismo da Administração Pública e em agrupamentos supramunicipais, que sejam responsáveis, num primeiro nível, pelo suporte ao governo na formulação da estratégia de desenvolvimento e políticas sectoriais para o setor dos transportes e, a nível regional/supramunicipal, pelo planeamento e gestão integrada das redes de transporte.

Reforçando as competências dos Institutos e outros organismos estatais para concretizar uma efetiva regulação sectorial, promovendo um ambiente de mercado na mobilidade, atuando em áreas como a concessão dos serviços de transporte, gestão do relacionamento infraestruturas/operadores, regulação económica dos agentes, regulação da qualidade de serviço, entre outras.

Clarificando e simplificando (pela eliminação de redundâncias e sobreposições) **as competências da Administração Pública** do sistema de mobilidade, em articulação com os **municípios e entidades multimunicipais,** de forma a assegurar o funcionamento, regulação e fiscalização das atividades e exigências funcionais do sistema, organizando a mobilidade numa lógica de complementaridade entre os modos terrestres, aéreos e marítimos.

Prosseguindo uma efetiva descentralização da gestão dos transportes nomeadamente para o Poder Local (Autarquias), estimulando agrupamentos supramunicipais com responsabilidade pela gestão das concessões, favorecendo a atuação intermunicipal a nível regional.

→ **Contratualizar a prestação do serviço público de transportes** e estruturar o modelo de análise e tomada de decisão dos investimentos no setor:

Estabelecendo orientações para a definição e aplicação do conceito de serviço público das empresas do setor dos transportes.

Definindo as arquiteturas de contratualização de serviço público e as boas práticas para a análise de investimentos no setor.

→ Assegurar o cumprimento de **objetivos de eficiência de gestão**, também integradores de outras políticas públicas com ligação direta com a mobilidade.

Promovendo a complementaridade dos modos de transporte e a otimização dos interfaces intermodais [25] de transporte público de passageiros.

Estabelecendo modelos e sistemas de monitorização e avaliação sistemática do desempenho contratual das concessões de serviço público e dos contratos de gestão estabelecidos para cada empresa.

25 Plataformas de ligação entre diferentes modos de transporte.

2. ASSEGURAR UM MENOR ENVOLVIMENTO DO ESTADO E UM MAIOR PROTAGONISMO DOS PRIVADOS NO SISTEMA EMPRESARIAL DA MOBILIDADE

Racionalizar e reestruturar a arquitetura empresarial do sistema de transportes de modo a assegurar uma operação eficiente e integrada, nomeadamente, através de um papel mais ativo da iniciativa privada nos vários modos (urbanos e suburbanos) do transporte público de pessoas e mercadorias. Este processo deve garantir a necessária compatibilização das atividades e funções que se venham a desenhar para o sistema empresarial da mobilidade com o modelo governativo e financiador.

RECOMENDAÇÕES

- **Otimizar o número de organismos e empresas, e as sinergias entre estas**, através da criação/consolidação das autoridades metropolitanas de transporte, do desenvolvimento de planos multimunicipais de mobilidade integrada e da integração operacional/acionista de empresas.
- **Substituir as funções do Estado na gestão e exploração das empresas de transporte**, através da contratualização de serviço público e da privatização/concessão progressiva do capital público nas empresas, garantindo a todos os *stakeholders* transparência na gestão do respetivo interesse, seja o concedente, o concessionário, ou os clientes.
- Fomentar a **integração empresarial das operadoras de transporte público rodoviário de mercadorias**, valorizando os ganhos de eficiência e competitividade com impacte na receita fiscal.
- Criar uma **bolsa de oferta/procura para o transporte de mercadorias**, como forma de potenciar um mercado com dimensão crítica e eficiente.

3. REVER O MODELO DE FINANCIAMENTO DA MOBILIDADE. SOLUCIONAR A DÍVIDA HISTÓRICA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES. ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE DAS OPERAÇÕES

Solucionar o *stock* da dívida histórica das empresas de transporte, de cerca de 17 mil milhões de euros, e implementar um modelo de financiamento sustentável que impeça a continuação da "*espiral de endividamento*" do sistema.

RECOMENDAÇÕES

- **Solucionar a dívida histórica das empresas de transportes:**

  Transferindo a dívida histórica de todas as empresas para uma sociedade veículo, possibilitando a gestão global e integrada do *stock* de dívida. Esta medida também permitirá limpar os balanços das empresas para as preparar para processos de reestruturação, privatização ou concessão.

  Renegociando a dívida com entidades financiadoras e/ou através da sua assunção por parte do Estado.

- **Definir um modelo de financiamento dos transportes públicos orientado pelo objectivos de sustentabilidade financeira das empresas, de melhoria da qualidade do serviço, de redução das**

emissões de gases com efeito de estufa no setor dos transportes, de redução da dependência energética do exterior e de diminuição do congestionamento urbano. Nesse sentido, o financiamento dos transportes públicos – na vertente de exploração e de novos investimentos – deve beneficiar do reconhecimento das emissões de CO_2 evitadas face ao transporte individual (através da alocação de uma parte das receitas dos leilões de CO_2 ou das receitas de uma taxa de carbono), das receitas resultantes de portagens urbanas e do estacionamento, da tributação sobre o transporte individual (combustível, registo automóvel e portagens rodoviárias).

4. AUMENTAR A UTILIZAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO

Criar elementos de atratividade do Transporte Público (TP) que propiciem a preferência estável dos clientes na satisfação das suas necessidades de Mobilidade

RECOMENDAÇÕES

- Assegurar a **intermodalidade entre os vários modos e serviços de transporte** com minimização de transbordos.
- Melhorar a **informação aos clientes**, construindo uma ferramenta tecnológica partilhada com todos os dados sobre transportes nas áreas metropolitanas, nomeadamente, serviços, horários, perturbações, preços dos títulos de transporte, canais de venda.
- Simplificar e **uniformizar títulos de transporte** nas áreas metropolitanas (por ex. eliminar os títulos próprios por empresa, criando e alargando títulos do sistema).
- Controlar e **publicitar indicadores objetivos da qualidade** do transporte público criando uma dinâmica de melhoria contínua forçada pelo mercado (ex: indicadores de regularidade, pontualidade, satisfação dos clientes, outros).
- Incentivar a **focalização da oferta na satisfação das necessidades dos clientes**, na "experiência da utilização da rede de transportes", aumentando o conforto e a qualidade da utilização do sistema.

5. POTENCIAR O DESENVOLVIMENTO DO TRANSPORTE AÉREO, CARGA E LOGÍSTICA

Definir modelos de privatização no transporte aéreo que preservem a importância estratégica do turismo para a economia nacional e dinamizar fatores de competitividade logística que permitam a Portugal potenciar a sua "fachada atlântica" e assumir-se como eixo privilegiado de entrada e saída de mercadorias na Península Ibérica e de charneira de e para a Europa. O aproveitamento das oportunidades que se colocam no mercado da logística global, nomeadamente com o redesenho dos fluxos logísticos mundiais em consequência do alargamento do Canal do Panamá, obriga ao desenvolvimento estruturante da conectividade ferroviária internacional, bem como à configuração de infraestruturas logísticas intermodais nos portos marítimos.

RECOMENDAÇÕES

- Assegurar uma **mobilidade aérea competitiva** que se constitua como motor do desenvolvimento da economia nacional, nomeadamente do turismo.
- Criar condições para o **crescimento dos portos nacionais** através do alargamento da sua zona de influência (*hinterland*) aos vários mercados regionais de Espanha, nomeadamente Madrid, e pela ligação à Europa além-Pirenéus.
- Integração das infraestruturas logísticas portuárias com outras de suporte à atividade empresarial em zonas específicas do país e/ou de suporte a negócios específicos que pela sua escala e especificidade deverão ter um tratamento diferenciado.
- Ligar os **portos nacionais aos principais eixos ferroviários de mercadorias** (eg: inserir o porto de Aveiro na rede ferroviária, criar condições para que seja realizável o cruzamento de comboios de mercadorias de 700 metros em Sines, harmonizar os sistema de telecomunicações e sinalização segundo a norma europeia de gestão de tráfego ferroviário ERTMS [26]).
- Desenvolver **infraestruturas logísticas intermodais** com múltiplas valências nos principais portos, incluindo nomeadamente: apoio à atividade logística portuária; interfaces intermodais com a rodovia e ferrovia de modo a assegurar o transporte rápido, económico e eficiente das mercadorias até ao destino final; disponibilização de infraestruturas de 2ª e/ou 3ª linha para a prestação de serviços de valor acrescentado (ex: desconsolidação/consolidação, armazenamento, manipulação, entre outros); prestação de serviços de apoio a empresas e veículos.
- Desenvolvimento das negociações com Espanha para assegurar a continuidade da **rede ferroviária em bitola mista** para além da fronteira, com vista à sua ligação aos principais eixos ferroviários europeus de mercadoria; resolução das principais questões regulatórias e regulamentares que obviam à eficiência do transporte ferroviário de mercadorias.
- Continuar os esforços de **melhoria de eficiência e desburocratização**, nomeadamente pela integração de informações e procedimentos entre todos os atores que prestam serviço nos portos e nas infraestruturas logísticas associadas.

26 ERTMS (European Rail Traffic Management System) – Sistema Europeu de Gestão de Tráfego Ferroviário.

6. VALORIZAR O CLUSTER CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DA MOBILIDADE

Desenvolver novos modelos de negócio, produtos e serviços baseados na Inovação e na I&D, dinamizados através de políticas públicas adequadas e integradoras de conhecimento multidisciplinar (que proporcionem) promovendo a estruturação de uma fileira sectorial da mobilidade.

RECOMENDAÇÕES

- Desenvolver um **ecossistema de utilizadores finais do sistema da mobilidade**, empresas, universidades e entidades do sistema científico e tecnológico nacional. Agrupar estas entidades numa lógica de *cluster*, para potenciar a criação de novos modelos de negócio e de produtos e serviços no setor, baseados na inovação, na investigação & desenvolvimento e nas novas tecnologias.
- Definir uma **estratégia nacional de investigação, desenvolvimento e inovação para o setor da mobilidade**, que deve passar pela criação de um programa único, que inclua os diferentes modos transporte (rodoviário, ferroviário, marítimo-portuário e aeroportuário) e que tenha como missão tornar Portugal num *player* competitivo na investigação, conceção, desenvolvimento, produção e comercialização de produtos e serviços associados aos diferentes modos de transporte que constituem o sistema da mobilidade.
- Promover a **aproximação do setor da mobilidade a outras indústrias**, definindo soluções de negócio convergentes e de valor acrescentado, nomeadamente com o turismo e lazer, logística, saúde e outros.
- Reforçar a presença de Portugal nas plataformas internacionais de discussão e **definição dos standards da indústria**, que se têm vindo a desenvolver centrados nos modos de transporte (aviação, marítimo e rodoviário e ferroviário), criando uma esfera de influência que valorize as soluções nacionais.

7. PROMOVER UM SISTEMA DE "MOBILIDADE VERDE" QUE CONTRIBUA PARA UMA ECONOMIA DE BAIXO CARBONO

Dinamizar as atuações tendentes à redução das emissões de gases de efeito de estufa do sistema de mobilidade utilizando quer novas tecnologias, quer combustíveis com menor teor de carbono, fomentar a mobilidade por veículos elétricos, aduzindo uma geração de valor através da criação de uma bolsa de emissões e de um maior nível de ecoeficiência.

RECOMENDAÇÕES

- **Integrar e articular efetivamente as várias políticas públicas** – ordenamento do território, clima, energia, fiscalidade – com a mobilidade.
- Dinamizar a mudança na escolha do modo de transporte a utilizar diariamente pelas pessoas **promovendo o modal Split**, isto é, a passagem do uso excessivo do transporte individual para o transporte coletivo.
- Criar uma **Bolsa de Emissões Evitadas a transacionar no mercado de carbono**, de modo a que o transporte individual mais poluente financie parte do transporte público. Incentivar a utilização de "tecnologias mais limpas" na cadeia de valor da mobilidade, quer em termos do transporte público quer do transporte individual, que permitam baixar os níveis de emissões de gases com efeito de estufa, cumprindo com as metas estabelecidas internacionalmente. Sublinhar que os comboios e os carros elétricos poderão ser tão "verdes" quanto a energia elétrica produzida para os alimentar.

Se a grande questão atual
é o desemprego em geral,
com agudizações nos segmentos
jovens, sénior e de longa duração,
a longo prazo emergem outras
questões como a estrutura
do emprego ou a qualificação
e formação profissional.

BEM-ESTAR

DESAFIO 19

Aumentar o emprego, num contexto de maior diversidade e flexibilidade nos regimes de contratação e de formação

DESAFIO 20

Assegurar uma maior intervenção das organizações da economia social e do voluntariado

DESAFIO 21

Promover um sistema de saúde inclusivo, financeiramente sustentável, num quadro de maior liberdade de escolha e de concorrência

DESAFIO 22

Fortalecer a família reconhecendo-a como o primeiro contexto de coesão social e de diversidade

DESAFIO 23

Reforçar os direitos dos consumidores, com maior acesso à informação e aos meios de resolução de litígios

DESAFIO 19

Aumentar o emprego, num contexto de maior diversidade e flexibilidade nos regimes de contratação e de formação

Se o emprego está associado aos ciclos do crescimento económico – com picos negativos em alturas de diminuição do PIB – é desejável que o tecido empresarial seja mais imune a estes ciclos e que, ao nível individual, **as pessoas estejam mais preparadas para a flexibilidade laboral** e para um mundo de trabalho mais global, com competências transversais e com maior capacidade para adaptações vocacionais ao longo da vida.
As questões do emprego devem ser encaradas não só no momento atual mas também na antevisão do que a evolução da demografia mostra na sociedade portuguesa a uma e a duas gerações. Com uma das taxas de natalidade mais baixas da Europa, e se não inverter esta tendência, **Portugal terá dificuldade em crescer de forma sustentada e em gerar riqueza suficiente no prazo de 20 anos só por via da sua população**.
Se a grande questão atual é o desemprego em geral, com agudizações no segmento jovem, sénior e de longa duração, a longo prazo emergem outras questões como a estrutura do emprego ou a qualificação e formação profissional.
Um indicador relevante da vitalidade de uma economia é a sua taxa de atividade, medida pelo rácio entre a população ativa – empregada ou desempregada – e a população total. Numa análise estimativa do *SEO Economic Research*, Portugal não atingirá a taxa de atividade desejada de 70%, a médio/longo prazo, se não contar com fenómenos migratórios. Terá que inverter a sua taxa de natalidade, que foi de 9,5 crianças por cada 1.000 habitantes em 2010 – a terceira mais baixa da Europa – ou atrair mão de obra estrangeira, sob pena da sua população ativa não ser suficiente para suprir as necessidades coletivas da sociedade, nem para suportar os custos sociais da mesma.
Portugal iniciou a década 1990/2000 com uma taxa de desemprego de 4,8%, tendo aumentado nos anos centrais desta década (7,1% em 1995, abaixo dos 10% da Europa dos 15), e voltando a descer para 3,9% em 2000 (Eurostat, 2010). A evolução da taxa de desemprego em Portugal apresentou uma tendência semelhante à registada em outros países europeus de dimensão comparável – como a Áustria, a Dinamarca e a Holanda – até 2005. A partir desse ano iniciou um processo de aumento progressivo da taxa de desemprego, tendo ultrapassado a taxa de desemprego da Europa dos 27 (coincidente com a Europa dos 15) – 10,3% em 2009 e 15% em 2012 (2ºT).

Neste contexto, nacional e internacional, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Garantir uma demografia do emprego equilibrada a médio-longo prazo
- → Promover a diversidade de regimes de contratação
- → Promover a mudança de paradigma da formação para um sistema dual

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. GARANTIR UMA DEMOGRAFIA DO EMPREGO EQUILIBRADA A MÉDIO-LONGO PRAZO

Uma das variáveis demográficas que afetam o emprego e que tem apresentado comportamentos mais distintos ao longo do tempo é o grupo etário. **O desemprego na população jovem foi sempre o mais elevado nos três grupos** – 15/24 anos, 25/54 anos, 55/64 anos (dados do INE).

Já a população desempregada sénior tem vindo a registar uma tendência de aumento dos níveis de desemprego, com exceção dos anos de 1998 a 2001 (atualmente apresenta níveis de desemprego próximos dos da população dos 25/54 anos). Ora, este nível de desemprego nesta população afigura-se mais preocupante porque o **nível de empregabilidade após os 55 anos é significativamente menor.**

Já no desemprego de longa duração, Portugal apresenta níveis bastante elevados – 43,6% dos desempregados estão nesta situação há mais de 12 meses e, em comparação com países de dimensão semelhante não mostra sinais de evolução favorável.

A maioria dos programas de incentivo ao emprego existentes em Portugal destina-se a facilitar o ingresso inicial no mercado de trabalho. Apenas alguns incluem também a população sénior como potencial beneficiária, embora não tenham sido desenhados especificamente para esta.

Ao nível da população sénior, tem vindo a ser considerado, no contexto internacional, o efeito que o aumento da idade da reforma teria na taxa de atividade da população sénior.

É estimado pela OCDE que o aumento em um ano na idade da reforma aumentaria a taxa de atividade em cerca de 1 a 2 pontos percentuais. Uma medida apontada como inspiradora da permanência da população sénior mais tempo em funções e considerada socialmente justa é a criação de um sistema de segurança social neutro do ponto de vista atuarial. Contudo, tal como o aumento da idade da reforma, esta medida não promove o aumento das oportunidades de emprego e implica uma mudança de mentalidade do empregador. Simultaneamente, não assegura a saída protegida do mercado de trabalho de quem não tem condições de saúde para continuar a trabalhar e a quem será sempre necessário acautelar proteção social para as suas condições particulares.

No caso da população jovem, os estágios subsidiados constituíram-se como uma das soluções de integração no mercado de trabalho mais generalizadas, visando aumentar a taxa de atividade e reduzir o desemprego. **No entanto, esta solução tornou-se um elemento de desequilíbrio no mercado de trabalho** – cerca de 60% dos jovens na União Europeia têm um contrato de cariz temporário (estágio, trabalho temporário e contrato a termo). Ou seja, a promoção da empregabilidade tornou-se um modo de vida para a população até aos 25 anos.

RECOMENDAÇÕES

- → Aumentar a taxa de atividade através do incentivo de **políticas de natalidade** e da **revisão das políticas de imigração**.
- → Promover **políticas ativas de emprego para a população jovem mais dirigidas a subgrupos** e segmentos desta população, tendo em conta o nível de formação, a localização e o perfil de transição escola/mundo do trabalho, e revisão das políticas ativas de emprego generalistas e avaliação da sua real capacidade de criação de emprego.
- → Desenvolver **políticas ativas de emprego e programas de qualificação para a população sénior (com mais de 55 anos) e com mais de 45 anos**, através da requalificação de funções na população, benefícios fiscais, regulamentação dos contratos de *interim management*, promoção do trabalho a tempo parcial.
- → Adotar medidas de estímulo à **requalificação de desempregados de longa duração e de penalização para não-aceitação de ofertas de emprego**.

2. PROMOVER A DIVERSIDADE DE REGIMES DE CONTRATAÇÃO DE MODO A ENCONTRAR SOLUÇÕES PARA A FLEXIBILIDADE LABORAL

Em Portugal, a contratação de trabalhadores caracteriza-se pela diversidade de soluções: contrato sem termo; contrato a termo certo ou termo incerto; contrato de curta duração; contrato intermitente; trabalho temporário e ainda trabalho independente.

A idade é um fator preponderante no tipo de contrato. Enquanto a idade média dos trabalhadores com contrato sem termo é de 41 anos, nos contratos a termo a idade média é de 32,5 anos (dados INE, 2009). Ora estes dados são relativamente estáveis no tempo, não apresentando diferenças estatísticas significativas com as médias de 2005. No caso específico dos jovens entre os 15 e os 24 anos a percentagem de contratos a termo atinge os 55,6% em Portugal (vs 40,7% na Europa dos 15). Ou seja, são essencialmente as pessoas mais jovens que são contratadas a termo.

Embora exista um conjunto diverso de regimes de contratação, com um conjunto de regras próprio – num modelo semelhante ao inglês, verificamos que existe uma **tendência para uma separação entre a contratação sem termo, com mais benefícios e para uma população mais velha, e a contratação a termo para uma população mais jovem e com menos benefícios**. Os demais regimes contratuais, se bem que regulados e fiscalizados, correspondem a sistemas menos comuns e respondem a necessidades de flexibilidade do mercado de trabalho – trabalho temporário – ou da natureza da funções – trabalho independente. O quadro legislativo da área laboral tem vindo a mudar nos últimos anos e apresenta, para estruturas de micro e pequenas empresas, uma complexidade processual que não ajuda ao seu cumprimento.

Ora, importa perceber a razão da perpetuação dos contratos a termo, se a necessidade do trabalho existe. **Importa perceber o que leva os empregadores e agentes do setor social a não criar postos de trabalho baseados em contratos sem termo**. De igual modo, os custos associados à cessação dos contratos sem termo, quer por negociação individual, quer por extinção de posto de trabalho, despedimento coletivo ou mesmo por inadaptação, pode dissuadir os empregadores no momento de escolher um tipo de contratação permanente.

Também aqui se começou a assistir a uma inversão desta situação, pois está já previsto, para já apenas para os contratos de trabalho celebrados em ou após 1 de novembro de 2011, que a compensação pela respetiva cessação é reduzida de 30 para 20 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade (sendo calculada proporcionalmente em caso de fração do ano), não podendo exceder 20 vezes a retribuição mínima mensal garantida, nem ser superior a 12 vezes a retribuição mensal e diuturnidades do trabalhador ou, se se aplicar o limite anterior, a 240 vezes o valor da retribuição mínima mensal garantida.

Tudo indica que estas novas regras se venham a aplicar a todos os contratos e não apenas aos celebrados após aquela data, já que só assim se farão sentir os resultados destas medidas a curto/médio prazo.

O conceito de **flexisegurança**, amplamente debatido e muitas vezes mal-interpretado, prevê formas contratuais flexíveis e previsíveis, acordos de trabalho e organização de trabalho modernizados.

A OCDE publica um indicador compósito de rigidez laboral, que se baseia em 21 elementos sobre os custos do trabalho (colocação e despedimento) e que se pode resumir em três subgrupos: Despedimento individual dos trabalhadores com contratos permanentes (sem termo); Custos adicionais dos processos de despedimento coletivo; Regulação dos contratos a prazo e dos contratos com agências de trabalho temporário.

Portugal é, nesta avaliação, um dos países com maior rigidez laboral. De uma aparente diversidade de formas contratuais à disposição, encontramos uma rigidez comparativa na sua utilização. Em particular, no que respeita à proteção no despedimento.

Das formas possíveis de cessação de contrato de trabalho por iniciativa do empregador – justa causa por facto imputável ao trabalhador (justa causa subjetiva), inadaptação, extinção de posto de trabalho, despedimento coletivo e mútuo acordo no âmbito de reestruturação (ou não) – a mais frequente é o despedimento coletivo. Os despedimentos por justa causa subjetiva e por inadaptação são, até ao início de 2012, pouco significativos. Já o número de trabalhadores despedidos por despedimento coletivo aumentou de 3.462, em 2010, para 6.526 trabalhadores, em 2011, o que representa uma subida de 89%.

