

DESTAQUE

ESTADO DA NAÇÃO

“Não precisamos de um ‘Big Bang’ de políticas”

“Menos reformas, melhores políticas” é o lema do primeiro relatório sobre políticas públicas feito pelo ISCTE a propósito do debate do estado da nação que amanhã tem lugar na AR. Investigadores insistem que é preciso medidas cirúrgicas

Liliana Valente

A três meses de eleições, e quando os partidos começam a apresentar os seus programas eleitorais, é preciso perguntar: o que querem fazer de diferente? E querem fazer assim tão diferente? Em quê? Como? É preciso mudar muito ou mudar pouco? O Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPSS) do ISCTE responde que não, que precisamos de “menos reformas” e de “melhores políticas”, num primeiro relatório anual sobre políticas públicas no país.

No dia em que se debate o estado da nação, os investigadores do IPSS dizem, em resumo, que a nação precisa de que os políticos parem de querer mudar tudo para “deixarem a sua marca”, que monitorizem as políticas no terreno e assim evitem terraplanar tudo o que existe para começarem a mudar de novo, nas mais diversas áreas, da saúde à educação, passando pela competitividade na economia. “O ‘Big Bang’, uma explosão catártica que inicia tudo de novo, não é a

melhor forma para responder aos problemas que temos. Isto é verdade para a direita, para a esquerda a centro”, diz ao PÚBLICO Pedro Adão e Silva, um dos coordenadores do relatório “Menos Reformas, Melhores Políticas”, do IPSS, uma instituição que faz parte do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE).

Durante o Governo de Passos Coelho, ficou em voga a expressão “reformas estruturais”. Ainda hoje, a oposição exige ao Governo que faça mais reformas, algumas delas estruturais, e governe menos à bolina. Rui Rio, por exemplo, tem insistido na necessidade de reformar a Segurança Social, uma “reforma” recusada por António Costa.

Esse caminho, de grandes alterações na estrutura das mais diversas áreas, não é o correcto, respondem Pedro Adão e Silva e Ricardo Paes Mamede. “Diria que nós temos um défice estrutural muito persistente de desvalorização dos passos que foram sendo dados do ponto de vista das políticas e um discurso de necessidade de reformas radicais. Em todas as eleições volta a linguagem dos ‘choques’ – choque fiscal, choque techno-

lógico. Ao fazermos isso, estamos a desvalorizar o que temos feito. E todas as áreas foram sendo feitas coisas importantes e que respondem aos desafios do país”, diz Adão e Silva, não se referindo só aos últimos anos, mas aos 45 anos de democracia.

Isto não quer dizer, defendem, que as políticas que temos corrigem todos os problemas, mas que há novos constrangimentos e novos desafios que precisam, muitas vezes, de uma pequena mudança incremental, mais do que uma revolução.

No relatório por sectores, que vai passar a ser apresentado todos os anos na véspera do debate do estado da nação no Parlamento, com a contribuição de vários investigadores, “não é possível identificar um padrão de inércia nas políticas públicas”, mas sim um deslajamento em relação a anteriores, uma falta de estudo e monitorização e uma falta de avaliação dos resultados das políticas implementadas, que leva a uma degradação da qualidade das políticas públicas em Portugal.

“Há uma tendência para os partidos, para secretários de Estado e para ministros de cada Governo quererem



“**Cada ministro quer deixar a sua marca na História, mas não é preciso reinventar a roda**”

Ricardo Paes Mamede



deixar a sua marca na história. Muitas vezes, isso é feito em prejuízo das reformas que estão no terreno. Há medidas que merecem ser reajustadas e muitas vezes querem reinventar a roda, quando na verdade não é isso que é preciso”, diz Paes Mamede.

O relatório nota também diferenças entre os diferentes sectores. Por exemplo, na área do emprego sobretudo no que toca à regulamentação dos tipos de contrato de trabalho, houve mudanças que este Governo implementou que romperam, porque foram em sentido oposto, ao que tinha sido decidido pelo anterior, nota Paes Mamede. Na verdade, dizem, há áreas mais propensas a maiores mudanças. Paes Mamede dá o exemplo da justiça, uma área em que “em cinco anos foram feitas várias reformas sem que as anteriores tivessem sido devidamente avaliadas”. Há também “problemas de articulação de políticas”, como no caso do ordenamento do território. Depois, verificaram ainda “falta de monitorização”, como no ambiente, em que não há alguns indicadores necessários.