Os custos com os despedimentos coletivos em Portugal, que influenciam os custos das negociações individuais no âmbito de cessação de contrato de trabalho por mútuo acordo, já que estabelecem um elemento de comparação, continuam a ser dos mais elevados da Europa, apesar da alteração prevista com a nova Proposta de Lei n.º 46/XII. Com a introdução de um limite de 20 dias por cada ano trabalhado e um máximo de 12 meses de indemnização nos contratos celebrados após 1 de novembro de 2011, Portugal fica com uma solução semelhante à espanhola, mas, ainda assim, menos favorável que a alemã que considera 15 dias por cada ano trabalhado, a francesa que considera 6 dias por ano trabalhado até 10 anos de antiguidade e 10 dias por cada ano trabalhado após os 10 anos de antiguidade e a inglesa que varia entre 3,5 e 10,5 por cada ano de antiguidade em função da idade.

Os custos das indemnizações contribuem para a rigidez e promovem o ciclo vicioso dos contratos de trabalho a termo, cujos custos de caducidades e de formação se tornam compensadores perante a possibilidade de uma eventual cessação onerosa de um posto de trabalho permanente.

RECOMENDAÇÕES

- **Diminuir os custos de indemnizações por cessação de contrato de trabalho sem termo**, aproximando o quadro normativo português dos regimes mais flexíveis da Europa, induzindo um aumento do número dos contratos sem termo e, desta forma, protegendo mais os trabalhadores ao nível da estabilidade laboral e do acesso a mais benefícios.
- Estabelecer **quotas para contratos de trabalho a termo e temporário**, limitando o número de trabalhadores neste regime.
- Promover ativamente o **trabalho a tempo parcial**, através da redução, por períodos transitórios, dos custos laborais para as empresas, com vantagens também para o trabalhador em determinadas fases da sua vida (enquanto medida de promoção da natalidade ou de maior equilíbrio entre trabalho e vida familiar) e proporcionando às empresas formas mais flexíveis de organização do trabalho sem colocar em risco a qualidade e a estabilidade do vínculo laboral.
- Regular o conceito de ***interim management*** (cedência de profissionais a terceiras entidades para gestão de projetos), como forma de aumentar as qualificações e a remunerações dos trabalhadores temporários, bem como as saídas profissionais dos trabalhadores com mais de 45 anos.
- Promover uma maior flexibilização processual para pequenas e médias empresas na contratação e no processo de cessação contratual.

3. PROMOVER A MUDANÇA DE PARADIGMA DA FORMAÇÃO PARA UM SISTEMA DUAL, EM QUE AS APRENDIZAGENS ESCOLARES E PROFISSIONAIS SE ENTRECRUZEM

A oferta de formação profissional encontra-se dispersa em várias modalidades logo desde o ensino básico, com soluções muito diversas que vão desde o ensino técnico-profissional, à aprendizagem, à educação e formação de jovens, à formação modular, entre outras, o que torna as opções de escolha e encaminhamento difíceis para profissionais do meio, mas especialmente para os jovens e para as famílias.

Criou-se a ideia, simplista, de que o ensino normal é para os jovens que gostam de estudar, que o ensino profissional é para os que não gostam de estudar e que pretendem seguir uma profissão e ficam as restantes modalidades para os estudantes que tiveram insucesso escolar ou que, por várias razões, apresentaram casos de abandono escolar.

O sistema dual é um modelo de formação-emprego adotado por muitos dos países mais industrializados do mundo. Na Europa tem a sua génese e maior notoriedade na Alemanha, constituindo-se mesmo como a sua principal oferta de educação-formação. Aliás, o sistema dual alemão confunde-se com o seu próprio sistema educativo, tal a predominância que tem no contexto das ofertas formativas daquele país.

Cerca de 80% dos jovens alemães passam pelo sistema dual durante a frequência do ensino secundário. A qualidade da qualificação alemã é tida, pela maioria dos especialistas, como a essência ou a base da sua competitividade industrial.

Porém, o sistema dual é também, com algumas variantes, o modelo base da oferta dos sistemas de educação-formação da maioria dos países do centro e norte da Europa (Áustria, Suíça, Holanda, Dinamarca, etc.), bem como nos Estados Unidos, Brasil, Japão, Coreia do Sul, entre outros. À escala mundial, os países que conheceram maior crescimento económico e do emprego nos últimos anos apostaram definitivamente na qualificação dual dos seus jovens, abrangendo aproximadamente 80% dos estudantes do ensino secundário em modalidades mistas de aprendizagem, com uma componente de formação científico-tecnológica, em contexto de escola ou centro, e uma componente de formação prática, em contexto de empresa ou no mercado de emprego em geral.

O sistema dual assenta na conciliação entre a qualificação teórica e a prática em contexto de trabalho, sendo que o peso da componente prática é superior à da componente teórica, em regra numa relação de 3 para 2, ou mesmo, em alguns domínios, de 4 para 1.

A principal característica ou o objetivo nuclear do sistema dual é conjugar os conhecimentos teóricos com as competências adquiridas no posto de trabalho.

Os conhecimentos "teóricos" obtidos em sala de formação são cimentados e testados por uma prática permanente ao longo da qualificação. Os cursos podem durar, em média, dois a três anos. Pretende-se, desta forma, oferecer às empresas e aos participantes ações de qualificação ajustadas às necessidades do mercado de trabalho, potenciando as competências nucleares para um adequado e eficaz desempenho, pelos aprendentes, das funções exigidas nas diferentes saídas profissionais.

O sistema dual é aplicável, enquanto conceito, a vários sistemas de formação e aprendizagem ao longo da vida, desde o ensino básico até modalidades de formação de adultos.

O que se verifica atualmente é que os jovens estudantes têm contacto tardio com o meio laboral, ainda que tenham que fazer escolhas vocacionais sobre o mesmo.

Outro ponto importante é a situação a que chamaremos de "ciclo fechado da formação" – os agentes de formação, professores ou formadores tendem a reciclar os conhecimentos e competências dentro da sua esfera e raramente em meio laboral, ou seja, fazem-no dentro do meio onde trabalham (escola, centro de formação ou empresa de formação) mas não para o meio para onde formam alunos e formandos.

A qualificação técnica é fundamental e a sua certificação é certamente importante; contudo, a permeabilidade de conhecimentos e de competências entre o meio académico e o meio laboral é atualmente baixa.

O teste de modelos e teorias de meio académico em contexto laboral beneficia ambos os contextos, mas para que isso aconteça tem que se **incentivar a interação dos formadores com as empresas**.

É de considerar igualmente o estímulo que estes profissionais podem trazer ao sistema empresarial, ao nível da inovação e desenvolvimento.

Um dos pilares do conceito de flexisegurança é a aprendizagem de longo prazo para garantir a **adaptabilidade e a empregabilidade das pessoas ao longo da vida**.

Num contexto económico de aumento de desemprego sénior e de potencial aumento da idade da reforma torna-se crucial assegurar que as aprendizagens que a vivência do trabalho assegura são captadas através de um sistema de referência simples. Esta deve ser uma responsabilidade das empresas, bem como dos indivíduos.

Se uma organização investe na formação e no desenvolvimento dos seus trabalhadores deve acrescer à sua responsabilidade social a manutenção da rastreabilidade das competências que desenvolveu ou dos conhecimentos cuja formação promoveu.

Num sistema ideal, este conjunto de conhecimentos e competências serviriam para os indivíduos se adaptarem às transições de carreira. Contudo, a evolução tecnológica e a volatilidade dos mercados conduz muitas vezes a situações de desajuste entre a oferta e a procura de competências laborais e é necessária a requalificação.

É assim fundamental existir uma **oferta de formação para requalificação profissional ágil** – módulos curtos e customizáveis em percursos profissionais – adequados às necessidades do mercado. A tendência para cristalização de ofertas formativas de requalificação e sistemas de qualificação profissional demasiado pesados têm tornado a requalificação profissional um sistema pouco ágil e muito orientado para a área das profissões.

RECOMENDAÇÕES

- Aprofundar o **sistema de formação dual**, com a oferta centrada nos clientes diretos – alunos ou formandos – e nos indiretos – as empresas e outros empregadores, articulando as aprendizagens em sala/laboratório e em contexto laboral (formação na empresa).
- Aumentar as modalidades de formação em contexto de trabalho e considerar **créditos para períodos de formação em empresas nos currículos escolares**, de modo a aumentar a percentagem de jovens abrangidos por sistemas de dupla certificação.
- Melhorar a **qualificação técnica dos formadores**, através do fomento de estágios para formadores em empresas de referência, programas de intercâmbio com empresas, incentivo do ensino experiencial, aulas assistidas por parceiros empresariais e programas de mentoria com parceiros empresariais.
- Promover o acesso a contextos profissionais desde o ensino básico e integração de experiências curriculares de *job-shadowing*, mentoria e *job training* nos currículos escolares e formativos de forma integrada e sistemática.
- Assegurar que estão disponíveis os mecanismos para o **desenvolvimento de competências ao longo da vida durante o percurso profissional**, bem como o seu registo. Garantir a disponibilidade de requalificação profissional ágil e adequada às necessidades do mercado para adultos em fase de transição profissional.

DESAFIO 20

Assegurar uma maior intervenção das organizações da economia social e do voluntariado

Portugal dispõe de um Sistema Público de Segurança Social que se desenvolveu muito mais tarde que o de outros países, sendo que só a partir de 1974 se assumiu o **princípio de solidariedade entre gerações e o direito de todos à segurança social**.

Com efeito, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (art.º 63º) "*todos têm direito à segurança social*", cabendo ao "*Estado organizar, coordenar e subsidiar um Sistema de Segurança Social unificado e descentralizado*", o qual "*protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho*".

O papel não exclusivo do Estado no desenvolvimento de um Sistema de Segurança Social é reforçado no n.º 5 do mesmo art.º 63º, quando se refere que "*o Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social*".

De igual forma, a Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007), refere que a prossecução dos objetivos da Segurança Social, deve ser tarefa não apenas do Estado mas também, e preferencialmente, "*das pessoas, famílias e de outras instituições não públicas*" – princípio da subsidiariedade –, respeitando, claro está, o princípio da complementaridade, ou seja, promovendo a "*articulação das várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da proteção social*". Por outro lado, a prossecução dos objetivos de segurança social, deve ser feita num quadro de "*autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações*".

É neste contexto, que se tem colocado, historicamente, um conjunto de desafios às **entidades do "terceiro setor"** (de ora em diante designado de economia social e que englobam, nomeadamente, as cooperativas, associações mutualistas, associações/fundações de solidariedade social, associações de voluntários de ação social, misericórdias e centros sociais paroquiais), e que agora importa aprofundar, atendendo às crescentes limitações do Estado enquanto agente organizador, coordenador e financiador do sistema de Segurança Social.

Com efeito, a economia social, composta pelo conjunto de entidades privadas que representam respostas organizadas da sociedade civil a necessidades de proteção social, através da concessão de bens e/ou da prestação de serviços, e que procuram fazer uma utilização social dos lucros obtidos, tem raízes profundas e seculares na sociedade portuguesa, procurado suprir a ausência ou complementar a intervenção do Estado em particular junto dos mais desfavorecidos.

Ainda assim, e apesar de representar em Portugal 5,64% do PIB, 4% do emprego (dados de 2007) e assentar numa rede social de cobertura nacional, a **economia social não logrou obter ainda o estatuto que lhe é devido**.

Tal resulta, em grande medida, das fragilidades das diferentes estruturas, organizações e mesmo conceções, que se articulam neste amplo espaço.

Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Estabelecer um quadro regulamentar da economia social
- → Reforçar a sustentabilidade das entidades da economia social
- → Estimular a cooperação entre as entidades da economia social
- → Fomentar a profissionalização dos recursos humanos
- → Reforçar os mecanismos de autorregulação e supervisão

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. ESTABELECER UM QUADRO REGULAMENTAR DA ECONOMIA SOCIAL ADEQUADO À PROSSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DA SEGURANÇA SOCIAL

A economia social é ainda uma realidade muito difusa, existindo um vazio quase absoluto no que respeita a informação quantitativa e estatística sobre o impacto das intervenções das entidades da economia social na prossecução dos objetivos de Segurança Social. Qual o seu peso económico, no nosso país? Onde estão os índices que permitam quantificar o seu contributo para a criação de emprego, para a melhoria das condições de vida das populações ou para o combate à pobreza? Onde podem os académicos ou os estudiosos recolher informação substantiva e organizada?

Onde podem os técnicos informar-se de forma expedita sobre programas, fontes de financiamento, procedimentos administrativos, legislação aplicável? Enfim, como se podem estruturar e gerir neste cenário novas soluções para as necessidades sociais emergentes?

Por outro lado, e ao nível do enquadramento legal, a **multiplicidade de legislação**, alguma dela, desatualizada, **dificulta a definição clara do papel da economia social na sociedade**, nomeadamente no que respeita ao seu estatuto, papel específico e conjunto de responsabilidades.

RECOMENDAÇÕES

- → Clarificar o **conceito de economia social** e quem o integra e aprovar uma Lei de Bases da Economia Social.
- → Promover a alteração da **legislação específica da economia social,** [27] nomeadamente o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social e o Código das Associações Mutualistas, [28] adaptando-os às novas realidades e às exigências comunitárias.
- → Desenvolver estatísticas e métricas adequadas, de forma a garantir uma correta **avaliação do papel da economia social no desenvolvimento económico**.

27 Na revisão do Estatuto das IPSS (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro), destacam-se as questões relacionadas com o modelo de governação e com os deveres de divulgação pública de informação.

28 A revisão do Código Mutualista (Decreto-Lei n.º 72/90, de 3 de março), deverá assentar nos seguintes eixos: reforço das exigências ao nível da solvabilidade e composição de carteira; agilização do processo de criação/alteração dos esquemas de benefícios; fomento dos mecanismos de democracia representativa; e reforço das garantias dos direitos dos associados.

2. PROMOVER A CRIAÇÃO DE MECANISMOS QUE REFORCEM A SUSTENTABILIDADE DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL

Parte significativa (45%) do financiamento das entidades da economia social que prosseguem fins de Segurança Social é assegurada pelo Estado.

Este esforço do Estado, que só em Acordos de Cooperação ultrapassou em 2011 os 1.100 milhões de euros, enfrenta sérios constrangimentos, pelo que se torna necessário promover a criação de fontes alternativas de financiamento. Neste contexto, deverão ser, por um lado, privilegiados os mecanismos (fiscais e outros) que fomentem a transferência voluntária de recursos das famílias e das empresas para a economia social (isto é, mecenato) e, por outro, criadas as condições para que as entidades da economia social possam desenvolver alguns negócios sociais que lhes garantam sustentabilidade financeira.

Para além da **diversificação das fontes de financiamento,** importa adequar a criação e funcionamento das infraestruturas sociais às reais condições socioeconómicas do país. Com efeito, nem os dirigentes das Instituições devem cair na tentação de criar investimentos sociais de luxo, nem o Estado deve impor regulamentos de funcionamento que se traduzam em despesas correntes de funcionamento e manutenção insustentáveis.

Por outro lado, no planeamento e financiamento público de infraestruturas sociais, o Estado deverá, ao contrário do que aconteceu no passado, **ter em consideração as respostas já instaladas, de forma a evitar um excesso de oferta,** com consequente impacto na sustentabilidade das instituições.

RECOMENDAÇÕES

- → Lançar os mecanismos (fiscais e outros) que fomentem a transferência voluntária de recursos das famílias e das empresas para a economia social (isto é, mecenato) e criar as condições para que as entidades da economia social possam **desenvolver algumas atividades económicas que lhes garantam sustentabilidade financeira**.
- → Mapear as organizações do setor que, pelo seu modelo de gestão e competência dos seus membros possam servir de **incubadoras a novas iniciativas** ou resgatar iniciativas com dificuldades de gestão.
- → Tirar partido da **capacidade instalada, material, humana e económica** das entidades da economia social no planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos.

3. ESTIMULAR A COOPERAÇÃO ENTRE AS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL, DE FORMA A OTIMIZAR OS RECURSOS E POTENCIAR AS RESPOSTAS DISPONÍVEIS

O desenvolvimento da rede de infraestruturas sociais observado na última década em Portugal foi caracterizado por alguma desarticulação entre os diferentes intervenientes, conduzindo em muitas regiões do país a um desfasamento claro entre oferta e procura.

A existência de um excesso de oferta em algumas regiões, associada à existência de elevados custos fixos de funcionamento resultantes, quer de imposições legais, quer de ineficácias de gestão, colocam em causa a sustentabilidade das instituições.

Neste contexto, entende-se necessário **estimular a cooperação entre as entidades da economia social**, promovendo a **partilha de infraestruturas**, recursos humanos e materiais bem como a **aquisição de bens e serviços em conjunto** (isto é, central de compras).

De igual forma, considera-se essencial que as Entidades da economia social partilhem experiências em fora mais informais ou de natureza mais institucional, procurando, através deste intercâmbio, desenhar soluções que permitam a otimização dos recursos existentes.

RECOMENDAÇÕES

- Incentivar as entidades da economia social a aderir ou a **organizar e constituir associações, uniões, federações ou confederações** que as representem e defendam os seus interesses.
- Introduzir no quadro legislativo os mecanismos que fomentem a **mobilidade dos recursos humanos** entre entidades da economia social.
- Rastrear as organizações com dificuldades de gestão, de forma a poderem beneficiar da **integração em unidades** que pelo seu modelo de gestão e competência dos seus membros possam ser consideradas como modelares.
- Enquadrar e fomentar as **iniciativas de âmbito empresarial das entidades da economia social** que possam ser desenvolvidas como atividades auxiliares geradoras de recursos.
- Incentivar as entidades da economia social a estabelecerem acordos para a **partilha de infraestruturas**.
- Promover a criação de **mecanismos partilhados de compras**, que permitam às entidades da economia social reduzir os seus custos de funcionamento.

4. FOMENTAR A PROFISSIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL, GARANTINDO QUALIDADE E EFICIÊNCIA

A necessidade de profissionalização da gestão das entidades da economia social não é um assunto recente. Ainda assim, e apesar do relativo consenso sobre esta necessidade, pouco foi discutido sobre a efetiva implementação desta profissionalização. Com efeito, o facto das entidades da economia social promoverem a utilização social dos lucros obtidos, tem alimentado a ideia de que o seu funcionamento pode ser alicerçado em trabalho voluntário e não remunerado. Por outro lado, a profissionalização da gestão das entidades da economia social não é uma tarefa fácil, uma vez que a simples transposição para estas das ferramentas e técnicas de administração de Entidades Privadas pode não ser recomendável.

Daqui resulta a necessidade de se desenvolver, em articulação com os representantes do setor, um plano nacional coerente e coordenado de **profissionalização e formação dos recursos humanos** das entidades da economia social, de forma a garantir a elevação dos padrões de qualidade na gestão e administração destas instituições.

RECOMENDAÇÕES

- Desenvolver uma **formação especializada dirigida aos membros da direção e quadros das entidades da economia social**.
- Apoiar a **partilha de experiências** bem sucedidas entre as entidades da economia social, quer em Portugal quer no estrangeiro.
- Assegurar a integração dos colaboradores das entidades da economia social em programas de **estágios em organizações de outra natureza** designadamente empresas privadas.

5. REFORÇAR OS MECANISMOS DE AUTORREGULAÇÃO E SUPERVISÃO DAS ENTIDADES DA ECONOMIA SOCIAL

A prossecução dos objetivos da Segurança Social por parte das entidades da economia social implica a intervenção destas em áreas muito diferenciadas e que vão desde a construção e gestão de infraestruturas de apoio à infância ou aos cidadãos dependentes, passando pela gestão hospitalar, fundamentalmente a cargo das misericórdias, ou pela previdência complementar através do desenvolvimento, colocação e gestão de produtos de cobertura de risco longevidade por parte das associações mutualistas.

A diversidade de intervenções, bem como a natureza e especificidades de cada um dos seus *stakeholders*, tem colocado dificuldades crescentes não só às entidades que tutelam a economia social, mas também, e fundamentalmente, aos *stakeholders* que, em muitos casos, não conseguem encontrar interlocutores que arbitrem as suas divergências com as entidades das economias sociais.

Esta situação é tanto mais relevante quando se constata que muitas das entidades da economia social apresentam um modelo de governação completamente desalinhado com as melhores internacionais, no que respeita à transparência, democraticidade e *accountability*.

Neste contexto, importaria desenvolver mecanismos que permitam otimizar a relação entre as entidades da economia social e os seus *stakeholders*, de forma a **assegurar a melhoria da qualidade dos serviços prestados** e a garantir os direitos estabelecidos.

Entende-se ainda essencial a **alteração do atual modelo de controlo e supervisão** das atividades desenvolvidas pelas entidades da economia social, sem prejuízo do indispensável desenvolvimento dos mecanismos de autorregulação e de *disclosure* de informação.

RECOMENDAÇÕES

- → Incentivar as entidades da economia social a adotarem **códigos de conduta**.
- → Promover as **boas práticas no que respeita à governação das entidades da economia social**, desenvolvendo um conjunto de recomendações relativas à governação.
- → Assegurar a **divulgação pública dos apoios públicos** ou de outra proveniência às entidades da economia social, bem como a remuneração dos seus órgãos sociais.
- → Fomentar a **partilha de responsabilidades de supervisão** entre ministérios em algumas das áreas de intervenção das entidades da economia social.

DESAFIO 21

Promover um sistema de saúde inclusivo, financeiramente sustentável, num quadro de maior liberdade de escolha e de concorrência

Uma população saudável é não apenas um fim em si mesmo como é um pré-requisito para a produtividade económica e para a prosperidade. **A longevidade em boa saúde é determinante para o crescimento económico.** Os sistemas de saúde devem pautar-se por um conjunto de princípios: a **universalidade, o acesso a cuidados de saúde de qualidade, a equidade e a solidariedade**.

Os portugueses têm um nível de saúde elevado, duplicaram a esperança média de vida à nascença durante o século XX (mulheres em 40 anos e homens em 35,8 anos) e têm um acesso, considerado universal, aos cuidados de saúde. Uma das metas para 2030 é aumentar a **esperança média de vida** em 5% de forma a que um português que nasça nesse ano tenha uma esperança de vida de 89,2 anos ao invés dos 84,9 atuais.

Os indicadores de mortalidade perinatal e infantil são atualmente considerados melhores do que os da média Europeia. A taxa de mortalidade infantil alcançou em 2010 o valor mínimo histórico de 2,5 óbitos por mil nados vivos (PORDATA, 2010). Esta é uma das mais baixas taxas a nível mundial.

Estes resultados estão intrinsecamente relacionados com a criação do Serviço Nacional de Saúde (SNS) em 1979, consagrada na Lei de Bases da Saúde em 1990, que assume, inequivocamente, um modelo de equidade, universalidade e gratuitidade tendencial.

Mas **o futuro do SNS requer reformas importantes com vista à sua sustentabilidade num quadro de referência europeu de acesso universal e de financiamento solidário.**

O avanço exponencial das tecnologias inovadoras no âmbito do diagnóstico e da terapêutica, em conjugação com políticas públicas na área da medicina preventiva e dos cuidados materno-infantis, contribuíram decisivamente para que os resultados em saúde melhorassem significativamente nos últimos 35 anos.

Os relatórios mais recentes (OCDE, *European Observatory*) apontam claramente para os notáveis ganhos alcançados nas últimas duas décadas, em boa parte, à custa da melhoria do acesso aos cuidados de saúde por parte dos portugueses. Este acesso concretizou-se na expansão da rede prestadora de cuidados de saúde, primários e hospitalares, nos setores público, privado e social.

Existem, contudo, indicadores que revelam a **existência de desigualdades em saúde, quer por género, quer por região**, que urge corrigir nos próximos anos. A mortalidade evitável tem maior expressão nos homens uma vez que estes têm maior risco de morrer por causas evitáveis. Uma percentagem importante da mortalidade prematura nos homens é devida à doença cerebrovascular, tumores malignos aos acidentes de viação.

Na última década, os custos com a saúde aumentaram substancialmente. O investimento em saúde era, em 2009, 10,2% do PIB. A sustentabilidade do SNS é um fator crítico na sua preservação, tendo em conta o aumento previsto para as despesas em saúde, com esta mesma taxa de crescimento.

Dados da OCDE estimam um investimento de cerca de 20% do PIB em Portugal no ano 2050. Os custos com medicamentos e as novas tecnologias são variáveis importantes neste agravamento. Há margem para eventuais ajustamentos na despesa se forem realizadas as necessárias reformas e alterados os atuais métodos de gestão para que os ganhos em eliminação do desperdício possam ser devidamente orientados para o reforço de investimentos geradores de valor acrescentado e desenvolvimento económico.

A saúde não deve, por isso, ser encarada apenas como um custo, mas também como um investimento e um fator de crescimento da economia.

Acompanhando esta tendência de modernização com vista à eficiência, os sistemas de informação em saúde precisam de evoluir rapidamente, porque a existência de lacunas de informação pode comprometer o desenvolvimento do sistema de saúde em Portugal, fundamentado na evidência, na responsabilização e na transparência. O nosso país dispõe de uma enorme quantidade de informação que, no entanto, é informação de menor qualidade, não coerente e com deficiências na sistematização necessária para responder a objetivos estratégicos concretos.

Para além da política de saúde existem outras com impacto significativo na saúde dos portugueses, como o ambiente, a investigação, a regulação dos alimentos, os sistemas de segurança social e os vetores de apoio social bem como as políticas fiscais com impacto nos preços dos bens alimentares, álcool e tabaco.

Relativamente aos fatores de risco evitáveis, a **obesidade tem vindo consistentemente a aumentar**, em todas as idades e em ambos os sexos e não se verificaram ainda quaisquer melhorias no que se refere à **prevalência de consumo de tabaco**, apesar de descida de consumo verificada nos homens que não consegue compensar o aumento significativo de consumo de tabaco nas mulheres. Portugal é um dos países com **maior consumo de álcool *per capita*** do mundo, de acordo com as últimas estimativas da OCDE, que apontam para uma média de consumo de 13,4 litros de álcool, superior à média do continente europeu que é de 11,4 litros por habitante. Não é pois de estranhar que 3,2% da mortalidade global e cerca de 4% dos anos de vida perdidos sejam atribuíveis ao consumo de álcool.

A produção científica na área das ciências médicas e da saúde quadruplicou nos últimos 10 anos, alcançando mais de 3.000 publicações, um terço das quais em coautoria com instituições estrangeiras (PORDATA). De salientar igualmente o crescente número de investigadores na área das ciências da saúde, que perfazem já os 5.378 doutorados.

O turismo de saúde assumiu-se, durante a última década, como uma nova tendência na indústria de saúde envolvendo países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América, que apresentam carências na oferta de cuidados de saúde aos seus cidadãos ou que apresentam uma oferta a custos elevados. Os portugueses têm uma reconhecida capacidade de acolhimento dos turistas e têm provas dadas na qualidade alcançada na organização de eventos internacionais. Tendo em conta a necessidade premente de reforçar as exportações para dinamizar o crescimento económico, a aposta no turismo de saúde poderá ser uma das opções com maior impacto na melhoria global dos cuidados de saúde portugueses. Uma aposta que implica, obrigatoriamente, uma maior dinâmica do setor da saúde no nosso país, com enfoque na valorização e reconhecimento das competências das unidades de saúde (acreditação) e, como tal, um incremento claro na melhoria global dos cuidados de saúde dos portugueses.

A saúde é um setor determinante para a economia portuguesa.
Representa 4,7% do emprego total e 7,7% de emprego no setor terciário (PORDATA, Estudo Augusto Mateus, 2010) e no ano 2011 foi responsável por cerca de 900 milhões de euros de exportações (*Health Cluster de Portugal*). Este valor, representa um crescimento de 30% em relação ao ano 2010 e confirma a dinâmica do setor da saúde que, em 4 anos, mais do que duplicou os 400 milhões de Euros atingidos em 2007.
Atualmente, a saúde em Portugal é um setor que exporta mais do que os vinhos ou a cortiça. E é neste âmbito que deve, igualmente, ser equacionado.
O contexto económico e social é hoje diferente. O padrão epidemiológico em saúde também. Os desafios são múltiplos e complexos. Só uma sociedade com um nível de literacia elevado, responsável, consciente e exigente, no que se refere à transparência e justiça social, pode garantir que a saúde será uma prioridade para os portugueses. Dependemos por isso, enquanto país, de boa governação em saúde, com objetivos claros e mensuráveis, gestão eficiente e descentralizada, participada pelos decisores, profissionais, agentes do setor, doentes e cidadãos. A promoção de uma cidadania ativa, que anteveja a responsabilização individual e coletiva na redução de riscos torna-se fundamental nas próximas décadas.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Incluir a saúde em todas as políticas
- → Promover um sistema de saúde financeiramente sustentável
- → Responder às dinâmicas populacionais e à mobilidade transfronteiriça de doentes
- → Desenvolver um modelo para a abordagem da doença e da longevidade
- → Apostar na saúde como motor de desenvolvimento

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. INCLUIR A SAÚDE EM TODAS AS POLÍTICAS

A saúde tem que ser vista de forma holística e o paradigma tem que ser alterado radicalmente. Todas as políticas concorrem para a saúde e bem-estar do indivíduo e a sociedade tem que se organizar no seu todo para proteger a saúde, individual e coletiva, de forma a garantir, simultaneamente, **maior esperança de vida e maior número de anos de vida sem incapacidade**. A literacia e a proximidade das ações junto da população são fundamentais, como relevantes são os valores que os portugueses partilham no que ao acesso à saúde diz respeito. Salienta-se que o investimento em promoção da saúde corresponde a 3% dos orçamentos anuais da saúde (OCDE).

Neste âmbito é fundamental identificar prioridades de intervenção que nos ajudem a alterar o paradigma de que a saúde depende exclusivamente do Ministério da Saúde e dos profissionais de saúde através das seguintes recomendações.

RECOMENDAÇÕES

- Reforçar as **políticas de prevenção e de redução de riscos**, nomeadamente, promovendo políticas de prevenção no âmbito dos acidentes rodoviários, domésticos e de trabalho, reforçar programas de redução de riscos no consumo de álcool e tabaco e desenvolver políticas de adaptação futura aos riscos associados às alterações climáticas.
- Desenvolver programas de **literacia em saúde** e uma abordagem integrada das políticas públicas de saúde, educação, segurança social e fiscalidade, de modo a resolver de um modo transversal os problemas associados à saúde.
- Promover as políticas de saúde na sua **componente de proximidade**, com recurso a outros agentes da comunidade como as autarquias, as organizações não governamentais e os grupos de cidadãos.
- Desenvolver um quadro de referência comum com outros países europeus que inclua os **direitos dos doentes na participação das decisões em saúde**, como forma de garantir uma cidadania ativa nas matérias que dizem respeito à saúde individual e coletiva.

2. PROMOVER UM SISTEMA DE SAÚDE FINANCEIRAMENTE SUSTENTÁVEL, NUM QUADRO DE MAIOR CONCORRÊNCIA ENTRE INSTITUIÇÕES E DE LIBERDADE DE ESCOLHA PELOS UTENTES

A promoção de um sistema financeiramente sustentável deverá tomar em conta cinco aspetos fundamentais: um **modelo de financiamento** adequado que seja indutor de eficiência; a **melhoria da concorrência** entre operadores respeitando as escolhas individuais; a **eficiência nos custos**; uma **rede de cuidados progressivamente mais integrada** e, por fim, um acesso eficiente às tecnologias de saúde.

A universalidade do acesso e o financiamento solidário são dois princípios essenciais do modelo social europeu.

A estes junta-se um desígnio fundamental dos modernos sistemas de saúde, ou seja a **garantia de qualidade clínica e a segurança para o doente.**

Em consequência, são formuladas seis recomendações para atingir este objetivo estratégico de promover um sistema de saúde sustentável. Estes são, por si e no seu conjunto, elementos essenciais na criação de uma visão de longo prazo que assegure a sustentabilidade futura e a equidade no acesso do sistema de saúde português:

RECOMENDAÇÕES

- **Redesenhar o modelo de financiamento do Serviço Nacional de Saúde**, assegurando a universalidade do acesso através de uma política de preços que estimule a competitividade entre prestadores, independentemente da sua natureza pública, privada ou social, e se constitua como uma verdadeira ferramenta de indução de uma prestação eficiente. Esta evolução concretiza-se num modelo mais inovador, dirigido para os resultados e para os ganhos em saúde, substituindo o atual modelo contabilístico centrado, essencialmente, no pagamento dos atos.
- Introduzir a **liberdade de escolha do prestador** como motor da competição e do bom desempenho, preservando o princípio constitucional da provisão dos cuidados sob a responsabilidade do Estado mas não a sua prestação exclusiva através de operadores públicos. Só por essa via se garantirá a plena separação entre financiamento e prestação, exigência fundamental para a melhoria da competitividade.
- Desenvolver uma **regulação sectorial e profissional exigente** que contribua para o controlo dos custos, redução dos desperdícios e aumento da qualidade dos resultados.
- Criar incentivos ao bom desempenho através da atribuição de **prémios individuais aos profissionais** ou como recompensa pelos contributos à criação de valor gerados pelas **instituições e operadores do mercado**.
- Promover a **melhoria da qualidade e continuidade dos cuidados**, tomando o cidadão como o "centro" do sistema, orientando a rede de prestação de cuidados de saúde para a efetiva satisfação das suas necessidades. A promoção de cuidados de saúde mais integrados deve incluir programas de gestão da doença transversais aos vários níveis de cuidados, reforço do papel dos cuidados primários na gestão do doente, contratos integrados de tratamento, incentivos financeiros ao seguimento de certas normas clínicas e uma maior responsabilização pelos resultados necessários obtidos.
- Promover a utilização das **tecnologias médicas e a crescente integração dos sistemas de informação** induzindo uma mudança estrutural na informação sobre os episódios e história clínica do doente, acessível a qualquer momento e em qualquer lugar, combatendo a repetição de exames, os tempos de espera inúteis e assegurando o acesso atempado ao tratamento.

3. PREPARAR O SISTEMA DE SAÚDE PARA RESPONDER AO DESAFIO DAS DINÂMICAS POPULACIONAIS E À MOBILIDADE TRANSFRONTEIRIÇA DE DOENTES

O envelhecimento da população tem impactos que transcendem em muito o setor da saúde.
Até 2050 **o grupo etário com 65 anos ou mais aumentará 70% na UE** e o grupo etário dos **80 anos ou mais aumentará 170%.**

É igualmente importante considerar que estas dinâmicas no padrão etário da população portuguesa e europeia vão ser mais um fator (além da crise económica) a condicionar os movimentos migratórios quer no que se refere ao emprego quer no que se refere ao âmbito da prestação de cuidados de saúde.

RECOMENDAÇÕES

→ Identificar um modelo de integração das políticas europeias de mobilidade, sobretudo no âmbito da **prestação de cuidados de saúde de natureza transfronteiriça**.

→ Desenhar um modelo inclusivo e de qualidade da **prestação de cuidados de saúde a populações imigrantes.**

4. DESENVOLVER UM MODELO EFETIVO PARA A ABORDAGEM DA DOENÇA E DA LONGEVIDADE

A Europa tem uma baixa taxa de natalidade e uma longevidade cada vez maior. Portugal não é exceção. No futuro, a procura de cuidados de saúde vai ser cada vez mais expressiva sendo necessário que se instituam modelos de gestão integrada da saúde que garantam eficiência e eliminação de processos e procedimentos redundantes.

A procura de cuidados de saúde aumentada pode levar ao aumento exponencial dos custos em saúde.

Por essa razão, é determinante que nas próximas décadas os cidadãos diminuam os fatores de risco evitáveis garantindo o maior nível de saúde possível à medida que a idade aumenta. É fundamental que a integração das políticas públicas de saúde seja feita na população infantil, na população ativa, nos seniores e nas populações migrantes. Importa recordar que **o investimento na prevenção é um combate cujos resultados surgem a médio e a longo prazo.** Num momento em que a sustentabilidade do sistema é uma preocupação estrutural importa avaliar corretamente qual o investimento passível de realizar com vista a obtenção de resultados a médio e longo prazo.

Há que reforçar os programas custo-efetivos de rastreio do cancro. Há que promover a integração dos cuidados de saúde e dos programas na área social como estratégia fundamental na humanização do modelo assistencial de abordagem da longevidade. No âmbito da integração dos cuidados é fundamental promover os processos em torno dos doentes e não em torno das organizações/hospitais evitando que os doentes circulem por serviços sem haver um acompanhamento contínuo dos mesmos. É importante que se criem ferramentas que possibilitem uma maior descentralização (fora do ambiente hospitalar) na prestação de cuidados (consultas) e responsabilização individual na prevenção e auto cuidado.

De referir que em 2008 o peso dos hospitais nas despesas totais de saúde foi de 38,52%, valor apenas ligeiramente acima da média dos países OCDE (37,55%). Já no que diz respeito a medidas físicas, verificamos que Portugal se encontra muito abaixo dos valores internacionais como, por exemplo, 0,8 vs 0,98 dias de internamento *per capita* ou 2,8 vs 3,5 camas de cuidados agudos por 1.000 habitantes. Situação diferente é a comparação de funções (e não de prestadores) em que os dados da OCDE demonstram que em Portugal as despesas com "*Services of long term nursing care*" representaram 0,99% das despesas totais em saúde comparativamente com a fração média de 10,6% dos outros países.

São sete as recomendações que neste domínio se equacionam:

RECOMENDAÇÕES

→ Melhorar a integração dos cuidados de saúde com as políticas de segurança social de forma a responder ao aumento da esperança de vida e consequente aumento das doenças não transmissíveis. Neste domínio é importante a transferência de cuidados agudos para **cuidados na comunidade e no domicílio**, preparando os sistemas de saúde para responder ao desafio da multimorbilidade. Enfoque particular deve ser dado à prevenção, possibilitando que as pessoas permaneçam socialmente ativas até idades mais avançadas.

- **Transferir alguma atividade clínica dos hospitais** para centros de saúde e cuidados continuados.
- Criar protocolos clínicos associados a **análises de custo-efetividade** para os diferentes procedimentos que tenham um maior impacto na despesa e desperdício.
- Gerir e acompanhar as **doenças crónicas pelas redes de cuidados primários** em articulação com os Hospitais, com a participação relevante dos médicos de medicina geral e familiar e profissionais de enfermagem.
- Disponibilizar aos cidadãos o seu **processo clínico**, incluindo informação básica dos episódios associada à gestão da saúde ou da doença crónica – estando o mesmo disponível e acessível à comunidade médica ou unidades hospitalares onde o doente é atendido.
- Criar **programas específicos para patologias crónicas habituais**, em que o cidadão pode vir a ser estimulado a participar com benefícios pré-definidos e que sejam suportados no princípio de investimento na própria saúde.
- Integrar os cuidados de saúde articulando a atuação de **equipas multidisciplinares** das unidades de internamento com as unidades de ambulatório e com as equipas das unidades de apoio domiciliário – utilizando como parceiros as estruturas locais.

5. APOSTAR NA INOVAÇÃO EM SAÚDE COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO

O aumento efetivo na produtividade científica nacional **não teve um impacto significativo na concessão de patentes** no domínio industrial. O número de patentes triádicas [28], concedidas por organismos internacionais a produtos portugueses oscilou entre 1-6 na última década. Em 2010 foi precisamente de 0,56/100.000 habitantes, enquanto a média da UE foi cerca de 12 vezes superior. A translação do conhecimento científico publicado para a tecnologia e, por seu lado, a sua rentabilização económica, carece de uma atenção urgente. Também urgente é a integração dos doutorados em ciências da saúde no tecido empresarial e tecnológico do país.

Se por um lado se reconhece o progresso assinalável da investigação básica nos últimos 15 anos, com o crescimento do número de grupos de investigação, número de doutorados e pós-doutoramentos, por outro lado, a **investigação clínica, não tem evoluído de forma significativa**.

Neste âmbito, os ensaios clínicos (ECs) apresentam especial destaque pelo papel central que têm na atividade de I&D da indústria farmacêutica e, pela capacitação de pessoas e instituições para a ciência clínica (escolas médicas, hospitais escolares, centros de investigação translacional).

Não menos relevante é a dimensão do capital financeiro envolvido (indústria farmacêutica em Portugal representa 2,8% do PIB e o seu investimento em I&D cerca de 6,6% do investimento privado). Estes factos tornam ainda mais urgente a concretização de uma política de agilização do processo de autorização dos ECs assumindo o seu potencial de crescimento. Quando se compara os 103M€ investidos pela indústria farmacêutica em I&D em Portugal com os 1.800M€ na Bélgica (2009, Fonte EFPIA - *European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations*) percebe-se que há um potencial que está por explorar.

Neste contexto as quatro recomendações que se seguem constituem prioridades no desenvolvimento do *cluster* da saúde em Portugal.

28 Patentes válidas na Europa, Estados Unidos e Japão, concedidas e protegidas pelos respetivos Gabinetes de Patentes e Marcas: EPO (*European Patent Office*), USPTO (*United States Patent and Trademark Office*) e JPO (*Japanese Patent Office*). O seu número é utilizado pela OCDE como indicador para medir e comparar os resultados dos países em termos de inovação e expansão internacional.

RECOMENDAÇÕES

- Estabelecer, através da Fundação para a Ciência e Tecnologia, um mecanismo de **cooperação entre investigadores e a indústria** de modo a dinamizar a atividade económica a partir de capital intelectual nacional e a poder integrá-la no mercado global com patentes internacionais.

- Valorizar a investigação clínica, **simplificando o processo de aprovação de ensaios clínicos**, para que os hospitais e unidades de saúde portugueses possam, em 5 anos, quadruplicar o investimento bem como o número de doentes recrutados.

- Estimular o **turismo de saúde, reforçando o *cluster* da saúde** em Portugal através da criação de uma rede de serviços de saúde, com acreditação por organizações internacionais especializadas (de que é exemplo a *Joint Commission International*), que apresentem elevados padrões de qualidade, com reconhecimento internacional. Neste âmbito, assume particular destaque o turismo de saúde sénior, dirigido para cuidados diferenciados de elevada qualidade, que incluem, diversos tipos de cuidados cirúrgicos mas também a utilização de recursos em cuidados continuados de saúde que, desta forma, podem ver-se reforçados e expandidos.

- Construir um ***macrocluster* de excelência na saúde** com financiamento sustentado e estabilidade, necessários para a mobilização de recursos humanos de excelência, tanto nacionais como estrangeiros.

DESAFIO 22

Fortalecer a família, reconhecendo-a como o primeiro contexto de coesão social e de diversidade

Os temas políticos ligados à família têm vindo a assumir importância crescente nos últimos anos, quer no quadro da União Europeia, quer em Portugal. Os factos que se impuseram na agenda política foram o **envelhecimento da população** conjugado com as **baixas taxas de natalidade, a diversidade das formas e dos modos de viver em família** e a **necessidade de conciliar a vida familiar com a vida profissional** – pedra de toque para o desenvolvimento europeu.

Não obstante, na sociedade portuguesa tem-se mantido a opção pela inexistência de uma **política integrada de família**. As políticas que afetam a vida das famílias são políticas focadas nos indivíduos, agregando-os em função de uma caraterística (individual) e/ou de um problema ou necessidade que os afeta, seja de forma permanente ou temporária. Esta opção faz parte de um paradigma das políticas sociais que vem da segunda metade do século XX e que tem vindo paulatinamente a ser substituído pelo paradigma das políticas sociais integradas.

As transformações nos modos de vida das famílias, ou dos modos de viver a família, exprimem-se em mudanças na composição das famílias, na alteração do estatuto dos membros da família, na reorganização do quotidiano da vida em família implicando reorganização do tempo e dos espaços em que cada membro da família está ao longo do dia. Estas transformações confrontam as famílias com desafios que assumem expressão política.

Nos anos mais recentes, as tendências no âmbito das políticas de família têm sido a prestação de apoio económico, em particular às famílias mais desfavorecidas, e a promoção da natalidade, através de medidas eminentemente financeiras e circunscritas a satisfazer necessidades pontuais em determinadas fases da vida da criança.

As medidas que têm sido empreendidas no sentido de promover a conciliação entre a vida familiar e a vida profissional têm incidido sobre a disponibilidade de equipamentos sociais em resposta à necessidade de as famílias se manterem no mercado de trabalho, assegurando o desenvolvimento socioeducativo das crianças.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégias e recomendações:

- → Enfrentar a dupla armadilha (baixa natalidade e envelhecimento)
- → Alcançar a igualdade de género e a plena conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional
- → Proteger os cidadãos idosos e encará-los como capital humano na sociedade e na economia
- → Promover a autonomia e a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência
- → Combater a exclusão social e a pobreza

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. ENFRENTAR A DUPLA ARMADILHA DEMOGRÁFICA: BAIXA TAXA DE NATALIDADE E ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO

Nascem cada vez menos crianças criando uma **dupla armadilha demográfica**: baixa taxa de natalidade e **envelhecimento** da população. A natalidade é o principal motor do aumento da população. Considerando a taxa média dos países da OCDE, Portugal continua a apresentar valores abaixo da média. O índice sintético de fecundidade desde 1980 tem-se mantido a níveis abaixo do nível de substituição das gerações (2,1 filhos por mulher). Os estudos de projeção indicam que, até 2015, Portugal vai ter a segunda taxa de fecundidade mais baixa entre os países do mundo (com 1,3 filhos por mulher) – sendo a Bósnia-Herzegovina o país que se projeta como vindo a ter uma taxa de fecundidade ainda mais baixa (com 1,1 filhos por mulher).