A falta de avaliação das políticas,



PAULO PIMENTA

grande parte das vezes porque nem é pensada uma estrutura de monitorização, com tratamento estatístico dos efeitos, leva a que em determinadas áreas haja por vezes medidas com “impactos simbólicos”.

“Atiramos ao ar, em vez de nos preocuparmos com melhorar as políticas, respondemos a esses défices com choques. Mais do que choques, precisamos de persistência e qualidade”, defende Adão e Silva.

Mais debate nas legislativas

Esta posição não anula, dizem os coordenadores do relatório, as diferenças ideológicas entre partidos. Quando estes se preparam para mostrar os seus programas, é preciso que tenham em conta as medidas existentes e para isso que contem com uma base de conhecimento que sai das universidades: “Vamos passar a fazer isto todos os anos. Podemos e devemos preservar o espaço de política ideológica, mesmo antes de legislativas, mas que ganha muito se assentar num chão comum. O que era fundamental era que, independentemente de o governo ser de esquerda ou de direita, houvesse

requisitos comuns nas políticas”, diz Adão e Silva.

No próprio relatório publicado hoje, os investigadores querem deixar claro que a ideia é promover o debate sobre políticas que, dizem, tem acontecido com mais frequência desde as últimas eleições, havendo mais “demarcação programática” e não homogeneizar as ideias.

“A própria diferenciação programática ganha se assentar numa base de entendimento comum, que consista na partilha de diagnósticos, na monitorização do que existe e na avaliação das decisões tomadas anteriormente. Algo que tem faltado na cultura política dominante em Portugal, a qual tende a privilegiar sucessões de ‘reformas’, num curto espaço de tempo – uma estratégia que promove e a ineficiência e gera muito desperdício”, lê-se na introdução do relatório.

Em suma: não é preciso mais políticas, mas, para melhorar o estado da nação, é preciso fazer “um caminho muito maior na qualidade do que na quantidade”.

liliana.valente@publico.pt

A nação, área a área

Justiça “Demasiado lenta” e “cara”

A avaliação da Justiça coube à coordenadora executiva do Observatório Permanente da Justiça, Conceição Gomes, e resume-se no título do artigo “Ainda demasiado lenta, ainda demasiado cara”. A investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra realça que os vários diagnósticos convergem em apontar o “elevado custo da justiça” — quer custos directos, como as taxas de justiça, os honorários e as despesas com advogados, quer indirectos, como a perda de dias de trabalho e os custos de deslocação ao tribunal — e “em especial da morosidade e da ineficiência dos tribunais, como principais bloqueios à efectivação do direito à justiça”.

“Segundo a percepção dos advogados, a partir de 2008 aumentaram as barreiras económicas, com a justiça apenas a ser ‘procurada se isso for absolutamente necessário e incontornável’, escreve a investigadora. E sublinha que esta visão está em linha com os indicadores internacionais que colocam Portugal como um dos países europeus em que o valor das taxas de justiça é mais elevado e onde existem menos situações de isenção. Por outro lado, Conceição Gomes realça que o aumento destas taxas tem sido uma das estratégias usadas para combater a morosidade e o congestionamento dos tribunais, baixando a procura. “O valor das custas e demais encargos processuais, conjugado com as regras restritas do acesso ao apoio judiciário, tornaram os tribunais judiciais inacessíveis para muitos cidadãos portugueses”, conclui a coordenadora executiva. Como notas positivas, a investigadora realça medidas do actual Governo para mitigar o modelo de concentração excessiva da justiça e um melhor aproveitamento das ferramentas informáticas.

Mariana Oliveira

Saúde Seguro universal obrigatório

O problema do Serviço Nacional de Saúde (SNS) resume-se a uma equação simples com um resultado previsível: os recursos são finitos e os custos são crescentes, logo, a balança pende sempre para o mesmo lado. O capítulo sobre Saúde identifica as maiores limitações do SNS: impossibilidade de acesso ao médico de família no próprio dia; atrasos nas cirurgias e nos meios complementares de diagnóstico; resultados nem sempre satisfatórios no acompanhamento de doenças coronárias, vasculares e oncológicas; elevados índices de infeções hospitalares; falhas na saúde oral e mental em classes mais desfavorecidas.