Efetivamente, o problema que afeta a população portuguesa traduz-se no aumento da proporção das famílias de filho único. A questão que nos preocupa reside na proporção elevada de famílias portuguesas que tem apenas uma criança. De acordo com as recomendações da OCDE, a mudança tem que ser promovida ao nível da decisão das famílias, investindo em medidas e ações dirigidas à população jovem. As áreas de ação política que favorecem a decisão familiar em relação à natalidade são: a segurança no emprego, a igualdade de género e a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional.

As políticas de família não têm alcance suficiente para alterar a decisão de um casal em relação à parentalidade mas podem afetá-la. Uma política de família com capacidade efetiva de proteger a família pode contribuir para motivar os adultos a terem filhos, na medida em que a avaliação das condições de risco faz parte do processo decisional.

A antecipação de cenários prováveis, ponderando os custos e os benefícios decorrentes da decisão traduz um tipo de planeamento que normalmente não está associado às decisões com uma forte componente afetiva e de satisfação pessoal. Não obstante não ser de um planeamento de base racional e de uma decisão do tipo pragmático que falamos quando analisamos a decisão de ter (ou não ter) filhos, o facto é que as pessoas decidem tomando em conta fatores conjunturais que se refletem na vida do dia a dia da maior parte da população. Intuitivamente as pessoas conhecem as dificuldades ligadas à inexistência de equipamentos em número suficiente para as crianças, avaliam os obstáculos financeiros, de horário, de acessibilidade aos equipamentos que oferecem serviços de educação e guarda das crianças com qualidade. A legislação promotora da família e protetora dos direitos dos pais assim como as políticas sociais dirigidas à família e às crianças são outros elementos igualmente presentes na decisão.

RECOMENDAÇÕES

- Criar uma **política integrada de família** adequando as orientações políticas ao contexto social e à estrutura, organização e dinâmica da família na atualidade.
- Assumir, enquanto Estado, um **papel subsidiário em relação à família** mas assumir um papel protetor nas situações de inexistência ou de ausência (física e relacional) da família.
- **Adequar as estruturas e os serviços de prestação de cuidados às transformações das famílias**, criando as condições para a prestação de um apoio social generalizado, acessível, de qualidade e adequado.
- Rentabilizar a sinergia gerada pela **ação da sociedade civil**, organizada em instituições e organizada informalmente nas redes de familiares e de vizinhança.

2. ASSUMIR O DESAFIO DE ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÉNERO E A PLENA CONCILIAÇÃO ENTRE A VIDA PESSOAL, FAMILIAR E PROFISSIONAL

Portugal está entre os países da União Europeia que apresentam uma **taxa mais elevada de participação feminina na atividade profissional** - com 69,1% de taxa de atividade feminina das mulheres com idades entre os 16 e 64 anos (dados do Eurostat referentes ao 3º trimestre de 2008, mantendo-se nos 69,5%, segundo dados do Gabinete de Estudos da Segurança Social para o 4º trimestre de 2011). Portugal também é, no conjunto dos países da Europa do Sul, o que apresenta **maior proporção de crianças na educação pré-escolar**.

As mulheres portuguesas conseguem manter a taxa de emprego a tempo inteiro mais elevada da Europa por contarem com a existência de equipamentos de apoio à infância à qual juntam a solidariedade da família. Esta solidariedade é mais expressiva na linha feminina e entre gerações, ou seja, as avós são as pessoas da família que mais contribuem para suportar o equilíbrio feito pelas mulheres entre a esfera pessoal, a sua profissão, a família e o lar. Os dados europeus revelam que o reduzido horário de funcionamento dos equipamentos para as crianças ou a sua inexistência estão correlacionados com a redução do tempo de trabalho das mulheres.

A Carta dos Direitos Fundamentais consagra igualmente a igualdade de mulheres e homens e refere, de forma explícita, o direito à conciliação da vida familiar e profissional. Para além destes textos fundadores, em 2006, o Conselho Europeu de Bruxelas aprovou o Pacto Europeu para a Igualdade entre Mulheres e Homens.

Em 2010, a Conferência de Baku aprovou a resolução intitulada e destinada a *Colmatar o fosso entre a igualdade de jure e de facto entre homens e mulheres*. Esta resolução e o respetivo plano de ação (*Assumindo o desafio de alcançar a igualdade de género de jure e de facto*) traduzem a evidência do hiato entre os direitos legalmente garantidos e o seu pleno gozo e exercício quotidiano.

Tal como a União Europeia, também a OCDE se tem ocupado desta matéria. Atualmente, a OCDE desenvolve uma iniciativa promotora de igualdade de género em três áreas-chave que representam áreas de oportunidade económica: Educação, Emprego e Empreendedorismo. Esta iniciativa – conhecida como a Iniciativa dos três E's da OCDE, entendidos enquanto três dimensões chave para a economia – parte da constatação de que apesar das melhorias ao nível da educação e do emprego, a igualdade de género é uma meta que não está alcançada nos Estados-Membros da OCDE. **A participação das mulheres no tecido económico fica aquém do que os indicadores da educação e do emprego sugerem.**

A igualdade de género é um princípio fundamental que assenta no pressuposto de que todos os seres humanos são livres para desenvolverem as suas capacidades pessoais decorrendo daqui que existe perda coletiva de capital humano quando a liberdade é coartada, por qualquer situação, maxime a violência. "*A Estratégia Europeia de Combate à Violência contra as Mulheres*" define a ambição de até 2015 erradicar todas as formas de violência de género na UE.

RECOMENDAÇÕES

- → Promover a equidade na **distribuição de tarefas no seio da família**, principalmente em função do género, para não se manter a sobrecarga sobre as mulheres.
- → Promover uma **flexibilização responsável dos horários de trabalho e dos horários de funcionamento dos serviços** (de educação, de apoio à família, de promoção da cultura e lazer), favorecendo a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar assumindo a centralidade da família.
- → Desenvolver medidas legislativas e outras que permitam uma ação diligente na **prevenção, investigação e punição dos atos de violência na família**.
- → Reconhecer, encorajar e apoiar, a todos os níveis, o trabalho de organizações não governamentais relevantes e da sociedade civil ativa no **combate à violência nas famílias** e estabelecer uma cooperação eficaz com estas organizações.

3. PROTEGER OS CIDADÃOS IDOSOS E ENCARÁ-LOS COMO CAPITAL HUMANO NA SOCIEDADE E NA ECONOMIA

A conceção dominante de que os idosos se dedicam em exclusivo à vida familiar depois de concluírem a vida profissional está ultrapassada. Mais do que ultrapassada, está ligada à conceção negativa do idoso como um peso para a sociedade. A Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu (numa sessão sobre desafios demográficos e solidariedade intergeracional) reforçou a necessidade de se clarificar que os idosos e os que se aproximam da reforma "*não representam um fardo para a economia e a sociedade nem constituem um obstáculo à modernização dos processos de trabalho, mas, pelo contrário, são um trunfo e um valor acrescentado significativo, graças à sua experiência, às suas conquistas, aos seus conhecimentos e à maior lealdade de que dão provas em relação às suas empresas*".

O alargamento da rede de equipamentos sociais é essencial no cumprimento do objetivo da conciliação entre a vida pessoal, familiar e social. Mas o papel do setor público não se esgota no aumento da quantidade de equipamentos para idosos. Aliás, em sociedades em que a presença do setor social e do setor lucrativo nesta área de proteção social são muito expressivas, o papel do setor público tem que ser muito mais ambicioso. Tem que fazer parte desta ambição melhorar a qualidade dos serviços prestados, contribuir para a sua diversidade, garantindo uma cobertura mais ampla das necessidades e da vontade dos idosos. A isto acrescentamos a urgência na regulação da atividade dos equipamentos que devem promover as ligações dos idosos com a família/descendentes.

A família é uma realidade que não é estática e cujas necessidades, expetativas e escolhas na promoção do seu bem-estar variam e adaptam-se às circunstâncias. Esta capacidade de transformação é visível ao observarmos a reorganização das dinâmicas familiares para atender às necessidades de alguns membros da família, satisfazendo-as no seio da família.

A sociedade portuguesa caracteriza-se por a maior parte dos idosos dependentes ser cuidada na família, por as principais prestadoras de cuidados serem mulheres e sem que se saiba se beneficiam da assistência médica necessária.

As famílias garantem no seu seio a prestação de cuidados aos mais velhos e fazem-no sem contar com formação específica a cuidadores informais e sem contar com um suporte de retaguarda que lhes permita lidar com o esgotamento, sobretudo emocional, envolvido na prestação de cuidados.

A percentagem de idosos dependentes que vivem em lares é muito reduzida (cerca de 3% em 2006, segundo dados do *European Social Survey*), comparando Portugal aos restantes países europeus.

Neste âmbito, o que se verifica é que **o Estado assume uma posição social de complementaridade, adotando um papel subsidiário em relação à família** e um papel de promotor de condições para o crescimento consolidado do setor social. A lógica de intervenção no âmbito local, que orienta a maior parte das iniciativas da sociedade civil, não permite nem se presta a pensar em termos nacionais. O planeamento estratégico, incluindo a identificação de necessidades e as lacunas na resposta às mesmas, compete ao Estado.

Os padrões de prestação de cuidados é matéria específica de política de família implicando o devido enquadramento institucional na definição de um sistema de guarda das crianças e de prestação de cuidados a outros familiares, com destaque para os mais dependentes, como os idosos e os doentes. As políticas públicas têm estado focadas na quantidade de equipamentos e de serviços tentando cumprir metas de cobertura do território nacional.

Na atualidade importa focar a qualidade dos serviços e dos cuidados prestados. Isto obriga a definir novas metas e obriga os decisores a assumirem o seu papel de regulação dos sistemas de proteção social.

RECOMENDAÇÕES

- → Promover os direitos dos idosos melhorando o seu bem-estar, assegurando-lhes a **escolha de bens e serviços e criando as condições para uma participação ativa na sociedade, como sujeitos autónomos.**
- → **Valorizar a participação social** (pessoal e da família) na definição, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas.

4. PROMOVER A AUTONOMIA E A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Na população portuguesa há cerca de 10% de pessoas com deficiência sendo muito superior o número de pessoas que lidam diariamente com a incapacidade. Os modos de lidar com a incapacidade são muito diversificados e são encontrados pelas famílias das pessoas com deficiência. Se projetarmos o indicador estatístico do número de pessoas com deficiência no número de pessoas das suas famílias e se considerarmos todas as situações de deficiência que não são de natureza congénita, extrapolando o risco de incapacidade, somos forçados a assumir a esmagadora dimensão das necessidades destes cidadãos.

A Estratégia Nacional para a Deficiência – 2011-2013 identifica cinco áreas-chave para o desenvolvimento de políticas. As medidas para combater as desigualdades e as discriminações múltiplas são, na sua totalidade, medidas destinadas à sensibilização do público e formação dos profissionais, colocando o foco na necessidade de integrar as pessoas com deficiência. Do que se conhece acerca da população deficiente na sociedade portuguesa, é possível perceber que são cidadãos com **baixos níveis de escolarização e qualificação, reduzidas taxas de atividade económica, acentuados padrões de segregação** no mercado de trabalho, manifestos entre os poucos que a ele acedem e muito **baixos rendimentos**, colocando estas pessoas e as famílias de pessoas com deficiência entre a população em situação de pobreza.

A oportunidade política que está colocada com a ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência é inadiável. O Estado português não pode continuar a deixar às famílias o ónus de 'cuidar' das pessoas com deficiência no espaço privado das suas residências recorrendo ao suporte das organizações associativas. Os efeitos perversos desta situação são vários. Em primeiro lugar, as pessoas com deficiência são sujeitos de direitos humanos, em plena igualdade competindo ao Estado garantir os direitos, liberdades e garantias. Em segundo lugar, a sobrecarga das famílias tem impacto direto sobre a dinâmica familiar, afetando por exemplo, a possibilidade de os adultos cuidadores acederem ao mercado de trabalho nas situações em que na família há uma criança deficiente. Em terceiro lugar, há um impacto indireto na economia e na participação social plena na sociedade – por via da perda/desperdício do valor humano de cada uma das pessoas (deficientes e cuidadores).

RECOMENDAÇÕES

- → Promover a independência e autonomia das pessoas com deficiência, eliminando a sua dependência em relação à família e libertando a família do ónus de ser o principal cuidador.
- → Aprofundar a dimensão de afirmação de **cidadania** das pessoas com deficiência e permitir que possam votar por via eletrónica.
- → Melhorar a **capacitação das organizações**, qualificando os responsáveis pelas organizações, os técnicos e todos os profissionais no sentido dos direitos humanos.

5. COMBATER A EXCLUSÃO SOCIAL E A POBREZA

A *Estratégia 2020* definida pela Comissão Europeia enquadrou este compromisso e definiu 5 objetivos, a cumprir até 2020. Estes objetivos incluem reduzir em 25% a proporção da população que vive abaixo do limiar da pobreza, ambicionando que 20 milhões de pessoas deixem de estar na pobreza. Várias instâncias internacionais, e em particular europeias, reconhecem o direito universal a um nível adequado de recursos que permita um nível de vida digno, e a necessidade de um rendimento adequado a ser garantido a todos os cidadãos que têm recursos insuficientes (isto é, para aqueles que vivem em situação de pobreza).

A pobreza é uma característica dominante na sociedade portuguesa. Da população residente em Portugal, 18% encontrava-se em risco de pobreza (dados do Inquérito às

Condições de Vida e Rendimento [EU-SILC- *Survey on Income and Living Conditions*] referentes a 2007). Este risco era ligeiramente mais elevado para as mulheres em idade ativa (19% face a 17% para os homens). O risco de pobreza na população com mais de 65 anos era de 26%, sendo (igualmente) mais elevado para as mulheres idosas (27% face a 24% para os homens). Das crianças, 21% estava em risco de pobreza (infantil, incluindo os indivíduos dos 0 aos 17 anos de idade).

Portugal é sucessivamente mencionado entre os Estados-Membros da União Europeia por causa da **pobreza infantil**, por traduzir a dificuldade de uma sociedade se afirmar inequivocamente numa posição de desenvolvimento social. Entre os países da União Europeia (a 27 Estados-Membros) a proporção (estimada) de crianças em situação de pobreza varia entre os 10% nos países nórdicos e os 33% na Roménia. Se analisarmos a estrutura da pobreza infantil, percebemos que o risco de pobreza infantil (ainda) é mais acentuado nas famílias monoparentais (34%) e nas famílias com 3 ou mais crianças (25%). Isto verifica-se num contexto em que se consolida uma tendência consistente no aumento da proporção de famílias monoparentais femininas. Os estudos indicam que as sociedades que apresentam maior sucesso na prevenção da pobreza infantil são as sociedades que possuem medidas de política que combinam uma melhoria no acesso a uma remuneração adequada dos adultos (pais das crianças) com uma melhoria no acesso a serviços essenciais, nas áreas da educação, habitação, saúde e serviços sociais e com uma prestação de apoio financeiro a todas as famílias (com cariz universal, portanto).

Este equilíbrio entre a cobertura universal e as medidas específicas, dirigidas a segmentos da população, é absolutamente necessário num contexto de contenção da despesa pública e quando se sabe que as medidas genéricas e extensivas são medidas de baixo impacto sobre a pobreza.

RECOMENDAÇÕES

- → Assegurar uma **intervenção precoce** com fins preventivos em áreas como a educação e saúde.
- → Monitorizar a implementação de políticas para garantir o **acesso a bens e serviços de forma equitativa**, independentemente da região em que se reside, da posição que se ocupa na estrutura das ocupações profissionais, da formação académica, do género e da idade.
- → **Combater a pobreza infantil**, enquanto fenómeno social autónomo.
- → Estimular o desenvolvimento de inovações sociais eficientes no apoio à família, com destaque para a **mediação, os centros de aconselhamento familiar e o desenvolvimento de competências socio-parentais.**

DESAFIO 23

Reforçar os direitos dos consumidores, com maior acesso à informação e aos meios de resolução de litígios

O mercado europeu de consumo tem uma grande importância quer para as economias que fazem parte da União quer para o ciclo económico global. **A componente de consumo na Europa corresponde a cerca de 57% do seu PIB**, conferindo-lhe o estatuto de maior mercado de consumo do mundo em termos nominais na atualidade.

Este mercado apresenta especificidades que não deverão ser ignoradas, pois ditarão uma mudança profunda no paradigma de consumo ocidental. Além da Europa, as grandes políticas de consumo de longo prazo focam-se também no grande mercado de consumo que os EUA representam bem como nos países emergentes, em particular, no mercado chinês, cuja dimensão e as perspetivas de evolução do poder de compra da população traz oportunidades e ameaças às empresas ocidentais.

O consumidor médio europeu transformar-se-á nas próximas décadas devido aos processos de mudança demográfica, social e económica que estão a exercer pressão sobre o crescimento do PIB dos países e que tenderão a contrair a procura interna no médio prazo. Isto irá alterar a forma como se consome nos países europeus.

O envelhecimento da população revela-se um fator dominante na alteração dos padrões de consumo nos países desenvolvidos, nomeadamente nos países europeus. A combinação entre o aumento da esperança média de vida e a redução da taxa de natalidade, colocam a população europeia numa trajetória de envelhecimento acima da população norte americana e da população asiática (com exceção do Japão)), de acordo com dados das Nações Unidas e da Comissão Europeia.

Um outro fator influenciador do mercado de consumo europeu a longo prazo prende-se com o aumento do nível médio de escolaridade da população, especialmente das mulheres, o que implica uma maior participação das mesmas no mercado de trabalho. Verificam-se igualmente alterações a nível das estruturas familiares – casamentos tardios, maternidade tardia, famílias monoparentais, menos crianças por agregado familiar (INE).

Por outro lado, embora a população europeia possa continuar o processo de enriquecimento que tem verificado nas últimas décadas, será de esperar um **abrandamento do ritmo de crescimento, atendendo ao envelhecimento da população e consequente quebra da produtividade das economias.** Políticas de envelhecimento ativo serão a tendência nos países europeus para (i) assegurar sustentabilidade da segurança social; e/ou (ii) acomodar a incapacidade de substituição dos quadros seniores por quadros mais jovens (embora em alguns países, a médio prazo, se venha a verificar um aumento do desemprego jovem qualificado devido à rigidez dos sistemas laborais vigentes).

Adicionalmente, a sustentabilidade do modelo social europeu implicará reduções nas pensões de reforma, o que fará com que os futuros reformados tendam a estar **mais sensibilizados para a necessidade de poupança ao longo da vida**, mas também mais limitados em termos de opções de consumo.

Também em Portugal se assiste a uma mudança do paradigma de consumo. As estimativas apontam para uma redução acentuada do consumo devido: (i) aos efeitos das medidas de consolidação orçamental sobre o crescimento do rendimento disponível real das famílias num contexto de recessão económica e de aumento do desemprego; (ii) ao impacto da antecipação de despesa em bens duradouros em 2010 de forma a evitar o impacto fiscal das medidas de austeridade. Esta tendência dever-se-á acentuar em 2012 com os condicionalismos impostos pelo Programa de Assistência Económica e Financeira.

O ano de 2010 encerrou uma década em que o modelo de crescimento económico português se baseou nos incentivos à procura, sem contudo ter sido suportado por um crescimento da produção doméstica que a sustentasse, facto que contribuiu para uma balança comercial deficitária (AMECO [29]). Observa-se uma relação direta entre o défice da balança comercial e o peso do consumo no PIB real, com Portugal a apresentar um peso do consumo sobre o PIB real elevado e mais próximo das economias emergentes da Europa. Uma correção do défice da balança comercial e uma convergência para a média dos países da área do euro implica uma redução do peso relativo do consumo em cerca de 10% do PIB.

O aumento do rendimento disponível das famílias a taxas superiores às do produto, a estabilização das taxas de poupança em níveis baixos (diferencial de crescimento entre 1999 e 2009 foi de 0,3%), a redução do nível geral de preços e as condições de financiamento favoráveis são os principais fatores que contribuíram para o acréscimo do consumo na última década. Conclui-se que o ligeiro ajustamento do consumo para níveis mais baixos e a desaceleração do crescimento do rendimento disponível em 2009, num contexto de recessão, assinala aquela que deverá ser a tendência a partir de 2011.

Assiste-se assim a uma mudança de paradigma, com o modelo económico a deixar de se focar em fatores dinamizadores da procura e a focar-se crescentemente em fatores dinamizadores da oferta. A evolução da procura externa líquida passará a ser determinante na atenuação de efeitos recessivos que decorram do processo de ajustamento da procura interna.

Um novo equilíbrio de consumo poderá implicar uma recomposição da respetiva estrutura. Embora a mesma possa ser muito específica a cada região e tenha subjacente uma multiplicidade de fatores, faz sentido uma análise comparativa com outros Estados-Membros europeus como referência das possíveis alterações nos padrões de consumo.

Nos últimos dez anos, Portugal foi um dos países europeus cujo peso da componente consumo no PIB real mais cresceu, contrariando a tendência da média europeia.

O peso do consumo no PIB em Portugal aumentou cerca de 4% em dez anos. O valor de 2010, 10% acima da média europeia, demonstra que Portugal divergiu face aos principais Estados-Membros, acentuando uma diferença que já se verificava no início da moeda única.

Também a composição do consumo das famílias portuguesas mudou ao longo da última década. Entre 1999 e 2007, verificou-se um aumento do peso de categorias como habitação e a energia (+1,8%), lazer e cultura (+1,2%) e a restauração e hotelaria (+1,2%), em detrimento de categorias como o vestuário (-1,8%), o transporte (-0,9%) e o mobiliário (-0,8%).

29 Base de dados macroeconómicos anuais (*Annual macro-economic database*) da Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia.

Estas alterações poderão corresponder a mudanças culturais e de hábitos, mas também decorrem de uma maior acessibilidade a bens e serviços de consumo de menor custo. Se tomarmos como referência a evolução da estrutura de consumo média europeia (AMECO), observamos que, contrariamente a Portugal, os países europeus moderaram na última década o consumo de bens e serviços de lazer e hotelaria, o que demonstra que Portugal também divergiu em categorias de consumo mais voláteis e sensíveis à evolução da conjuntura económica e do rendimento disponível.

Um estudo de 2009 do Eurostat mostra que **durante a crise de 2008, os consumidores europeus alteraram os seus hábitos de consumo.** Dentro do que seria de esperar, em média os consumidores europeus substituíram bens/serviços de lazer e bens de equipamento, nomeadamente telecomunicações, por bens de primeira necessidade (alimentação e saúde).

Na última década, o crédito bancário teve um desenvolvimento expressivo, enquanto suporte da evolução do consumo das famílias e da atividade dos diversos setores de atividade. O crédito total concedido às sociedades não-financeiras nos últimos dez anos apresentou uma tendência crescente até 2008, tendo registado um ligeiro abrandamento em resultado da crise financeira e económica. Os setores de atividade que registaram um aumento da sua quota-parte do crédito neste período foram o setor da hotelaria e restauração, o imobiliário, a construção e os transportes. Estes setores associam-se a parcelas importantes do cabaz de consumo português ou viram o seu peso aumentar na estrutura do consumo ao longo da década passada.

Do cruzamento destas informações, surgem indicações não surpreendentes sobre as classes de consumo cujo ajustamento poderá ser mais incisivo a médio prazo: a despesa em lazer e bens duradouros, pelo peso relativo que representam na estrutura do consumo em Portugal, evolução relativa nos últimos anos e natureza mais discricionária e pró-cíclica. Esta correção do consumo e das respetivas componentes terá repercussões na evolução relativa de vários setores da economia e no mercado do crédito, direta e indiretamente, por via da procura dirigida aos setores.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Reforçar os mecanismos de informação financeira aos consumidores
- → Conferir mais capacidade às entidades reguladoras e alterar os mecanismos de resolução de litígio em matéria de consumo

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. REFORÇAR OS MECANISMOS DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA AOS CONSUMIDORES

A necessidade da **promoção da educação financeira na população mundial saiu reforçada com a quebra de confiança no sistema financeiro** derivada da crise financeira ocorrida em 2008 e pelo atual enquadramento económico vivido pelas economias avançadas.

Neste sentido, de par com a preocupação crescente dos Estados em assegurar a estabilidade dos sistemas financeiros, tem havido uma maior pressão no sentido de **promover a literacia financeira** no âmbito da responsabilidade social das empresas, nomeadamente do setor financeiro, dado que um cliente com uma educação financeira mais elevada é também um cliente mais consciente no ato de escolha de produtos bancários, conhecedor do seu perfil enquanto cliente e atento aos riscos existentes nos mercados financeiros. Diminui assim a exposição do setor ao risco de crédito e atua como regulador informal deste setor, por imposição de uma maior exigência na sua atuação.

Na última década, diversos países assumiram como uma das prioridade do seu programa de desenvolvimento e crescimento colmatar lacunas existentes nesta área.

Em Portugal, verifica-se que **os consumidores não são, na sua maioria, pró-ativos na procura de informação/educação financeira** e apresentam em geral níveis de endividamento e de crédito vencido elevados (entre o final de 2007 e junho de 2011 o crédito vencido de particulares passou de 1,3% para 1,9%, no crédito à habitação e de 3,7% para 9,2% no crédito ao consumo). O Banco de Portugal, a Associação Portuguesa de Bancos e seus associados a título individual têm procurado elaborar uma estratégia coordenada no sentido de colocar a população portuguesa em níveis de literacia mais elevados. Do ponto de vista da regulamentação, em 2009, foi criado o departamento de regulação comportamental do Banco de Portugal, com foco na revisão da comunicação de produtos financeiros, de par com institucionalização de clareza na informação prestada a clientes sobre remunerações oferecidas e preços cobrados, nomeadamente na comunicação e publicidade, e a harmonização da comunicação dos preçários das instituições de crédito.

Além disso a CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, lançou um processo de certificação de analistas e consultores de investimentos (Análise Financeira e Certificação da Qualificação Profissional na Intermediação Financeira) para a homogeneidade do padrão de qualidade da prestação de serviços financeiros.

O Banco de Portugal, no âmbito da sua ação de supervisão comportamental estabeleceu em 2008 o Inquérito à Literacia Financeira da População Portuguesa. Os resultados de 2000 entrevistas pessoais realizadas em 2010 sustentaram a necessidade de se apostar na educação financeira da população portuguesa, nomeadamente para que os agentes económicos tomem decisões informadas e criteriosas na gestão das finanças pessoais e para que se criem atitudes, comportamentos e hábitos financeiros sustentáveis.

As principais lacunas em termos de educação financeira encontram-se junto de grupos da população que revelam menores níveis de escolaridade e de rendimento, como é o caso da população mais idosa que apresenta resultados muito abaixo da média. Outros grupos que apresentam também níveis relativamente reduzidos de literacia financeira são os jovens e os desempregados. Há evidência de falhas na compreensão de conceitos financeiros básicos e no conhecimento das principais fontes de informação, o que torna a população relativamente mais dependente da informação obtida junto do balcão, acrescendo responsabilidade às instituições bancárias no seu dever de prestação de informação. Assegurar a confiança do cliente, implica a prestação de informação clara, rigorosa e completa e de práticas comerciais adequadas. A referenciação de produtos/serviços/comportamentos também assume um papel preponderante na tomada de decisão, fator a considerar para a implementação futura de ações de informação e formação financeiras.

O contexto atual evidencia também a necessidade das instituições financeiras em captar depósitos domésticos para uma estrutura de financiamento mais estável.

Contudo, o ato de poupar não se encontra muito enraizado no comportamento económico da última década. Em 2010, 52% dos inquiridos afirmou fazer poupanças, mas destes apenas 56% o fazem regularmente, com apenas 1/5 a revelar poupar por via de uma conta a prazo ou noutra aplicação financeira a médio ou longo prazo. **O rendimento disponível insuficiente é a principal causa da ausência de hábitos de poupança**. A maioria dos que poupam são motivados a poupar pelo risco face ao imprevisto (58%), mas 15% revela ser pela vontade de viajar ou fazer melhor época de férias e 8% poupam para aquisição de bens duradouros. O planeamento das despesas e a constituição de poupança estão diretamente relacionados com a idade, sendo os mais idosos, em particular os que estão aposentados, os que apresentam resultados mais positivos. As mulheres destacam-se igualmente pela positiva quanto a estas atitudes e comportamentos.

As ações a desenvolver de futuro deverão dar resposta às necessidades de diferentes segmentos da população: público em geral, crianças e jovens estudantes, seniores, população vulnerável, não bancarizados, profissões específicas: jornalistas, empresários (nano, mini e microempresas), etc.. Poderão envolver parcerias com diferentes associações (consumidores, empresariais), instituições e organismos dos setores da banca, comunicação social, educação, etc., embora deva permanecer como uma ação centralizada e coordenada por uma entidade, designadamente o Banco de Portugal ou a APB. Os conteúdos deverão ter em conta o enquadramento de cada segmento e subsegmentos, mas com tendência para a presença crescente da componente tecnológica na divulgação de conteúdos, não só pela divulgação de conteúdos em sites, mas pela criação de plataformas de interação com especialistas em *real-time*.

Cabe ao Banco de Portugal, no âmbito da sua função de supervisão comportamental das instituições bancárias, verificar o cumprimento deste dever por parte dos funcionários das mesmas e nos mecanismos de informação utilizados pelas instituições para prestação de informação ao cliente, nomeadamente preçários, cláusulas contratuais, fichas de informação normalizada, publicidade, etc.

Para cumprimento da sua ação fiscalizadora, o Banco de Portugal realiza frequentemente ações de inspeção, nomeadamente ações de "cliente mistério". No âmbito destas ações e de forma global, o Relatório Intercalar de Supervisão Comportamental do 1º semestre de 2011 revela o cumprimento das normas por parte da generalidade das instituições bancárias.

Contudo, o consumidor bancário poderá remeter uma reclamação que, quando enquadrada nas temáticas analisadas pelo Banco de Portugal, é analisada em conjunto com a prova documental da mesma. Posteriormente poderá ainda proceder-se à confirmação da situação através de ações de inspeção ou de outras diligências complementares.

Na fiscalização da publicidade as determinações tendem a servir para fazer cumprir cabalmente os deveres de rigor e transparência de informação que as instituições têm de respeitar nas campanhas que realizam. Na sequência da análise do preçário das instituições procura-se a correção de irregularidades detetadas na atualidade, clareza, correção e completude da informação divulgada sobre comissões, taxas de juro e outros encargos. Chegam frequentemente ao Banco de Portugal reclamações sobre incumprimentos na comercialização de depósitos bancários e suas contas e na comercialização de contratos de crédito à habitação e consumo, nomeadamente no âmbito de cláusulas abusivas ou alterações contratuais, entrega e conteúdo da ficha de informação normalizada, cálculo de taxas de juro, etc..

As determinações emitidas sobre meios de pagamento visam sanar matérias ligadas à cobrança de encargos e à disponibilização do acesso a meios extrajudiciais de resolução de litígios.

As matérias mais reclamadas enquadram-se nos regimes das contas de depósito, do crédito aos consumidores e outros créditos e do crédito à habitação.

As reclamações relativas a contas de depósito, com um aumento de 8 por cento comparativamente a 2010; em contrapartida, registam-se quedas expressivas nas matérias de crédito à habitação e crédito aos consumidores, fenómeno explicado pela atual conjuntura de maiores restrições na concessão de crédito e maior ação de captação de depósitos por parte das instituições bancárias.

No domínio das reclamações, e analisando a evolução, face a 2010, existe evidência de uma maior proporção de reclamações consideradas com fundamento, o que parece revelar um melhor conhecimento por parte dos clientes bancários das normas legais e regulamentares que enquadram a sua relação com as instituições de crédito.

Embora haja o dever por parte da instituição de crédito em prestar a devida informação ao cliente, também é preciso salientar a responsabilidade do cliente no ato de

contratação, nomeadamente na leitura dos documentos informativos e contratuais. O Inquérito de Literacia Financeira realizado pelo Banco de Portugal revela que, embora a maioria dos inquiridos revelasse ler a informação pré-contratual prestada pela instituição (83%), apenas 34% revela lê-la com muito detalhe. Este facto poderá querer significar a existência de lacunas na cultura financeira da população portuguesa, uma grande confiança (e maior vulnerabilidade) face à instituição bancária e/ou alguma despreocupação e desresponsabilização do cliente no ato contratual com a instituição de crédito. Isto aumenta o risco de reclamação e litígio posterior.

RECOMENDAÇÕES

- → Lançar um **programa de educação financeira**, através de uma parceria entre o Ministério da Educação e o Banco de Portugal, dirigido **aos alunos do 3º ciclo e do ensino secundário**.
- → Implementar um programa alargado de **iniciativas para a literacia financeira**, associando o Estado, as instituições financeiras e as associações de trabalhadores, que responda às necessidades de diferentes segmentos da população, de modo a que sejam tomadas decisões informadas e criteriosas na gestão das finanças pessoais e para que se criem atitudes, comportamentos e hábitos financeiros sustentáveis.
- → Exigir maiores **responsabilidades às instituições bancárias** no seu dever de prestação de informação, com clareza, abrangência, transparência e rigor, em todas as etapas de **divulgação, comercialização de produtos e serviços, celebração de contratos e vigência dos mesmos** (incluindo publicidade, preçários, depósitos bancários, crédito à habitação e ao consumo, serviços de pagamento, utilização de livro de reclamações).

2. CONFERIR MAIS CAPACIDADE ÀS ENTIDADES REGULADORAS E ALTERAR OS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIO EM MATÉRIA DE CONSUMO

Uma das mais preocupantes questões em matéria de conflitos de consumo decorrem de relações de consumo relativas a bens essenciais, tais como água, eletricidade, telecomunicações, seguros, nas quais o consumidor se encontra numa posição de profunda vulnerabilidade.

Nesse sentido, importa encarar esta realidade com particular sensibilidade conferindo às autoridades reguladores de poderes de dirimição de litígios. O objetivo desta medida seria introduzir uma maior celeridade na solução dos litígios do consumo, evitando que os consumidores, uma vez confrontados com a recusa por parte dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços em aderir a mecanismos de mediação ou de arbitragem, tenham necessariamente de recorrer, como 1.ª instância de decisão, ao foro judicial. Atualmente, as autoridades reguladoras já exercem uma fiscalização bastante estreita quanto à relação entre as entidades reguladas e os consumidores. Por exemplo, através do Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho, foi instituído junto do Banco de Portugal o "*mediador de crédito*", com competência para acompanhar as relações jurídicas de crédito e, nesse âmbito, proteger os direitos dos consumidores, promover a literacia financeira e incentivar a comunicação entre partes em caso de conflito. Também nos termos do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, são atribuídos às autoridades reguladoras poderes para adotar medidas cautelares contra quaisquer práticas comerciais desleais por parte das entidades reguladas, bem como para sancionar essas condutas a título contraordenacional.

Neste contexto, o reconhecimento às autoridades reguladoras de poderes de dirimição de litígios surgiria como mais um passo em frente, na linha de uma tendência que se vem afirmando. Porventura, esses poderes não abarcarão toda a área regulada colocada sob a alçada da autoridade reguladora: não só porque o volume dos processos

provavelmente se tornaria incomportável, como porque já existem centros de arbitragem. Os poderes das autoridades reguladoras poderiam começar por recair apenas sobre as relações jurídicas mais litigiosas ou problemáticas, ou então sobre as mais sensíveis do ponto de vista do interesse do consumidor (ex: relações de crédito).

No domínio do consumo de serviços essenciais (entendendo como tais o fornecimento de água, eletricidade e gás), **é essencial para os consumidores que seja estimulada a concorrência**, nomeadamente ao nível da comercialização da eletricidade. Assim, é fundamental que, nesse sentido, se proceda à institucionalização do "*operador logístico de mudança de comercializador de eletricidade*" (uma figura prevista no artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, mas até hoje nunca regulamentada). Só desse modo estarão criadas as condições necessárias para que haja uma verdadeira concorrência ao nível da comercialização deste serviço, em benefício dos consumidores.

RECOMENDAÇÕES

- Conferir às **autoridades reguladores poderes de dirimição de litígios**, de forma a introduzir uma maior celeridade na solução dos litígios do consumo, evitando que os consumidores, uma vez confrontados com a recusa por parte dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços em aderir a mecanismos de mediação ou de arbitragem, tenham necessariamente de recorrer, desde o início, ao foro judicial.
- Proceder à **institucionalização do "*operador logístico de mudança de comercializador de eletricidade*"** (uma figura prevista no artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro, mas até hoje nunca regulamentada), fundamental para criar as condições necessárias à existência de uma verdadeira concorrência ao nível da comercialização deste serviço, em benefício dos consumidores.
- Assegurar a inclusão, nos contratos, designadamente na área das telecomunicações, que definam períodos mínimos de fidelização, da **possibilidade de rescisão, por iniciativa do consumidor, em situações de desemprego** superveniente ou alteração de morada por motivos profissionais.

Portugal deve contribuir ativamente, no atual contexto de crise europeia, para a "refundação da Europa" em torno de um projeto inédito de aprofundamento político, económico, social e financeiro. É do interesse nacional que Portugal aposte decisivamente na transformação da União numa verdadeira União Política.

DESAFIOS GLOBAIS

DESAFIO 24

Assumir por inteiro a vocação europeia, atlântica e universalista

DESAFIO 25

Reformar a ação externa captando talentos, investimentos e promovendo a internacionalização da economia e instituições nacionais

DESAFIO 26

Contribuir para uma globalização inclusiva e sustentável

DESAFIO 27

Fazer da segurança e defesa, pilares da estratégia nacional

DESAFIO 24

Assumir por inteiro a vocação europeia, atlântica e universalista

O mundo contemporâneo é um mundo economicamente globalizado e ligado em rede, desterritorializado, interdependente, onde coexistem e se afirmam múltiplos atores de diferente natureza e dimensão, com interesses e capacidade de influência diversos e diversificados.

Com o advento da interdependência global, muitos dos desafios que se colocavam apenas a uma escala regional, globalizaram-se. **As respostas a estes desafios não podem deixar de ser articuladas e coordenadas a nível mundial.** Os cenários internacionais das próximas décadas já se perfilam, distinguindo-se os seguintes eixos:

- A consolidação de uma **economia efetivamente global**, organizada em torno do conhecimento/inovação e que se centrará no setor terciário, galvanizada pelas TIC, assente na existência de cadeias de valor globalizadas e na gestão global dos fatores de produção;
- A progressiva e iniludível **desterritorialização dos estados** com o advento e posterior consolidação de comunidades de interesses globais e horizontais, desvinculadas do território da nacionalidade de origem que interagirão através das redes sociais globais;
- A emergência de uma **nova ordem internacional**, com Instituições que refletirão os equilíbrios de poder da era global, com formas de governança aberta à participação da pluralidade de atores da ordem internacional: blocos regionais, Estados, comunidades civis globais, com a missão de gerir em comum as grandes questões globais;
- A influência das **alterações climáticas**, bem como a maior exploração dos oceanos e do espaço mais próximo do planeta Terra, na busca de mais e melhor espaço e de recursos energéticos alternativos aos combustíveis tradicionais;
- Novas formas de **organização da estrutura familiar** e da vida em comum ou em comunidade, com uma mudança profunda nos costumes, nas formas de vida e de trabalho, nos meios de transporte e comunicação, nos hábitos alimentares, de vestuário, etc. ;
- As sinergias criadas pela **interação da investigação no âmbito da física, da biologia e da medicina** consolidarão uma esperança de vida que se estenderá além dos 100 anos, o que provocará uma alteração profunda na gestão das diversas fases da vida do ser humano e acarretará novos problemas sociais.

No plano político, com a consolidação da interdependência económica a nível global, assistir-se-á, nas próximas décadas, ao reforço da importância de alguns países em detrimento de outros e à criação de blocos regionais baseados na pertença a uma comunidade mais vasta de interesses que os interesses nacionais e que possuirão uma maior capacidade de influência a nível global.

Na próxima década, é previsível que se consolidem, no plano internacional, núcleos geográficos de atores que, pela sua dimensão, poder económico, demografia, recursos naturais e localização geográfica, se adaptem às exigências e condicionantes da globalização.

Quanto à **União Europeia** (UE), é previsível que a Zona Euro não só resista aos efeitos da crise económica que atravessa mas se consolide, com a **criação de um governo económico** que, embora assente em novas formas de equilíbrio interno e de distribuição de poder entre os seus membros, tome as medidas necessárias para dar maior robustez e dinamismo ao mercado interno e à União Económica por forma a assegurar o crescimento sustentável da sua economia interna, garantindo competitividade internacional e, consequentemente, plena relevância política.

A UE, ante a irreversibilidade do processo de integração económica – ultrapassado que está o "*ponto de não retorno*" – e face aos desafios externos, não poderá deixar de **evoluir para uma União Política, dotada de Instituições de Governo que possuam uma nova legitimidade democrática e novas competências**, substancial e qualitativamente diferentes das que possuem atualmente.

Por outro lado, face à evolução da ordem internacional e à configuração de novas formas de gestão em comum dos desafios globais, a Europa ver-se-á compelida a encontrar as fórmulas de participação "*a uma só voz*" que a vontade de manter a influência nesse cenário global exigem.

Face a estes cenários, a "ação externa" de Portugal deverá contribuir – prioritária e eficazmente para o desenvolvimento sustentável do país através do empenho convicto e ativo no reforço e aprofundamento do processo de construção europeia e na projeção mais eficaz dos interesses portugueses no mundo, em especial em comunidades, áreas e países com os quais Portugal já possui forte vínculos históricos, culturais e económicos ou cujo crescimento económico aconselha a que se desenvolvam esses vínculos.

Para o fim visado, a "ação externa" de Portugal deverá ser reformulada para se centrar estrategicamente nos cinco seguintes eixos prioritários:

- → Na participação mais ativa e empenhada no reforço e aprofundamento do processo de construção europeia.
- → No reforço interno e externo da CPLP.
- → No estabelecimento de parcerias densificadas com determinados Estados-Membros da UE e com os parceiros tradicionais.
- → No fortalecimento do relacionamento com países e regiões que contribuam para a diversificação das parcerias económicas, para o aumento das exportações e para uma maior captação de investimento.
- → Na reorganização e no reforço das estruturas politicas e técnicas do Estado ao serviço da "ação externa".

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Participar mais ativamente na UE no sentido do reforço da união política e da plena afirmação no mundo
- → Promover o reforço interno e externo da CPLP
- → Reforçar as parcerias estratégicas bilaterais

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. PARTICIPAR MAIS ATIVAMENTE NA UE NO SENTIDO DO REFORÇO DA UNIÃO POLÍTICA E DA PLENA AFIRMAÇAO NO MUNDO

A participação de Portugal na UE deve ser considerada a prioridade por excelência da "ação externa" de Portugal, servindo como quadro de referência prioritário para o desenvolvimento sustentável do país e da sua projeção no mundo.

Nesta linha, Portugal deve contribuir ativamente, no atual contexto de crise europeia, para a "refundação da Europa" em torno de um projeto inédito de aprofundamento político, económico, social e financeiro. **É do interesse nacional que Portugal aposte decisivamente na transformação da União numa verdadeira União Política.** Com efeito, uma União politicamente reforçada, economicamente mais coesa, democraticamente legitimada e internacionalmente mais ativa é a que melhores condições oferece para que Portugal leve a cabo com êxito o processo de transformação do seu modelo de desenvolvimento económico e social. Por outro lado, a projeção e afirmação de Portugal no mundo – condição necessária para assegurar a sustentabilidade do país – ver-se-ão favorecidas e terão um efeito amplificado, caso a UE reforce a sua voz a nível internacional. **Para legitimar e reforçar a voz de Portugal no processo de construção política da União importa proceder à consulta formal dos portugueses e obter para isso o seu consentimento expresso.** O recurso a um referendo sobre a participação de Portugal na União Política deve ter lugar caso se verifique que a nova configuração dessa União traduz uma mudança qualitativa e substancial da atual configuração institucional e de poderes.

RECOMENDAÇÕES

- Contribuir, ativamente, para a construção definitiva (aperfeiçoamento) de uma União Política, insistindo, no interesse de Portugal e no interesse geral da União, na preservação dos **princípios e valores que presidiram à constituição das Comunidades Europeias**, nomeadamente a manutenção do equilíbrio entre os vários países, o recurso ao processo legislativo de base comunitária, a solidariedade associada à coesão económica, social e territorial da União, a consolidação da projeção da União a nível internacional bem como o reforço das suas Instituições e da respetiva legitimidade democrática.
- Proceder à consulta formal dos portugueses, mediante a **organização de um referendo sobre a participação de Portugal na União Política**, caso se verifique que a nova configuração dessa União traduz uma mudança qualitativa e substancial da atual configuração institucional e de poderes.
- Visar uma **maior implicação e participação dos parlamentos nacionais** no processo de decisão comunitário.
- **Promover e divulgar no país, de forma sistemática e esclarecedora, os princípios, valores e políticas da UE**.
- Promover, o reforço dos poderes da Comissão Europeia bem como da sua legitimidade democrática. Neste âmbito, a curto prazo e ainda no atual quadro político-institucional, a **escolha do seu presidente deve recair no candidato previamente apresentado pelo partido político mais votado nas eleições para o Parlamento Europeu. A prazo** proceder a uma modificação dos tratados para **consagrar a eleição do presidente da Comissão Europeia por sufrágio direto**.

- Promover **maior rigor, eficácia e coerência da política económica e monetária da União**, contrariando os desequilíbrios gerados entre os diferentes Estados-Membros, provendo progressivamente a convergência real entre as respetivas economias, com o recurso a politicas especificamente dirigidas à realização de tal objetivo, como constante do Tratado.

- Contribuir para a **consolidação da governação económica**, no respeito pelo método comunitário de decisão centrado na Comissão Europeia. Para este efeito, o Eurogrupo assim como o EcoFin deverão ser presididos por um **vice-presidente da Comissão Europeia**.

- Contribuir ativamente para que a UE **acentue o empenho e consolide o compromisso com o crescimento e o emprego promovendo** a tendencial harmonização fiscal, bem como o **reforço da coesão e do sistema de recursos próprios**, nomeadamente através da criação de um novo recurso próprio (Imposto sobre as transações financeiras).