Nada disto é novo e mesmo com aumento do financiamento e dos recursos, os problemas não se resolvem. Porquê? O autor do trabalho, Tiago Correia, professor auxiliar do ISCTE, aponta uma falha estrutural: a “indefinição crónica” sobre o modelo de financiamento e sobre a forma como se devem organizar os prestadores dos cuidados de saúde. Considera que não é “verosímil” que a saúde seja apenas financiada pelo Estado. Criticando o actual caminho que, em vez de ser sustentado na igualdade, passou a ser ancorado no princípio da equidade — em que o Estado se concentra na população mais desprotegida — sugere uma outra solução. “Uma possibilidade é um seguro universal obrigatório que permita afectar o orçamento do SNS



exclusivamente à sua actividade, organizar o financiamento público da prestação privada evitando concorrência e falta de transparência” e “reforçar a regulação do Estado” sobre os privados. Concretizando com um exemplo que já existe: é como alargar a ADSE a todos os portugueses. Cada um entregava uma parte do seu rendimento “com custos pouco significativos no acto do consumo”. Rita Ferreira

Função pública Rejuvenescimento e qualificação são desafios

Qualificar, motivar e rejuvenescer a função pública são os grandes desafios que se colocam à administração pública, para que possa assegurar a prestação de serviços de carácter universal, solidário e inclusivo. A receita é deixada pelos investigadores César Madureira e Maria Asensio no capítulo que analisa as políticas levadas a cabo nas últimas duas décadas.

Este período, concluem, ficou marcado por medidas de redução directa de despesa (como o corte nos salários) e por medidas para reduzir os custos do trabalho no médio e no longo prazo, com a introdução do sistema de avaliação SIADAP, “que serviu mais para conter a despesa do que para avaliar o desempenho”. Mas olhar para a administração pública apenas pela óptica das despesas com pessoal (que caíram para 10,9% do PIB em 2017) pode ser redutor e não tem em conta o papel dos trabalhadores no sucesso ou insucesso do Estado.

Apesar de o actual Governo ter revertido algumas medidas do período da *troika*, a não admissão de novos trabalhadores, a falta de qualificação “de uma parte ainda significativa” dos recursos humanos e a desmotivação continuam a ser um entrave à “eficiência” e “eficácia da acção do Estado em Portugal.

“Para responder



DESTAQUE

ESTADO DA NAÇÃO

30%

dos jovens entre 25 e 34 anos não completaram o ensino secundário

A nação, área a área

adequadamente às necessidades dos cidadãos, o Estado tem de vencer o desafio de motivar e qualificar os trabalhadores da administração pública e rejuvenescer os seus quadros, recrutando novos funcionários, mais qualificados, sabendo que terá que o fazer dentro de um contexto em que se mantêm fortes restrições orçamentais”, concluem. **Raquel Martins**

Educação Baixa qualificação dos jovens adultos

Cerca de um terço das pessoas entre os 25 e os 34 anos em Portugal não concluiu o ensino secundário, o que mostra que a população jovem adulta ainda tem um problema de baixas qualificações. O trabalho do ISCTE alerta que existe um perigo de que os progressos feitos na Educação nas últimas décadas — como diminuição do abandono escolar ou a melhoria de resultados nos testes internacionais — ajudem a difundir a ideia de que o problema de qualificações da população está resolvido ou confinado às pessoas mais velhas.

Ainda que tenha melhores qualificações do que a geração anterior, os jovens adultos (entre os 25 e os 34 anos) mantêm um “baixo nível” educativo. Cerca de um terço (30%) não completou o secundário, um valor que é o dobro do da média da OCDE. Só há três países piores que Portugal. O capítulo é assinado por João Trocado da Mata, investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) e ex-secretário de Estado da Educação. **Samuel Silva**

Produtividade Maiores em vez de mais empresas

Portugal tem demasiadas empresas pequenas. É a penúltima economia da UE na

proporção de empresas com 250 trabalhadores ou mais. O problema é que esta “reduzida dimensão limita o potencial de inovação e de internacionalização”, observa Ricardo Paes Mamede, e isso torna a economia menos produtiva e competitiva. Por isso, é preciso mais empresas de maior dimensão, defende.

O problema dos “níveis de produtividade modestos” também “reflete o padrão de especialização, a dimensão das empresas, a qualidade da gestão e as qualificações dos trabalhadores”.

Um exemplo: apenas 8,4% das empresas cooperam com o ensino superior; uma ínfima parte (5,4%) são empresas pequenas e a maior fatia (38,4%) são as que têm 250 trabalhadores ou mais.

Victor Ferreira

Emprego Precariedade depende mais da gestão do que da lei

A utilização de contratos precários para assegurar funções permanentes nas empresas é “um problema estrutural” do mercado de trabalho português e tem mais que ver com as estratégias seguidas pelas empresas do que com a legislação laboral. Esta foi a conclusão a que chegou o investigador Paulo Marques no capítulo que analisa as reformas na área laboral de 2011 para cá e os seus efeitos na qualidade do emprego.

Depois de analisar a evolução dos salários, do tipo de contratos e da negociação colectiva, o investigador conclui que, na actual legislatura, houve uma melhoria destes indicadores, mas as medidas não

permitiram uma “reversão completa do processo de desvalorização interna” que teve lugar no período anterior.

A proporção de contratos temporários involuntários manteve-se em torno dos 18%.

Ao nível dos salários e da negociação colectiva, Paulo Marques também dá conta de melhorias, mas o ganho médio mensal dos trabalhadores por conta de outrem continuava, em 2017, a ser inferior ao de 2011 e os contratos colectivos abrangiam, em 2018, menos trabalhadores do que em 2010. **Raquel Martins**

Defesa Forças Armadas sem atractivo

O que se passou para que, desde 72 mil efectivos em 1989, na sombra da guerra colonial e com Serviço Militar Obrigatório, as Forças Armadas tenham passado para cerca de 27 mil em 2018?, questiona Helena Carreiras, professora associada no ISCTE em Sociologia, Políticas Públicas, Segurança e Defesa, e desde a semana passada directora do Instituto de Defesa Nacional.

Desde 2014, já com serviço militar exclusivamente voluntário em tempo de paz e tendo como meta a

profissionalização, há um saldo negativo de entradas e saídas, invertendo-se o peso relativo dos militares no quadro permanente, 60%, para 40% de voluntários e contratados. As Forças Armadas não atraem os jovens nem têm capacidade de reter os que por elas

passam.

Para combater esta “crise de vocações”, em Abril, o Ministério da Defesa Nacional apresentou um plano que carece de regulamentação. Definida a escassez e suas implicações, desenhada a incompatibilidade entre os meios humanos e o dispositivo territorial que

implicará o ajustamento ou encerramento de unidades, há a certeza de que falta quase tudo por fazer. **Nuno Ribeiro**

Finanças públicas A dívida pública, ainda o problema

A melhoria do saldo orçamental e o início de uma trajectória de redução do peso da dívida pública que Portugal tem conseguido nos últimos anos não significa ainda que a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, claramente posta em causa durante a última crise, esteja completamente assegurada. Na análise às finanças públicas portuguesas feita no relatório, o economista Miguel St. Aubyn, que é vogal executivo do Conselho das Finanças Públicas, destaca a importância da definição de políticas que apontem para a sustentabilidade, definida como a capacidade de o Estado ser capaz de fazer face no futuro aos seus compromissos de despesa (social e outra) e de pagamento da dívida, salientando que, para fazer isso, “existe um vasto leque de escolhas possíveis”.

Em Portugal, neste momento, o problema é o actual peso da dívida pública no PIB, que embora tendo começado a cair a partir de 2014 (passando de 130,6% para 121,5%), continua a estar “em níveis muito elevados”. Isto implica, afirma o autor, “diversos riscos e constrangimentos para as políticas públicas em Portugal”. **Sérgio Aníbal**

Desigualdades Tributação reduziu as disparidades

Frederico Cantante, investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, teve a seu cargo o capítulo sobre desigualdades. Chamou-lhe “combater a desigualdade a



partir da base é fundamental, mas insuficiente”. Descrivendo Portugal como um país marcado por desigualdades a vários níveis, o autor centrou-se na questão salarial. “Portugal é um dos países europeus em que existe uma maior concentração das remunerações nos 1% do topo e é a partir dessa latitude da distribuição que as assimetrias são mais expressivas e mais têm aumentado nas últimas”, sublinhou no estudo.

Mas Portugal é também dos países que mais reduzem a disparidade por via da tributação e em que os grupos da parte superior da distribuição mais contribuem para o esforço fiscal. “Em 2016, os agregados com rendimentos brutos acima dos 40 mil euros, que representavam



“O valor das custas conjugado com as regras restritas do acesso ao apoio judiciário tornaram os tribunais inacessíveis

“A precariedade tem mais que ver com as estratégias seguidas pelas empresas do que com a legislação laboral



DANIEL ROCHA

15,4% do total dos contribuintes, pagaram 61% do total do imposto liquidado”, lê-se.