- **Aumentar o orçamento da União Europeia** de modo a que os recursos próprios, hoje limitados a cerca de 1% do Rendimento Nacional Bruto da UE, sejam aumentados para **1,24%, em 2014, 1,8% até 2020 e 2% a partir de 2020**. Este acréscimo de dotação orçamental deve ser totalmente alocado à dinamização do crescimento e emprego na UE, investindo no conhecimento e empreendedorismo, na economia verde e numa nova política industrial.

- Assegurar mecanismos adequados de **supervisão e de coordenação europeia das políticas orçamentais nacionais e estabelecer uma gestão coordenada do sistema bancário** de modo a combater o ciclo vicioso entre a crise da dívida soberana de alguns países, como Portugal, e a crise do sistema bancário.

- Avançar para a **regulação das agências de notação existentes e para a eventual criação de uma agência de notação europeia** e preparar, **a prazo, a introdução de instrumentos de mutualização europeia da divida** soberana dos Estados (eurobonds) associado à constituição de um *tesouro* europeu.

- **Reformar o Pacto de Estabilidade e Crescimento** de modo a que, continuando a assumir a preocupação em evitar políticas orçamentais irresponsáveis e a estabilidade de preços, tenha igualmente em atenção a importância do investimento reprodutivo em áreas que representam fatores de crescimento como a educação, a ciência, o empreendedorismo, o ambiente e a política industrial.

- Dinamizar uma **rede de alianças estáveis** com países de dimensão semelhante que partilhem os mesmos interesses em relação ao processo de integração europeia, de forma a reforçar a nossa voz e fazer valer os interesses comuns. Neste contexto, é prioritário promover a realização dos objetivos atrás enunciados já no quadro das Perspetivas Financeiras 2014-2020.

- Contribuir para a **projeção externa da UE, em especial nas áreas onde Portugal possui vínculos e interesses relevantes** assim como interesses e aptidões especiais – nomeadamente no âmbito da CPLP, das relações transatlânticas, dos países mediterrânicos, da América Latina – a fim de reforçar o papel e capacidade de influência da UE nestas zonas e de amplificar a sua própria projeção no mundo. É especialmente relevante que Portugal assegure o apoio da UE e dos seus Estados Membros para que a língua portuguesa seja considerada língua oficial das Nações Unidas.

- Fomentar a **participação de empresas, universidades e outros organismos nacionais nos programas comunitários** de financiamento direto existentes em vários domínios.
- Participar ativamente nos **programas comunitários no âmbito da cooperação** e promover a participação de organismos, entidades e peritos portugueses nas iniciativas promovidas pela UE neste âmbito.
- Desenvolver uma **política ativa de colocação de portugueses nas instituições** e organismos da União e efetuar um seguimento ativo das suas carreiras profissionais.
- Promover a **coordenação mais efetiva de todos os departamentos do governo** que conduza à definição, nos vários níveis do Conselho, de uma posição consistente de Portugal.
- **Dotar a administração nacional dos recursos humanos, técnicos e económicos necessários à consecução dos objetivos e resultados desejados** no contexto da UE.

2. PROMOVER O REFORÇO INTERNO E EXTERNO DA CPLP

A CPLP constitui uma iniludível prioridade nacional da "ação externa". Portugal deve contribuir para o **reforço interno e externo da CPLP** como plataforma de promoção e defesa dos interesses comuns dos seus Estados-Membros.

RECOMENDAÇÕES

- A construção gradual e de acordo com um calendário faseado, de um **Espaço Económico dos Países de Língua Portuguesa** (EEL), à semelhança do EEE (Espaço Económico Europeu), logo com dimensão predominantemente económica.
- Uma **maior liberdade de circulação** de pessoas, bens e serviços, bem como de estabelecimento.
- A criação de um **espaço linguístico e cultural conjunto**, com a consequente potencialização do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, focalizado na promoção interna e externa da língua comum e das indústrias culturais e criativas, bem como de um espaço de cooperação na área do ensino, em especial no domínio do ensino e da mobilidade universitários (Comunidade Internacional da Língua Portuguesa).
- A **cooperação empresarial** em várias áreas, em especial na área dos bens transacionáveis.
- Uma maior **cooperação e coordenação das políticas nacionais** no âmbito dos transportes, da investigação científica, da formação profissional, do turismo, do direito, dos recursos energéticos, no âmbito técnico-militar em especial no âmbito da marinha e no aproveitamento de recursos marítimos, entre outros.
- Uma **maior aproximação da CPLP à UE**, promovendo os interesses comuns a estes dois espaços e procurando criar sinergias, valorizando a sua participação nestes dois espaços.

- O aprofundamento de uma **estratégia de aproximação dos países da CPLP à OTAN**, Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) no âmbito militar, área onde as Forças Armadas portuguesas têm desempenhado um papel de relevância no campo da formação, atuação e enquadramento das forças armadas dos Estados-Membros da CPLP.
- Uma **maior aproximação da CPLP à América Latina**, procurando identificar interesses e âmbitos de ação conjunta, nomeadamente na área do turismo, das línguas portuguesa e castelhana, da cooperação universitária e científica, empresarial e nos transportes.

3. REFORÇO DAS PARCERIAS ESTRATÉGICAS BILATERAIS

RECOMENDAÇÕES

- **Aprofundamento das relações bilaterais com a Espanha**, assumindo um salto qualitativo no sentido da construção efetiva de um Mercado Ibérico. Por outro lado, Portugal deve impulsionar uma estratégia de acordos bilaterais com as Comunidades Autónomas que nos são culturalmente mais afins e/ou em relação às quais se verifica uma maior interdependência económica.
- **Consolidação das relações bilaterais com a Alemanha, França, Reino Unido e Itália,** na medida em que constituem os parceiros comerciais por excelência do nosso país. Nesta linha, Portugal deve institucionalizar a realização de cimeiras bilaterais com estes países, apostando em exportações de maior valor acrescentado, com um maior peso dos setores inovadores e com uma base tecnológica mais acentuada.
- **Constituição de parcerias estratégicas com os Estados-Membros recentemente incorporados na UE** ou ainda candidatos, nos domínios em que a Administração Pública portuguesa possui experiência sólida e comprovada, tal como da adequação das políticas públicas nacionais às europeias.
- Sem prejuízo da estratégia prevista para o reforço interno e externo da CPLP, Portugal deve **intensificar as suas relações bilaterais com os Estados-Membros da CPLP**, tanto no âmbito político como económico, cultural e social.
- Explorar as **afinidades históricas e culturais com a China e com a Índia** e aprofundar, no âmbito de parcerias estratégicas de conveniência mútua, as relações económicas entre Portugal e aqueles países.
- Promover ativamente a **penetração das empresas portuguesas nos Estados Unidos**, onde existe ainda um grande desconhecimento acerca do nosso país e dos produtos e serviços portugueses. Sugere-se que se leve a cabo, em 2013/14, o "Ano Internacional de Portugal nos Estados Unidos" (à semelhança do que está a ser feito com o Brasil em 2012). Paralelamente, no seio da União Europeia, Portugal deve desenvolver um papel mais ativo e mais relevante no quadro das relações transatlânticas. Finalmente, deve ser feito um esforço muito singular na identificação, recenseamento e valorização dos portugueses nos Estados Unidos.

- Sem prejuízo do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, Portugal deve estabelecer um quadro de relacionamento bilateral, de natureza económica e cultural, com o **Estado da Califórnia** – a oitava economia do mundo – onde existem empresas, pólos de desenvolvimento e Instituições de ensino e uma comunidade portuguesa de grande relevância e prestígio, em especial na área da economia do conhecimento.

- Atendendo à necessidade de aumentar exportações das empresas portuguesas, assim como de captar investimento direto em Portugal, é fundamental reforçar as relações económicas e comerciais com os **países do Mediterrâneo, a Rússia, os países ibero-americanos, assim como com os países do Médio Oriente e do Golfo Pérsico**.

DESAFIO 25

Reformar a ação externa captando talentos, investimentos e promovendo a internacionalização da economia e instituições nacionais

Portugal deve posicionar-se, com ambição e realismo, face à evolução previsível dos cenários internacionais e do seu contexto político mais imediato, tendo em conta a grave crise económica que atravessa. Tendo em consideração os indicadores económicos que caracterizam, sinteticamente, a economia nacional, Portugal enfrenta, hoje, os desafios globais, mais debilitado e sem possuir um modelo económico claro que lhe outorgue a robustez competitiva que este cenário económico global requer.

Perfila-se, assim, como indispensável e inadiável que **a economia portuguesa enverede decisivamente pela via da internacionalização** na medida em que esta é um dos vetores que permitirá dotar o país da necessária robustez para enfrentar com êxito os desafios externos e internos que se lhe colocam e assegurar, a médio e longo prazo, um modelo de desenvolvimento sustentável que garanta a prosperidade e bem-estar dos portugueses.

A "ação externa" do Estado deverá ser definida, articulada e perspetivada, de forma estratégica, em atenção aos fatores políticos, económicos, culturais/linguísticos e de cooperação que conformam as ações de projeção de Portugal na cena internacional.

A ausência de uma visão articulada em torno destes fatores, combinados adequadamente, reduz a capacidade de intervenção externa do país e, consequentemente, o aproveitamento ótimo das oportunidades que possam contribuir, decisivamente, para o reforço do prestígio internacional do país e para o seu desenvolvimento económico.

Tal "ação externa" só será adequada aos desafios globais contemporâneos se for considerada e executada como a projeção, além-fronteiras, da política interna portuguesa, visando ligar em rede e coordenar estrategicamente a ação de toda a sociedade portuguesa (não apenas dos portugueses, mas de todos os que vivem em Portugal ou que têm uma relação juridicamente válida com Portugal) independentemente da sua localização no mundo, com vista à valorização dos interesses portugueses e da soberania nacional e à construção de um mundo baseado nos princípios e valores estabelecidos na Carta das Nações Unidas.

Afigura-se, portanto, **essencial colocar a "ação externa" ao serviço destes objetivos prioritários nacionais, adotando uma estratégia que tenha devidamente em conta os ativos que singularizam o país e lhe conferem uma vantagem comparativa no plano internacional** e os articule, inteligente e eficazmente, a todos os níveis.

Para que esta estratégia alcance os resultados desejados, é necessário articular um amplo consenso nacional em torno dos seus objetivos substantivos.

Finalmente, a realização destas orientações estratégicas tanto de natureza cultural como económica, justificam a reforma das estruturas político-administrativas de ação externa.

A ação externa do Estado deverá assumir ainda uma forte componente cultural, tendo como objetivo essencial o de promover e divulgar a língua e a cultura portuguesas no plano internacional como fatores que singularizam Portugal e os portugueses, constituindo,

como tal, um dos seus ativos diferenciadores por excelência face a outros atores no plano internacional. Tal objetivo deve interagir com as estratégias definidas nos domínios económico e de cooperação, nunca de forma isolada.

A língua e cultura portuguesas devem ser encaradas e consequentemente tratadas como um dos principais ativos que reforçam a universalidade, o prestígio e a capacidade de influência de Portugal no plano internacional assim como a competitividade e capacidade de penetração da economia portuguesa no mundo.

A língua portuguesa beneficia atualmente de condições para se tornar uma língua de importância e uso internacional que muito poucas línguas dispõem:

- → Em primeiro lugar, os países de língua oficial portuguesa possuem já uma dimensão demográfica relevante, com tendência acentuada para crescer;
- → Em segundo lugar, a par da tendência de crescimento demográfico, alguns desses países (em particular Brasil e Angola) revelam um potencial de crescimento económico que os coloca no patamar das potências económicas de importância regional e, mesmo, global;
- → Em terceiro lugar, em termos geográficos, a influência global do português só é comparável à da língua inglesa, pois, ao contrário do castelhano, estende a sua presença em todos os continentes, com particular destaque para o continente africano.

Assim, importa adoptar estratégias e medidas políticas concretas que permitam aproveitar esse potencial que mais nenhum país de pequena dimensão (como Portugal), atualmente, revela ter. Como importa, igualmente, não esquecer que a aferição da importância relativa das línguas não pode ser resumida ao "peso" económico e demográfico dos seus falantes. Outros fatores de "peso" devem ser considerados como constituintes do valor da língua, designadamente o volume e a importância da língua utilizada nos documentos científicos e tecnológicos, nos documentos históricos e culturais e nos documentos com relevância diplomática, geopolítica e militar.

Na verdade, do ponto de vista cultural, sendo património civilizacional e paradigma da diversidade cultural que é um valor insubstituível e incomensurável em si mesmo, não é aceitável quantificar ou hierarquizar o "valor" das línguas. Todas constituem o património (riqueza) cultural insubstituível da Humanidade. No entanto, no domínio das estratégias políticas a adoptar pelos Estados com vista à valorização do seu património, da sua influência no quadro da globalização que vivemos e do fortalecimento das respectivas vantagens competitivas, a adopção de medidas específicas que visem promover e alcançar o reconhecimento da importância da língua devem ser consideradas adequadas e necessárias, de modo a impor-se na comunidade mundial com mais força ainda.

A comunidade portuguesa no mundo constitui também um dos ativos mais importantes que Portugal possui a nível global. A sua importância para a projeção internacional de Portugal não tem sido devidamente refletida na "ação externa" nas suas múltiplas dimensões: política, económica, cultural e de cooperação. Para a afirmação da língua e da comunidade portuguesa no mundo contribuirão não apenas os portugueses, mas todos os falantes de português, independentemente da sua nacionalidade, bem como todos aqueles que estão ligados, por razões empresariais ou outras, aos países de língua portuguesa ou à comunidade portuguesa.

Em concreto, a ação externa deve nomeadamente:

- → Proporcionar à cultura portuguesa um lugar consolidado no diálogo intercultural, criando condições para que ela contribua para a cultura global, oferecendo elementos da sua particularidade para a definição da universalidade possível num mundo diversificado e concorrencial. Este circunstancialismo tem valor político, social e económico, e é muito visível no caso da língua, que é tanto mais importante quanto houver mais pessoas que a falem e seja reconhecida nas instâncias internacionais.
- → Fazer evoluir o atual conceito de "*comunidades portuguesas espalhadas no mundo*", que está desajustado da sociedade mundial, em grande medida desterritorializada, por um conceito de "*comunidade portuguesa*" que existe independentemente da localização dos que a compõem, visando criar uma rede de relações densa, interdependente, de longo prazo e de forte colaboração entre os portugueses, ordenada à construção de um único espaço público à escala global.
- → Apoiar a ação da comunidade portuguesa no mundo, estimulando a procura da excelência pelos portugueses, nos planos cultural e comunicacional, através da sua inserção nas redes de desenvolvimento mundial, o que terá como consequência a projeção internacional da cultura portuguesa através da ação dos portugueses implicados nos centros de decisão, produção e distribuição das indústrias culturais, organizações internacionais de cooperação, etc.
- → Promover as indústrias ligadas à língua, cultura e criatividade, um dos ativos com maior potencial de crescimento da economia portuguesa, o que justifica não apenas que o Governo defina e desenvolva políticas para o setor a nível interno, mas também que invista, de forma considerável, na sua promoção e divulgação externas.

Só com uma economia forte e competitiva é possível falar verdadeiramente de independência nacional. A "ação externa" de Portugal deverá traduzir-se na concretização de uma ação económica diplomática estratégica, sistemática e sustentada.

Para o aumento das exportações das empresas portuguesas e para uma maior diversificação dos mercados exportadores, é essencial que Portugal reforce as relações económicas e comerciais com países ou áreas geográficas para os quais se prevê a curto, médio e, nalguns casos a longo prazo, ritmos muito significativos de crescimento económico e dos níveis de procura externa e que possam, por isso contribuir para a diversificação das parcerias económicas, e para a atração estratégica de investimento para o país.

Para efetivo aproveitamento das oportunidades que existem a nível global, importa assegurar a promoção internacional dos ativos que diferenciam e singularizam a realidade política, económica e cultural de Portugal, assim como distinguir os fatores que outorgam à economia portuguesa vantagens competitivas no plano internacional.

Neste contexto, defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Tirar partido da língua portuguesa enquanto fator de competitividade e afirmação global
- → Valorizar o ativo de conhecimento e influência da comunidade portuguesa no Mundo
- → Reforçar a captação de investimento estrangeiro e a internacionalização das empresas
- → Reformar a rede de ação externa do Estado

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. TIRAR PARTIDO DA LÍNGUA PORTUGUESA ENQUANTO FATOR DE COMPETITIVIDADE E AFIRMAÇÃO GLOBAL

RECOMENDAÇÕES

- **Conjugar esforços com os países da CPLP** e sensibilizar a comunidade portuguesa e lusófona no mundo para que se empreenda uma ação diplomática coordenada e determinada que promova ações institucionais e de comunicação conjuntas, junto de países relevantes, para que a língua portuguesa seja considerada Língua Oficial das Nações Unidas.
- Adoptar uma estratégia de **afirmação do português como língua global e língua oficial de trabalho das instituições internacionais,** desenvolvendo programas específicos vocacionados para o crescimento da língua portuguesa que incluam, entre outras medidas, programas de formação de professores de português no estrangeiro, cursos de língua portuguesa dirigidos a quadros de empresas estrangeiras e ações de formação inicial e contínua de tradutores e intérpretes.
- Promover de forma efetiva o **ensino oficial da língua portuguesa** nos países onde exista uma importante comunidade portuguesa ou Lusófona ou países onde se detete procura relevante pela aprendizagem da língua.
- Potenciar o **Instituto Internacional de língua portuguesa**, que funciona no âmbito da CPLP, tirando partido da ação do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua Portugal, I.P.
- Fomentar, no quadro da CPLP, o **intercâmbio de estudantes, professores e investigadores no âmbito da lngua portuguesa** através do desenvolvimento de programas específicos de intercâmbio.

2. VALORIZAR O ATIVO DE CONHECIMENTO E INFLUÊNCIA DA COMUNIDADE PORTUGUESA NO MUNDO

RECOMENDAÇÕES

- Aprofundar os laços que unem Portugal à comunidade portuguesa, valorizando e colocando em rede o **capital de conhecimento e experiencia global que possuem e torná-lo num dos ativos** mais importantes na projeção de Portugal no mundo.

3. REFORÇAR A CAPTAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS EXPORTADORAS

RECOMENDAÇÕES

- Desenvolver uma cultura mais empreendedora no âmbito da AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, fazendo melhor uso das competências do setor privado, com um foco claro na captação de negócios para o país e promoção de um **serviço eficiente e personalizado para investidores-chave** que resolva rapidamente eventuais obstáculos burocráticos ao investimento.
- Definir uma **estratégia de captação de investimento estrangeiro**, promovendo o crescimento sustentável do país através do aumento quantitativo e qualitativo do comércio e investimento.

- Identificar sistematicamente, pelo conjunto da rede externa do Estado, de **planos de oportunidades detetáveis nos mercados locais**, dirigidos às PME's, para que possam elaborar atempadamente estratégias de internacionalização e aumentar quotas de mercado no estrangeiro.

- Reforçar os mecanismos de articulação e apoio de toda a rede externa do Estado às empresas portuguesas nos mercados locais e disponibilizar um **serviço de "*business intelligence*" local sobre projetos de alto valor** no estrangeiro e apoio intenso para que ganhem esses projetos.

4. A REFORMA DA REDE DE AÇÃO EXTERNA DO ESTADO

RECOMENDAÇÕES

- **Reestruturar e reorganizar a Rede Externa do Estado**, colocando-a decisivamente ao serviço das orientações estratégicas e das prioridades politicas da ação externa e sob uma direção política unificada.

- Introduzir mecanismos e procedimentos de coordenação política e administrativa mais eficazes, designadamente, através da realização periódica de um **Conselho de Ministros específico sobre a ação externa** e da adoção de procedimentos de consulta formal e regular das organizações dos setores económicos, sociais e culturais da sociedade portuguesa, na elaboração das prioridades e na estratégia da ação externa do Governo.

- Assegurar maior transparência da ação externa proporcionando **maior acesso à informação e discussão pública** dos assuntos e questões internacionais de relevância para o país. Os organismos devem ainda fomentar uma maior interação com a sociedade civil, em especial com o mundo universitário e *think tanks* especializados, definindo processos de consulta formais ou outras formas de participação.

- **Dotar a ação externa com os recursos humanos, técnicos e económicos indispensáveis** à prossecução dos seus objetivos e prioridades.

- Agregar, **numa única rede, os funcionários da carreira diplomática e os outros funcionários ou agentes dos diferentes departamentos do Governo** ou de organismos da administração direta e indireta do Estado com atribuições em áreas da ação externa, e colocá-la sob direção política unificada.

- Promover a transparência do processo de **recrutamento dos quadros da rede externa**, atraindo os melhores profissionais. Os concursos devem definir claramente as regras de admissão, o júri deve ser rotativo e a seleção efetuada de acordo com critérios objetivos e baseados no mérito. A progressão na carreira, assim como a colocação em determinado destino, não devem ser automáticas ou baseadas nos anos de serviço mas sim **obedecer a uma avaliação objetiva e rigorosa do desempenho e de aptidões específicas**, de acordo com os resultados fixados na Carta de Missão.

- Associar, sempre que conveniente e oportuno, à ação externa do Estado, pessoas que, pela sua competência e experiência em assuntos de prioridade estratégica para o país ou pela sua especial ligação a determinados mercados podem reforçar a eficácia de tal ação. Associar, em especial, à rede externa do Estado, membros da comunidade portuguesa no mundo e estabelecer formas de interação recíproca.

DESAFIO 26

Contribuir para uma globalização inclusiva e sustentável

Na próxima década, **a ordem internacional** deverá levar a cabo transformações substanciais no sistema político, económico e institucional de governança, a fim de incorporar nos órgãos decisórios os novos atores económicos globais e de refletir os novos equilíbrios de poder que se formarão no advento da nova ordem económica, surgida após a crise financeira e económica mundial, para que possam ser encontrados novos consensos e respostas adequadas aos desafios globais.

Nesse sentido, é previsível que as **Nações Unidas** levem a cabo reformas profundas, na configuração dos seus órgãos de governo e especialmente na sua composição.

Uma vez mais, a razão será a necessidade de incorporar, nos seus órgãos de governo, os novos atores globais para reforçar a sua representatividade e eficácia na gestão dos desafios globais e manter relevância internacional.

É também previsível que haja uma integração entre os atuais fora de gestão da **economia global** (e.g., G20 - Grupo dos vinte, grupo formado pelas 19 maiores economias do mundo e pela União Europeia; G8 - Grupo dos oito, Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá e Rússia; G2 - Grupo dos dois, grupo informalmente composto pelos Estados Unidos da América e a China; BRICS, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; IBAS - Fórum de Diálogo; ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático), refletindo a nova realidade geo-económica onde, ao lado dos atores tradicionais, surgem novos atores da economia global, desejosos de exercer a sua influência na organização e gestão dos desafios económicos globais.