O próprio aumento do salário mínimo contribuiu, de acordo com o autor, para “potenciar a elevação dos salários em patamares próximos do seu valor”.

Cultura O Governo esforçou-se, mas problemas persistem

Falta dinheiro e faltam pessoas para que seja melhor o acesso à criação e à fruição culturais. Principal conclusão a tirar da breve avaliação que Jorge Barreto Xavier — escolha curiosa dos autores do estudo, já que o gestor cultural foi o último titular da pasta no anterior executivo

liderado por Passos Coelho — faz à actuação do Governo na área da cultura. O governante reconhece que desde 2015 se fizeram esforços para aumentar as dotações e o efectivo deste sector público, mas que não foram suficientes para eliminar problemas com décadas.

Notando que o Governo procurou promover o acesso à Cultura recorrendo à transferência de responsabilidades da administração central para a local, confiando-lhe a gestão de museus e monumentos que até aqui dependiam das decisões de Lisboa, o estudo insiste ainda que é “urgente” fazer face ao problema dos quadros de pessoal diminutos e envelhecidos. **Lucinda Canelas**

Ciência Desafios por cumprir

O modelo de governação, o emprego científico e o impacto socioeconómico da investigação. São estes os três desafios apontados para a ciência e tecnologia em Portugal por Tiago Santos Pereira, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. No estudo, o modelo de governação actual é descrito como “demasiado complexo”.

Quanto ao emprego científico, o maior desafio é a criação de condições para progressão na carreira, “ultrapassando um modelo em que a precariedade é permanente e não apenas para uma fase inicial da carreira”.

Por fim, destaca-se a

necessidade de promoção do impacto da investigação científica e tecnológica feita em Portugal. “As políticas de investigação e inovação de nova geração são cada vez mais orientadas pela procura do seu contributo para a transformação face aos grandes desafios sociais”, refere-se, indicando-se que este deverá ser um desafio para novas formas de cooperação entre centros de investigação ou empresas.

Nas principais medidas do actual Governo, destaca-se o Programa de Estímulo ao Emprego Científico, que tentou responder à precariedade de emprego de novos doutorados e que, embora persistam situações de precariedade, é descrita como “uma mudança muito significativa”. **Teresa Serafim**

Ambiente Cuidado com a qualidade dos solos

Falar de Ambiente como área sectorial, tutelada por um entre os vários ministérios de um Governo é algo estranho ao debate que se vai fazendo, no mundo, sobre o impacto da acção humana no clima e, efeito *boomerang*, do clima em mudança na própria humanidade. Ciente desta transversalidade que nos é imposta, desde logo, pela urgência, Catarina Roseta-Palma, investigadora do ISCTE, alerta que “um dos aspectos mais relevantes da discussão actual é precisamente salientar que a conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas não pode esgotar-se em medidas para as áreas protegidas”.

Portugal, nota, é dos países mais ambiciosos do mundo no que diz respeito ao combate às alterações climáticas mas nem

por isso consegue ultrapassar as debilidades que, no terreno, nos impedem de cumprir as metas.

Catarina-Roseta-Palma assinala ainda que “dada a importância da água para a agricultura e do sector agrícola nas pressões sobre os recursos hídricos, parece evidente que uma política eficaz para melhorar as condições neste domínio exige a compatibilização entre a política da água e a política agrícola”, num país que não pode, também, continuar a “descurar” as questões da qualidade do solo. **Abel Coentrão**

Território Um planeamento incompleto

O geógrafo João Ferrão, que já teve responsabilidades governativas na Área do Ordenamento do Território, aponta cinco problemas nas políticas de ordenamento do território e coesão territorial levadas a cabo em Portugal nos últimos 15 anos. O país, assinala, ainda não terminou o seu sistema de planeamento, faltando, entre outros, aprovar os planos regionais do Norte, do Centro e da Área Metropolitana de Lisboa. Nas políticas urbanas, critica a curta duração de alguns programas interessantes, “a descontinuidade de objectivos” e “a inexistência de uma visão integradora”.

O antigo secretário de Estado considera que a Governança Territorial é “o grande desafio”, e alerta ainda para “o facto de o alargamento do ordenamento do território ao espaço marítimo ter sido feito sem garantir a necessária integração entre os sistemas de planeamento de incidência terrestre e marítima”. Por último, questiona se não será perversa, para o Interior, a existência de um programa nacional que é apenas dedicado a uma parte do território, quando politicamente o que se procura é a “coesão territorial”. **Abel Coentrão**