Impõe-se a participação ativa e construtiva de Portugal nas organizações internacionais a que pertence, em especial nas de maior importância para a defesa e promoção dos valores que presidem à Ordem Internacional assim como para a valorização dos interesses nacionais no contexto internacional.

Como objetivo relevante, neste âmbito, Portugal deve desenvolver uma política ativa de colocação e acompanhamento das carreiras de portugueses nas organizações internacionais.

Neste contexto defendemos a seguinte orientação estratégica e recomendações:

→ Reforço do papel de Portugal nas organizações multilaterais

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. REFORÇO DO PAPEL DE PORTUGAL NAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

RECOMENDAÇÕES

- **Participar ativamente na reforma das Nações Unidas e das instituições multilaterais, que crie as condições para uma globalização inclusiva e sustentável**, que dê uma resposta, multilateral, à crise climática, à pobreza extrema e à volatilidade do preço das matérias-primas.
- Contribuir ativamente para o **reforço da missão e poderes das Nações Unidas, assim como para o seu processo de reforma**, em especial do Conselho de Segurança, no sentido da reformulação da sua representatividade e da garantia de maior efetividade das suas ações e de acrescida transparência dos processos de decisão.
- Procurar ativamente que a língua portuguesa seja considerada **língua oficial das Nações Unidas.**
- Promover o **reforço da "*maritimidade*" da OTAN** que lhe acrescenta sentido e razão de ser e que é de evidente interesse nacional. Ainda neste contexto, Portugal deve assegurar especial relevância às suas relações privilegiadas com os Estados Membros da CPLP.
- Reforçar a **participação de Portugal na Comunidade Ibero-americana** nos aspetos económicos e culturais. Em particular, deverá ser elaborada uma estratégia de parceria para a promoção e defesa de interesses conjuntos tendo como eixos prioritários a promoção das línguas portuguesa e castelhana, as trocas comerciais e o turismo, a livre circulação de estudantes e professores, bem como a investigação no âmbito universitário. É de particular relevância que tal parceria possa ser alargada aos países de língua oficial portuguesa, através da CPLP. As relações triangulares entre a América Latina, a Europa e África poderão constituir um enquadramento adequado para o estabelecimento e desenvolvimento dessa parceria estratégica.
- **Concretizar uma política sistemática de colocação de portugueses nas Nações Unidas e nas instituições multilaterais**, em especial nas áreas e nos postos de maior relevância para os interesses nacionais, e estimular a participação de empresas e entidades nacionais nos programas e fundos de financiamento daquelas instituições.

DESAFIO 27

Fazer da segurança e defesa, pilares da estratégia nacional

O objetivo de uma sociedade portuguesa segura implica hoje uma visão da segurança nacional que vai muito para além de uma perspetiva autonomizada da defesa militar do País, do desempenho policial, da punição da criminalidade e da proteção civil.
Uma visão complexa e integrada da segurança é hoje comummente assumida como imperativa, face às ameaças hodiernas; e, contudo, uma tal visão já de há muito se intuía da conceptualização estratégica, dos objetivos permanentes e da dimensão interdepartamental da defesa nacional.
A PCS assume como essencial a manutenção da relevância estratégica e das capacidades das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança no contexto das responsabilidades nacionais, comunitárias e internacionais. Mas encarar seriamente a segurança da sociedade portuguesa implica acautelar, de forma c**onceptualmente integrada e organizacionalmente sistémica**, todos os perigos inerentes às questões coletivas vitais.
A verdade é que não se dispõe ainda em Portugal de um conceito estratégico de segurança nacional nem de um sistema de segurança nacional. Numa dimensão nuclear da soberania, que é uma missão indeclinável do Estado, Portugal revela, por isso, debilidades importantes. Tais debilidades afetam duplamente o devir sustentável da sociedade portuguesa.
Por um lado, potenciam riscos e densificam perceções de insegurança, face ao sentimento de provável incapacidade para defesa do bem-estar e da coesão social, do fluir da vida económica e do normal funcionamento das instituições democráticas caso se concretizem as ameaças indutoras daqueles riscos potenciados.
Por outro lado, ao não pensar estrategicamente a segurança nacional e ao não a organizar sistemicamente, Portugal, não só persiste na ineficiência, ineficácia e irracionalidade financeira patentes no modelo atual de organização e funcionamento das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, como desperdiça oportunidades sólidas de fixar no País conhecimento, investigação, desenvolvimento empresarial e investimento estrangeiro em áreas de tecnologia de ponta e de alta criação de valor.
Há, pois, muito caminho a percorrer em prol de uma política pública de segurança que se constitua em pilar – necessariamente determinante – de uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável da sociedade portuguesa.

Neste contexto defendemos as seguintes orientações estratégicas e recomendações:

- → Definir um novo conceito estratégico de segurança nacional
- → Concretizar um verdadeiro sistema de segurança nacional
- → Orientar a política de segurança para desígnios estratégicos nacionais

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

1. DEFINIR UM NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA NACIONAL SUPORTADO NUM AMPLO E AMBICIOSO CONSENSO POLÍTICO

Em matéria de defesa nacional e de segurança interna tem sido geralmente possível consensualizar politicamente linhas de rumo importantes. É um exemplo – diferente de outros – da maturidade democrática das instituições políticas nacionais.

De tais linhas de rumo consensualizadas, são de destacar as que têm existido em torno: da afirmação da necessidade de credibilidade das nossas capacidades de defesa militar face às ameaças externas; da imprescindibilidade de honrarmos os nossos compromissos no seio dos sistemas coletivos de segurança da comunidade internacional e da participação em missões humanitárias e de paz, incluindo as capacidades de projeção de forças; da relevância da cooperação militar portuguesa; do mérito do desempenho pelas Forças Armadas de missões de interesse público; do desejo de maiores níveis de eficiência, eficácia e racionalidade financeira na obtenção do produto operacional conjunto dos ramos das Forças Armadas; da vantagem do policiamento de proximidade e da videovigilância, que não necessariamente esquadras e postos de proximidade e que não certamente centenas de milhares de diligências não essencialmente policiais anualmente feitas por polícias; da eficácia das informações e das comunicações de segurança e da sensibilidade de tratamento que reclamam; de maior exigência quanto aos resultados da investigação criminal; do desejável fortalecimento das capacidades da proteção civil; da inadmissibilidade dos níveis da sinistralidade rodoviária; da participação ativa que se requer de Portugal seja na Política Externa e de Segurança Comum – incluindo nas cooperações estruturadas permanentes da Política Comum de Segurança e Defesa –, seja nas competências europeias partilhadas do espaço de liberdade, segurança e justiça e nas competências europeias complementares de proteção civil.

Contudo, como explicitado, **não é hoje suficiente repousar sobre esses tradicionais e relativamente estáveis consensos políticos**; adquiridos, alguns, mais como ambição do que como resultado ou, sequer, como prática. Urge compreender as razões desta insuficiência e cimentar um mais exigente consenso político destinado a dotar Portugal de um **conceito estratégico de segurança nacional** e a erigir entre nós um verdadeiro **sistema de segurança nacional**.

Tais razões, estão, de há muito, patentes; e são, de há muito, descuidadamente ignoradas. Apesar de contenderem com uma das obrigações primeiras do Estado.

Como referido, encarar seriamente a segurança da sociedade portuguesa implica acautelar de forma conceptualmente integrada todos os perigos inerentes às questões coletivas vitais. São questões como: o **abastecimento alimentar, hídrico, medicamentar, energético e de matérias-primas**; o funcionamento das instalações críticas, incluindo das **redes cibernéticas; a preservação ambiental**, incluindo do clima e da biodiversidade; as **disseminações nucleares, biológicas, químicas e radiológicas; a liberdade de circulação,** incluindo em rotas marítimas e na utilização do espaço; o **equilíbrio demográfico e migratório; o desempenho económico e financeiro**, sem esquecer a **integridade das fontes de informação, da identidade e do património cultural e das capacidades autónomas de criar e transmitir conhecimento.**

Por outro lado, é hoje consensual a necessidade e a urgência de garantir a possibilidade da intervenção militar interna das Forças Armadas a par – conjunta e combinadamente – das forças e serviços de segurança, face às novas ameaças à segurança das sociedades, mais ou menos explícitas e efetivas, tão insidiosas quanto poderosas, de natureza assimétrica e de fonte externa – transnacionais, na expressão que vai fazendo escola –, constituídas basicamente pelo terrorismo e diversos tipos de criminalidade organizada e violenta, em especial as redes dos vários tráficos e de imigração ilegal.

Na verdade, caducado o sistema estratégico bipolar e caducada a capacidade de disciplinar inerente às esferas de influência que o caracterizavam, e globalizado o nosso planeta, **a ameaça convencional cedeu a proeminência àquelas novas ameaças**, que se concretizaram em agressões efetivas, como a série de atentados terroristas de grande envergadura iniciada com o *11 de setembro*.

Aquelas ameaças e estas agressões determinaram a diluição da tradicional fronteira conceptual entre **segurança interna e defesa nacional** (ou segurança externa) e justificam também, por si mesmas, a pertinência de um **novo conceito estratégico de segurança nacional**. Pelo que, independentemente de razões para a preservação daquela diferenciação conceptual, não é mais possível dispensar as capacidades das Forças Armadas no apoio às forças e serviços de segurança ou até no complemento destas, disponibilizando maior pujança de prevenção e resposta soberana. É um imperativo – mais do que uma oportunidade – do exigentíssimo ambiente estratégico da atualidade.

Um tal conceito estratégico de segurança nacional vai obviamente bastante mais além do que já hoje – e no atual enquadramento jurídico-constitucional português – é a intervenção militar das Forças Armadas no âmbito lato da proteção civil e das missões de interesse público, nos estados de sítio e de emergência e no policiamento dos meios marinho e aéreo de responsabilidade nacional, incluindo aqui operações de afirmação da autoridade soberana de salvaguarda da vida humana e de preservação ambiental.

Por isso, um tal conceito estratégico de segurança nacional implica um rigor normativo que a recente Lei de Segurança Interna evitou e que a ainda mais recente Lei de Defesa Nacional não teve competência para tratar, pois que toda a intervenção das Forças Armadas em território nacional no uso – ou simplesmente na suscetibilidade de uso – das suas capacidades de coação é uma questão relevantíssima, que não pode deixar de ser tratada pelo legislador com rigor: tipificando os pressupostos, as formas, o processo politicamente participado de decisão e a estrutura de comando das concretas intervenções. Trata-se de uma lacuna grave, que requer suprimento imediato.

RECOMENDAÇÕES

→ **Definir um conceito estratégico de segurança nacional que acautele, de forma conceptualmente integrada, todos os perigos inerentes às novas questões coletivas vitais,** assente num inequívoco consenso político e assegurando o **envolvimento das Forças Armadas no apoio às forças e serviços de segurança** ou até no complemento destas, tipificando os pressupostos, as formas, o processo politicamente participado de decisão e a estrutura de comando das concretas intervenções

2. CONCRETIZAR UM VERDADEIRO SISTEMA DE SEGURANÇA NACIONAL

É urgente edificar em Portugal um verdadeiro sistema de segurança nacional.

Mesmo que, por razões de organização governativa e administrativa, se limite o sistema de segurança nacional às questões da defesa militar, do desempenho policial, da punição da criminalidade e da proteção civil, um tal sistema tem de resultar da harmonia global do funcionamento destas vertentes entre si, em termos de produzirem conjuntamente segurança de qualidade, isto é, com eficiência, eficácia e racionalidade financeira.

Trata-se de um sistema de segurança nacional que, no mínimo, encare de modo conjunto, integrado e combinado as áreas tradicionais da defesa nacional e da administração interna; com o ordenamento das chamadas zonas urbanas sensíveis, com a política de imigração, com o sistema prisional e de reinserção social e com a muito problemática investigação criminal – pois a impunidade gera sentimentos de insegurança e gera a própria criminalidade, por caducidade dos efeitos dissuasores da punição, tema que o presente Relatório aborda noutro momento.

Para além das razões estratégicas, há também fortes razões de gestão pública estrutural – independentes, portanto, da contingência financeira com que o país se confronta – que aconselham a edificação em Portugal do sistema de

segurança nacional aqui preconizado. Destacamos quatro dessas razões.

Em primeiro lugar, o **grau de ambição na disponibilização de recursos** – humanos, de sistemas de armas, de equipamentos e de tecnologias – que o País tem assumido, sendo certamente compreensível, é notoriamente desconforme com as capacidades financeiras disponíveis e, muitas vezes, até claramente desequilibrado face à relevância, entre si, dos vários objetivos assumidos. Impõe-se, pois, uma reanálise base zero das diferentes programações de recursos, orientada sobretudo para os ganhos de eficiência e de eficácia na produção de segurança em todo o seu ciclo, desde a aquisição e tratamento do conhecimento e informação, passando pela prevenção, alerta e dissuasão, até à efetiva proteção e intervenção.

Em segundo lugar, é realmente notório que persistem **níveis elevados de entropia (e de desperdício de sinergias), de ineficiência e de ineficácia na utilização de recursos**, com prejuízo continuado para o produto operacional conjunto e combinado das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, incluindo ao nível das informações. Há inexplicáveis duplicações de intervenientes, a par de vazios de competências. E há desaproveitamento das competências especializadas de cada um desses intervenientes. Em suma, não há, na prática, os adequados níveis de complementaridade, de flexibilidade, de interoperabilidade e de polivalência (duplo uso) perfeitamente possíveis na gestão dos recursos existentes. Nesta perspetiva, encarando conjuntamente Forças Armadas e forças e serviços de segurança e valorizando as competências, vocações e tradições de cada estrutura, há racionalização a concretizar na organização funcional global. É necessário **orientar o produto operacional das Forças Armadas para capacidades altamente especializadas e de excelência dos seus três ramos**, sob efetivo comando conjunto, com racionalização das valências comuns não operacionais e com centralização e partilha das funções de suporte, essenciais, aliás, para assegurar a direção e supervisão política por parte do Ministério da Defesa Nacional.

E é também necessário **clarificar as funções policiais**, no sentido de melhor caracterizar a função de investigação criminal face ao policiamento de proximidade e ao policiamento de intervenção, sem prescindir de uma polícia de condição militar em todo o território e dando pujança efetiva quer ao policiamento do meio marinho e do espaço aéreo sob autoridade nacional, quer à preservação do ambiente marinho e ao combate aéreo aos incêndios florestais.

Em terceiro lugar, são ainda de assinalar os **desequilíbrios crónicos na gestão das carreiras dos homens e mulheres que, com exigentes condições profissionais, militares e não militares, servem a segurança e a defesa nacionais**; desequilíbrios que só se têm corrigido com pontuais e dispendiosas medidas excecionais; para, logo depois, a inércia se instalar e se revelarem novos desequilíbrios ao fim de algum tempo.

A visão integrada inerente a uma segurança nacional sistémica apresenta a possibilidade de redimensionar os recursos humanos da segurança nacional de forma a não desperdiçar valências e mediante uma atitude de valorização e respeito pelas expectativas individuais. Destaca-se, neste aspeto, que há condições para perspetivar, a uma década, que os efetivos – e referimo-nos a efetivos totais – das Forças Armadas rondem 30 000 pessoas, incluindo uma percentagem de cerca de 25% de pessoal civil. O processo tem, contudo, de iniciar-se de imediato, percebendo-se que esta meta de redimensionamento não é arbitrária, porque assenta antes numa análise cuidada *bottom-up*, pensando as Forças Armadas a partir das suas missões naquela perspetiva integrada e sistémica.

Em quarto lugar, **as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança dispõem de competências e experiências que em muito podem contribuir para a solidificação de setores económicos estratégicos**, com forte potencial de crescimento e com investigação, desenvolvimento e inovação endógenos, como acontece com o mar, a aeronáutica ou determinadas tecnologias de informação e comunicação. As Forças Armadas e as forças de segurança devem pois ser concebidas como centros de excelência.

A edificação de um verdadeiro sistema de segurança nacional, enformado pelo seu próprio conceito estratégico, pressupõe a verificação de, pelo menos, três condições cumulativas.

A primeira é uma **efetiva direção política da segurança nacional** e uma efetiva liderança política do processo de regeneração das estruturas atuais e do seu modo de funcionamento. Tem havido, ao longo dos últimos trinta e seis anos – perspetivando apenas o período posterior à Cons-

tituição de 1976 –, lacunas de governação em matéria de segurança nacional. Tais lacunas de governação geram naturalmente ausência de contraditório das visões parcelares e dos interesses particulares e geram também fortes deficiências de controlo. São, porventura, o resultado de falta de conhecimentos e de reflexão que permitam argumentar em áreas complexas. Mas, qualquer que seja a causa, prejudicam inevitavelmente a legitimidade da intervenção política, com a agravante de o permanente incumprimento dos planeamentos gerar desconfiança e mecanismos corporativos defensivos.

A segunda condição é a consolidação do entendimento de que **o funcionamento eficiente e eficaz do sistema de segurança nacional pode implicar nova organização governativa e reestruturações dos órgãos de conselho e da Administração em matéria de segurança**, sendo que as Forças Armadas se integram na administração direta do Estado. Mas isto deverá ser uma decorrência lógica e natural, sem sobressaltos, de alguns momentos prévios: em que Forças Armadas e forças e serviços de segurança se dediquem integralmente ao produto operacional – mais conjunto e combinado –, assumindo-se centralmente as funções de apoio e de controlo e uma mais ampla partilha de serviços; em que se redesenhem processos de decisão e de funcionamento; em que sejam feitos redimensionamentos internos; em que exista no Governo uma visão de conjunto e em que nele haja capacidade de pensamento estratégico, começando pelo reconhecimento do óbvio valor económico do bem que é a segurança.

A última condição é a coragem de perceber que tal capacidade de pensamento estratégico não é, pura e simplesmente, prever o futuro – sobretudo quanto o futuro já não é o que costumava ser.

RECOMENDAÇÕES

- **Estabelecer um sistema de segurança nacional que encare de modo conjunto, integrado e combinado as áreas tradicionais da defesa nacional e da administração interna**, a par do acompanhamento de matérias relacionadas com o ordenamento das chamadas zonas urbanas sensíveis, a política de imigração, o sistema prisional e de reinserção social e a investigação criminal.
- **Clarificar as funções policiais**, no sentido de melhor caracterizar a função de investigação criminal face ao policiamento de proximidade e ao policiamento de intervenção, sem prescindir de uma polícia de condição militar em todo o território e dando pujança efetiva quer ao policiamento do meio marinho e do espaço aéreo sob autoridade nacional, quer à preservação do ambiente marinho e ao combate aéreo aos incêndios florestais.
- **Orientar o produto operacional das Forças Armadas para capacidades altamente especializadas** e de excelência dos seus três ramos, sob efetivo comando conjunto, com racionalização das valências comuns não operacionais e com centralização e partilha das funções de suporte, essenciais, aliás, para assegurar a direção e supervisão política por parte do Ministério da Defesa Nacional.

3. ORIENTAR A POLÍTICA DE SEGURANÇA PARA DESÍGNIOS ESTRATÉGICOS NACIONAIS

Pensarmos estrategicamente o país é anteciparmos o nosso futuro a partir do que hoje construímos nos contextos existentes e face a objetivos traçados; não é, de todo, construirmos hoje a partir do futuro que procuramos adivinhar. O desafio do desenvolvimento seguro e sustentável da sociedade portuguesa será, assim, o de, **partindo do conceito estratégico de segurança nacional, erigir uma Estratégia Nacional.**

Reincide-se neste ponto na afirmação de que existe, no seio das Forças Armadas e das forças e serviços de segurança, o conhecimento para o fortalecimento de setores económicos estratégicos, com grande potencial de crescimento

e com investigação, desenvolvimento e inovação próprios, que, sendo estimulado, pode ajudar a atrair ao País conhecimento, investigação, desenvolvimento empresarial e investimento estrangeiro em áreas de tecnologia de ponta e de alta criação de valor.

Não se trata apenas de consolidar o saber e a criação de riqueza nacional no âmbito das diversas manutenções de sistemas de armas e equipamentos; nem de estar obviamente atento às possibilidade que a crise orçamental europeia e as consequentes restrições aos orçamentos de segurança poderão criar para o crescimento das políticas de partilha de equipamentos militares entre os diversos parceiros europeus *(pooling and sharing)*, sempre sem que esta opção possa atentar contra as capacidades próprias de produção de segurança de que o país não deva prescindir.

Sabe-se que a conjugação de vários programas colaborativos entre governos, Forças Armadas e setor industrial conduziu ao desenvolvimento de uma nova política integrada europeia que tem potencial para permitir racionalizar os gastos sem diminuir as capacidades e que o surgimento de uma cadeia de valor industrial integrada na área das indústrias de defesa está a permitir aumentar as capacidades exportadoras da Europa.

Reconhece-se que importa **olhar para determinados setores económicos também na perspetiva dos interesses da segurança,** agregando-lhes benefícios antes não atribuídos aos respetivos custos, assim perspetivando de forma mais real e positiva a sua viabilidade económica. Pensa-se aqui em setores vitais como o hídrico, o alimentar, o energético ou o farmacêutico, incluindo as necessárias reservas estratégicas de segurança. Pensa-se aqui também nas exigências do controlo efetivo das nossas fronteiras e dos espaços – terrestre, marítimo, aéreo e ciberespaço – de responsabilidade nacional.

Mas, sem prejuízo de tudo isto, importa sobretudo **apostar, deliberada e estrategicamente, em determinados setores concretos, como o marítimo e o aeronáutico.** São setores relativamente aos quais é, aliás, possível e desejável perspetivar a cooperação técnico-militar já existente com os países da CPLP como uma alavanca mútua para a criação de valor; e em que o triângulo estratégico Portugal-Brasil-Angola pode ser valorizado, nos interesses comuns a serem potenciados que encerra.

A PCS destaca três importantes realidades muito concretas. O potencial do Ártico – um disputadíssimo *Global Common*: face aos efeitos do aquecimento global, abrem-se aí novas rotas marítimas que reposicionam estrategicamente Portugal na geografia global.

Também o sucesso na **extensão da nossa plataforma continental coloca desafios e oportunidades muito significativos.** Constitui um desígnio estratégico, que importa acautelar desde já, salvaguardar a soberania de Portugal sobre a sua plataforma continental e a capacidade de dela extrair valor.

Neste sentido, a opção tenderá naturalmente para apostar na criação de consórcios nacionais de investigação e exploração e na viabilização dos que, de origem externa, permitam uma participação portuguesa de peso, suscetível de impedir a usurpação dos recursos da plataforma por terceiros. A obtenção de financiamento para desenvolvimento de projetos de exploração da nossa plataforma continental é, de *per se*, um desígnio estratégico, que está intimamente dependente da capacidade de Portugal se assumir como um destino aliciante para o investimento estrangeiro; mas também da aposta no empreendedorismo nacional.

Haverá de distinguir-se muito claramente entre a atividade de exploração dos recursos e os recursos em si mesmos pois, se a primeira pode conceber-se como *franchisada,* os segundos – sob pena de dissipação de valor – não são alienáveis conjuntamente com a atividade de exploração, devendo o Estado preservar a sua capacidade de livre determinação nesta vertente. Portugal pode também colaborar, ativa e estrategicamente, com alguns dos seus parceiros da CPLP nas respetivas reivindicações de extensão das suas plataformas continentais.

O desenvolvimento de um cluster da indústria aeroespacial e da defesa em território português deve constituir-se como outro objetivo estratégico nacional.

Portugal dispõe, aliás, já hoje, de reconhecidas competências industriais de excelência na área da manutenção e dos componentes aeronáuticos e dispõe de recursos humanos com elevada formação científica e tecnológica, de instituições capazes de produzir investigação de qualidade e de uma rede de pequenas e médias empresas atuantes nos domínios aeroespacial e da defesa.

À escala nacional portuguesa, a indústria aeroespacial e da defesa da União Europeia traduz um enorme potencial: representou, em 2010, um volume de negócios de 163 mil milhões de euros, empregando setecentas mil pessoas.

Sendo politicamente bem definidos e planeados os investimentos necessários à garantia das capacidades operacionais das Forças Armadas e das forças de segurança portuguesas, **o País tornar-se-á num destino interessante para investimentos de empresas multinacionais dos setores aeroespacial e da defesa.**

Portugal pode aqui usufruir também da sua profunda ligação geoestratégica com os Países da CPLP, apresentando-se como uma plataforma de baixo risco para que multinacionais dos setores aeroespacial e da defesa a eles tenham acesso.

Se fizermos o que pode e deve ser feito, o volume de negócios anual do setor aeroespacial e da defesa a atuar a partir de Portugal poderá representar, pelo menos, 1% do PIB até 2020 e, pelo menos, 1,5% até 2030.

E fazer o que deve ser feito passa por ações como:

- → uma aposta sustentada nos programas da Agência Espacial Europeia;
- → a criação de condições para a instalação em Portugal de centros de treino internacionais nas áreas aérea e naval, aproveitando as excelentes infraestruturas e condições naturais disponíveis;
- → a aposta em parcerias com empresas multinacionais do setor aeroespacial e da defesa para estabelecimento de programas de suporte logístico integrado, a longo prazo, articuladamente com a sustentação logística dos equipamentos e armamentos das Forças Armadas e das forças de segurança, suscitando a localização de polos de manutenção em Portugal;
- → a formalização e divulgação de um plano estratégico do setor aeroespacial e da defesa, que defina as linhas do desenvolvimento das políticas públicas neste domínio, com estabilidade temporal, de objetivos e de meios.

RECOMENDAÇÕES

- → **Salvaguardar a soberania de Portugal sobre a sua plataforma continental e a capacidade de dela extrair valor.** Apostar na criação de consórcios nacionais de investigação e exploração e na viabilização dos que, de origem externa, permitam uma participação portuguesa de peso, suscetível de impedir a usurpação dos recursos da plataforma por terceiros.

- → **Desenvolver um *cluster* da indústria aeroespacial e da defesa em território português.** Criar condições para a instalação em Portugal de centros de treino internacionais aproveitando as excelentes infraestruturas e condições naturais disponíveis; apostar em parcerias com empresas multinacionais do setor aeroespacial e da defesa para estabelecimento de programas de suporte logístico integrado, suscitando a localização de polos de manutenção em Portugal.

ANEXO 1

LISTA DE COAUTORES DO RELATÓRIO PARA O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL

ORGÃOS SOCIAIS

DIREÇÃO

Jorge Moreira da Silva (Presidente)
Miguel Goulão (Secretário-geral)
Abílio Morgado
Carla Mouro
Carlos Coelho
Carlos Costa Neves
Carlos Pimenta
Joana Correia da Silva
José Manuel Amaral Lopes
José Manuel Canavarro
José Manuel Pinto Paixão
Jorge Vasconcelos
Manuel Fernandes Thomaz
Nilza Sena
Rui Boavida

COORDENADORES

Abílio Morgado (Cidadania, Democracia e Liberdade)
Carlos Costa Neves (Desafios Globais)
Carlos Pimenta (Sustentabilidade)
José Manuel Canavarro (Bem-estar)
José Manuel Pinto Paixão (Conhecimento)
Jorge Vasconcelos (Competitividade)

Carlos Coelho (Formação)
Mariana Castro Henriques (Publicações)
Filipa Newton (Research Fellow)

MESA DA ASSEMBLEIA GERAL

Joana Carneiro (Presidente)
Sérgio Marques
Isabel Abalada Matos

CONSELHO FISCAL

Rui Machete (Presidente)
José Maria Ribeiro da Cunha (ROC)
João Luís Gonçalves

CONSELHO CONSULTIVO

Francisco Pinto Balsemão (Presidente)
Anders Wijkman
Andrew Haldenby
Ângelo Correia
António Monteiro
Arlindo Cunha
Belmiro de Azevedo
Carlos Carreiras
Charles Buchanan
Conceição Lucas
Cristina Garcia Orcoyen
Daniel Gros
Eduardo Oliveira Fernandes
Fernando Nogueira
Franco Bassanini
Hans-Gert Poettering
Isabel Jonet
João Marques de Almeida
Jorge Cruz de Morais
Luís Braga da Cruz
Luís Cabral
Manuel Meirinho
Matt Dann
Paulo Neves
Pedro Marques Lopes
Phillip Blond
Ricardo Reis
Teresa Gouveia
Vítor Bento

RELATORES E MEMBROS DOS GRUPOS DE TRABALHO

EDUCAÇÃO
Rodrigo Queiroz e Melo (Relator)
Álvaro Santos
António Felgueiras
Augusto Lima
Diogo Simões Pereira
Joaquim Azevedo
Jorge Brandão
José Maria Almeida
Manuel Miguéns

CULTURA
Jorge Barreto Xavier (Relator)
Anabela dos Santos Afonso
Armando Fernandes
Celso Cleto
Inês Freitas
João Pinharanda
Luís Landerset Cardoso
Luís Oosterbeck
Manuel Maria Henriques Pires Claro
Nuno Miguel Henriques
Paulo Morais Alexandre
Pedro Cera
Teresa Albuquerque

CIÊNCIA E ENSINO SUPERIOR
Teresa Ponce de Leão (Relatora)
Ana Maria Costa Freitas
António Fontainhas Fernandes
António Morão Dias
Gonçalo Costa
Jorge Manuel Martins Barata
José Ramalho Fontes
Madalena Esperança Pina
Nuno Boavida
Paulo Jorge Assunção

EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO
Emídio Gomes (Relator)
Alexandre Oliveira
António Parada
Carlos Oliveira
Dietmar Appelt
Fernando Gonçalves
Fernando Guerra
Gustavo Rodrigues Dias
João Trigo da Roza
Joaquim Norberto Pires
Jorge Sales Gomes
José Rui Soares
Luís Osório
Pedro Cunha
Pedro Dias
Roberto Branco
Rui Ferreira

SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO
Jaime Quesado (Relator)
Diana Correia
Eduardo Campos
Francisco Rocha Gonçalves
Jean Barroca
João Oliveira
João Pais
José D'Aguiar
José Manuel Vera
Luís Paulo Rodrigues
Manuel José Damásio
Miguel Marques
Nuno Martins
Rui Serapico
Vasco Campilho

JUVENTUDE E DESPORTO
Carla Mouro (Relatora)
Ana Isabel Xavier
Arnaldo Cunha
Bruno Barracosa
Ivo Santos
José Francisco Pavão
Luís Couto
Miguel Pavão

EMPREGO
Catarina Horta (Relatora)
Anabela Ventura
Carmo Sousa Machado

Diogo Alarcão
Eduardo Fonseca
Félix Esménio
Filipe Almeida
Isabel Viegas
Jorge Gaspar

SEGURANÇA SOCIAL
Miguel Coelho (Relator)
Carlos Pereira da Silva
Francisca Domingues
Maria de Deus Maximiano Paulos e Cruz
Regina Bastos
Rui Sainhas
Vasco Pinto Leite

SAÚDE
Ana Paula Martins (Relatora)
António Sá Leal
Heitor Ribeiro da Costa
Henrique Amaral Dias
João Carvalho das Neves
Jorge Morgado
Jorge Penedo
José António Mendes Ribeiro
Manuel Fontes Falcão
Margarida Borges
Martins Nunes
Nuno Craveiro
Pedro Marques
Ricardo Pimenta Araújo
Rui Diniz
Rui dos Santos Ivo

FAMÍLIA E IGUALDADE
Dália Costa (Relatora)
Luísa Ferreira
Paula Guimarães

CONSUMIDORES
Pedro Neto Rodrigues (Relator)
Bárbara Marques
David Lopes
Fernando Pereira
Inês Neves Ferreira
Vasco Costa

REFORMA DO ESTADO
Miguel Poiares Maduro (Relator)
Carlos Barrocas
Gonçalo Almeida Ribeiro
Gonçalo Reis
Guilherme Vilaça
Jorge Fernandes
José Gonçalo Regalado
Luís Barroso
Luís Sousa
Manuel Fernandes Thomaz
Margarida Olazabal Cabral
Paulo Magro da Luz
Pedro Lomba
Tiago Dias

FINANÇAS
João Moreira Rato (Relator)
André Lince de Faria
António Marinho
Duarte Bello
Duarte Pacheco
Felipa Uva
Francisco Catalão
José Carlos Mateus
Marcos Ribeiro
Nuno Cruz
Paulo Sena Esteves

FISCALIDADE
João Taborda Gama (Relator)
Filipe Pombeiro
Jaime Esteves
Leonardo Marques dos Santos
Miguel Real Mendes
Miguel Torres
Tiago Simões de Almeida

ECONOMIA
Pedro Fontes Falcão (Relator)
Ana Sá Leal

André Vieira de Castro
Enrique Martinez
João Freire
Jorge Costa
Jorge Ribeirinho Machado
Margarida Oliveira
Maria José Clara
Miguel Braga
Miguel Kreiseler
Miguel Stilwell d'Andrade
Rogério do Ó
Rui Vinhas da Silva
Tarcísio Pontes
Tiago Franco

AGRICULTURA E FLORESTAS
Miguel de Castro Neto (Relator)
António Ferreira
António Marques dos Santos
Fernando Rego
Fernando Rosário
Filipe Cameirinha Ramos
João Paulo Gouveia
Miguel Seabra
Paulo Batista
Salvador Malheiro
Vítor Moreira

COMUNICAÇÕES
Carla Pedro (Relatora)
João Castro
João Henriques
José Fernandes
Nuno Santos

AMBIENTE
Afonso Lobato Faria (Relator)
António Leitão Amaro
Artur Ascenso Pires
Célia Marques
Cláudio Jesus
Filipa Newton
João Dias Coelho
Marcelo Nuno Pereira
Marta Almeida
Marta Lampreia
Miguel Batista
Nuno Banza
Nuno Brito
Paulina Martins
Paulo Lemos
Susana Viseu
Teresa Goulão

ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
Manuel Andrade Neves (Relator)
António Paiva
António Prôa
Duarte Figueiredo
Fernando Teigão dos Santos
Isabel Abalada Matos
Isabel Moraes Cardoso
João Pedro Costa
Lurdes Carvalho
Maria Antónia Castro e Almeida
Miguel Moreira
Miguel Serrão
Ricardo Rio
Rui Dias
Teresa Maria Gamito

ENERGIA
Pedro Neves Ferreira (Relator)
Cláudio Monteiro
Dulce Boavida
Gabriela Prata Dias
Hélder Batista
Luís Amado
Manuel Nina
Maria José Clara
Nuno Afonso Moreira
Nuno Reis
Nuno Ribeiro da Silva
Paulo Caetano
Paulo Sena Esteves
Pedro Antunes
Rogério Ponte
Sérgio Machado

ECONOMIA DO MAR
Ivone Rocha (Relatora)
Cláudia Rocha
Duarte Freitas
João Alpendre

João Quintela Cavaleiro
João Zamith
Joaquim Macedo de Sousa
Luís Miguel Novais
Nuno Campo
Teresa Maria Gamito

MOBILIDADE
Cristina Pinto Dias (Relatora)
Adriano Rafael Moreira
Alexandra Pereira Coutinho
Ângelo Ramalho
António Caldeira Lucas
Bruno Pereira da Silva
Francisco Seabra Ferreira
Jorge Borrego
José Pedro Melo
Luís Amaral
Mónica Carneiro Pacheco
Paula Soares
Paulo Jorge Pedro

DESAFIOS GLOBAIS
João Relvão Caetano (Relator)
Jorge Monteiro (Relator)
Maria do Carmo Marques Pinto (Relatora)
Alfredo Sousa de Jesus
Américo Ferreira
Ana Filipa Janine
Ana Paiva
António Rodrigues
Armando Cardoso
Carlos Martins
Clélio Meneses
Elisabete Oliveira
Fátima Azevedo
Franquelim Alves
Gabriel Goucha
Joana Monteiro
João Duarte
Jorge Anjos
José Manuel Fernandes
Luís Mah
Miguel Marti
Mónica Ferro
Nicolas Lori
Nuno Lacasta
Nuno Mota Pinto
Patrícia O'Donnell Guimarães
Patrícia Salvação Barreto
Paulo Ribeiro
Pedro Almeida
Pedro Gonçalves Paes
Pedro Reis
Ricardo Machado
Rodrigo Pereira Coutinho
Tânia Parreira
Teresa Gameiro Fernandes
Vanessa Segurado

JUSTIÇA
Luís Filipe Carvalho (Relator)
António Lorena de Seves
Diogo Piano
João Salvador Fernandes
Pedro Nunes Rodrigues
Pedro Portugal Gaspar

CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO
Joana Correia da Silva (Relatora)
Joana Barata Lopes
João Santana Lopes
Jorge Varela
Mariana Marques
Nelson Dias
Nuno Lebreiro
Paulo Ribeiro
Rosário Águas
Saldanha Rocha

SISTEMA POLÍTICO
Joaquim Pedro Cardoso da Costa (Relator)
José Pedro Salgado
Miguel Morgado
Nuno Manalvo
Pedro Gomes

SEGURANÇA E DEFESA
Mário Rodrigues Pontes
Marta Mucznik
Miguel Monjardino
Sandra Balão
Sérgio Barbedo

O papel utilizado nesta publicação é 100% reciclável
e isento de cloro elementar no branqueamento da celulose.
Provém de centros produtivos com as certificações de
qualidade ISO 9001 e ambientais ISO 14001 e EMAS,
e certificação florestal da cadeia de responsabilidade pelos
sistemas PEFC (Programme of Endorsement for Forest
Certification Schemes) e FSC (Forest Stewardship Council).

Design: Forma design | Margarida Oliveira, Veronique Pipa
Impressão: Manuel Barbosa e Filhos, Lda.
Tiragem: 1.500
ISBN: 978-989-97815-1-1
Depósito Legal: 352569/12
2012
© PCS, Plataforma para o Crescimento Sustentável

Jorge Moreira da Silva | Joana Carneiro | Francisco Pinto Balsemão | Rui Machete | Miguel Goulão | Abílio Morgado | Carlos Coelho | Carlos Costa Neves | Carla Mouro | Carlos Pimenta | Joana Correia da Silva | José Manuel Amaral Lopes | José Manuel Canavarro | José Manuel Pinto Paixão | Jorge Vasconcelos | Manuel Fernandes Thomaz | Nilza Sena | Rui Boavida | Mariana Castro Henriques | Sérgio Marques | Isabel Abalada Matos | José Maria Ribeiro da Cunha | João Luís Gonçalves | Rodrigo Queiroz e Melo | Álvaro Santos | António Felgueiras | Augusto Lima | Diogo Simões Pereira | Joaquim Azevedo | Jorge Brandão | José Maria Almeida | Manuel Miguéns | Jorge Barreto Xavier | Anabela dos Santos Afonso | Armando Fernandes | Celso Cleto | Inês Freitas | João Pinharanda | Luís Landerset Cardoso | Luís Oosterbeck | Manuel Maria Henriques Pires Claro | Nuno Miguel Henriques | Paulo Morais Alexandre | Pedro Cera | Teresa Albuquerque | Teresa Ponce de Leão | Ana Maria Costa Freitas | António Fontainhas Fernandes | António Morão Dias | Gonçalo Costa | Jorge Manuel Martins Barata | José Ramalho Fontes | Madalena Esperança Pina | Nuno Boavida | Paulo Jorge Assunção | Emídio Gomes | Alexandre Oliveira | António Parada | Carlos Oliveira | Dietmar Appelt | Fernando Gonçalves | Fernando Guerra | Gustavo Rodrigues Dias | João Trigo da Roza | Joaquim Norberto Pires | Jorge Sales Gomes | José Rui Soares | Luís Osório | Pedro Cunha | Pedro Dias | Roberto Branco | Rui Ferreira | Jaime Quesado | Diana Correia | Eduardo Campos | Francisco Rocha Gonçalves | Jean Barroca | João Oliveira | João Pais | José D'Aguiar | José Manuel Vera | Luís Paulo Rodrigues | Manuel José Damásio | Miguel Marques | Nuno Martins | Rui Serapico | Vasco Campilho | Ana Isabel Xavier | Arnaldo Cunha | Bruno Barracosa | Ivo Santos | José Francisco Pavão | Luís Couto | Miguel Pavão | Catarina Horta | Anabela Ventura | Carmo Sousa Machado | Diogo Alarcão | Eduardo Fonseca | Félix Esménio | Filipe Almeida | Isabel Viegas | Jorge Gaspar | Miguel Coelho | Carlos Pereira da Silva | Francisca Domingues | Maria de Deus Maximiano Paulos e Cruz | Regina Bastos | Rui Sainhas | Vasco Pinto Leite | Ana Paula Martins | António de Sá Leal | Heitor Ribeiro da Costa | Henrique Amaral Dias | João Carvalho das Neves | Jorge Morgado | Jorge Penedo | José António Mendes Ribeiro | Manuel Fontes Falcão | Margarida Borges | Martins Nunes | Nuno Craveiro | Pedro Marques | Ricardo Pimenta Araújo | Rui Diniz | Rui dos Santos Ivo | Dália Costa | Luísa Ferreira | Paula Guimarães | Pedro Neto Rodrigues | Bárbara Marques | David Lopes | Fernando Pereira | Inês Neves Ferreira | Vasco Costa | Miguel Poiares Maduro | Carlos Barrocas | Gonçalo Almeida Ribeiro | Gonçalo Reis | Guilherme Vilaça | Jorge Fernandes | José Gonçalo Regalado | Luís Barroso | Luís Sousa | Manuel Fernandes Thomaz | Margarida Olazabal Cabral | Paulo Magro da Luz | Pedro Lomba | Tiago Dias | João Moreira Rato | André Lince de Faria | António Marinho | Duarte Bello | Duarte Pacheco | Felipa Uva | Francisco Catalão | José Carlos Mateus | Marcos Ribeiro | Nuno Cruz | João Taborda Gama | Filipe Pombeiro | Jaime Esteves | Leonardo Marques dos Santos | Miguel Real Mendes | Miguel Torres | Tiago Simões de Almeida | Pedro Fontes Falcão | Ana Sá Leal | André Vieira de Castro | Enrique Martinez | João Freire | Jorge Costa | Jorge Ribeirinho Machado | Margarida Oliveira | Miguel Braga | Miguel Kreiseler | Miguel Stilwell d'Andrade | Rogério do Ó | Rui Vinhas da Silva | Tarcísio Pontes | Tiago Franco | Miguel de Castro Neto | António Ferreira | António Marques dos Santos | Fernando Rego | Fernando Rosário | Filipe Cameirinha Ramos | João Paulo Gouveia | Miguel Seabra | Paulo Batista | Salvador Malheiro | Vítor Moreira | Carla Pedro | João Castro | João Henriques | José Fernandes | Nuno Santos | Afonso Lobato Faria | António Leitão Amaro | Artur Ascenso Pires | Célia Marques | Cláudio Jesus | Filipa Newton | João Dias Coelho | Marcelo Nuno Pereira | Marta Almeida | Marta Lampreia | Miguel Batista | Nuno Banza | Nuno Brito | Paulina Martins | Paulo Lemos | Susana Viseu | Teresa Goulão | Manuel Andrade Neves | António Paiva | António Prôa | Duarte Figueiredo | Fernando Teigão dos Santos | Isabel Abalada Matos | Isabel Moraes Cardoso | João Pedro Costa | Lurdes Carvalho | Maria Antónia Castro e Almeida | Miguel Moreira | Miguel Serrão | Ricardo Rio | Rui Dias | Teresa Maria Gamito | Pedro Neves Ferreira | Cláudio Monteiro | Dulce Boavida | Gabriela Prata Dias | Hélder Batista | Luís Amado | Manuel Nina | Maria José Clara | Nuno Afonso Moreira | Nuno Reis | Nuno Ribeiro da Silva | Paulo Caetano | Paulo Sena Esteves | Pedro Antunes | Rogério Ponte | Sérgio Machado | Ivone Rocha | Cláudia Rocha | Duarte Freitas | João Alpendre | João Quintela Cavaleiro | João Zamith | Joaquim Macedo de Sousa | Luís Miguel Novais | Nuno Campo | Cristina Pinto Dias | Adriano Rafael Moreira | Alexandra Pereira Coutinho | Ângelo Ramalho | António Caldeira Lucas | Bruno Pereira da Silva | Francisco Seabra Ferreira | Jorge Borrego | José Pedro Melo | Luís Amaral | Mónica Carneiro Pacheco | Paula Soares | Paulo Jorge Pedro | João Relvão Caetano | Jorge Monteiro | Maria do Carmo Marques Pinto | Alfredo Sousa de Jesus | Américo Ferreira | Ana Filipa Janine | Ana Paiva | António Rodrigues | Armando Cardoso | Carlos Martins | Clélio Meneses | Elisabete Oliveira | Fátima Azevedo | Franquelim Alves | Gabriel Goucha | Joana Monteiro | João Duarte | Jorge Anjos | José Manuel Fernandes | Luís Mah | Miguel Marti | Mónica Ferro | Nicolas Lori | Nuno Lacasta | Nuno Mota Pinto | Patrícia O'Donnell Guimarães | Patrícia Salvação Barreto | Paulo Ribeiro | Pedro Almeida | Pedro Gonçalves Paes | Pedro Reis | Ricardo Machado | Rodrigo Pereira Coutinho | Tânia Parreira | Teresa Gameiro Fernandes | Vanessa Segurado | Luís Filipe Carvalho | António Lorena de Seves | Diogo Piano | João Salvador Fernandes | Pedro Nunes Rodrigues | Pedro Portugal Gaspar | Joana Barata Lopes | João Santana Lopes | Jorge Varela | Mariana Marques | Nelson Dias | Nuno Lebreiro | Paulo Ribeiro | Rosário Águas | Saldanha Rocha | Joaquim Pedro Cardoso da Costa | José Pedro Salgado | Miguel Morgado | Nuno Manalvo | Pedro Gomes | Mário Rodrigues Pontes | Marta Mucznik | Miguel Monjardino | Sandra Balão | Sérgio Barbedo

A PCS é uma associação cívica sem fins lucrativos.
A receita da comercialização deste Relatório reverterá, integralmente, para o pagamento
das despesas de impressão e a compensação dos impactos ambientais inerentes à sua publicação