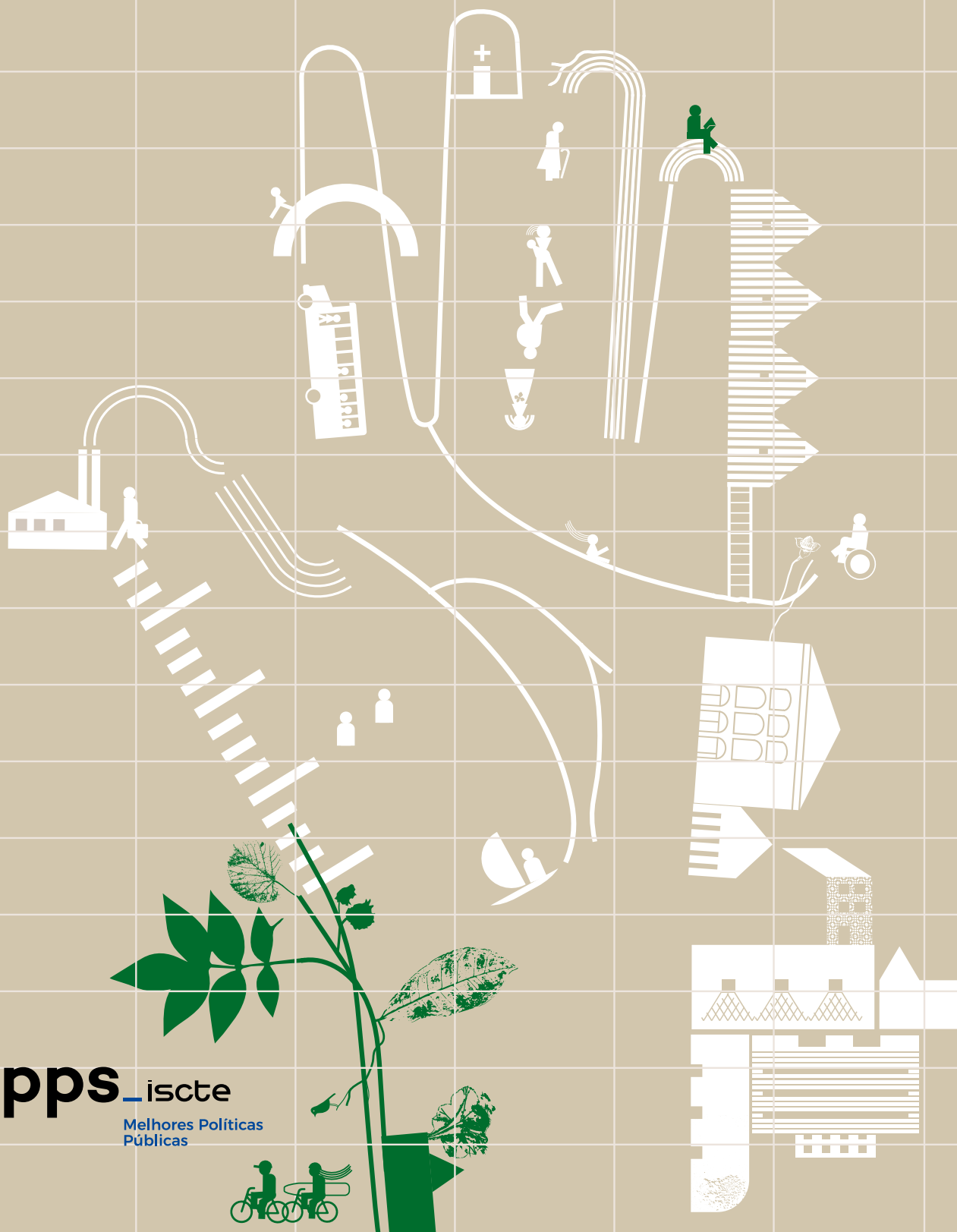




# REFORMAS ESTRUTURAIS

RICARDO PAES MAMEDE  
COORDENADOR



O ESTADO DA NAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS 2023

# REFORMAS ESTRUTURAIS

RICARDO PAES MAMEDE  
COORDENADOR

*Título*

O Estado da Nação  
e as Políticas Públicas 2023:  
Reformas Estruturais

*Coordenação*

Ricardo Paes Mamede

*Direção Executiva*

Isabel Flores

*Edição*

José Vítor Malheiros

*Ilustração*

Ana Ventura

*Layout e paginação*

Gabinete de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados

© 2023, IPPS-Iscte

*Impressão*

Grafisol, Lda

*Tiragem*

1.000 exemplares

1.ª edição julho de 2023

*ISBN*

978-989-8990-65-5

**Com o apoio**



**IPPS-Iscte — Instituto para as  
Políticas Públicas e Sociais**

Avenida das Forças Armadas,  
Iscte — Instituto Universitário  
de Lisboa, Edifício I, 1649-026 Lisboa  
+351 210 464 021/316  
geral.ipps@iscte-iul.pt  
ipps.iscte-iul.pt

<p>05 <b>INTRODUÇÃO</b> RICARDO PAES MAMEDE</p>	<p>53 <b>IMIGRAÇÃO</b> RUI PENA PIRES CLÁUDIA PEREIRA ALEJANDRA ORTIZ <i>Diagnóstico</i> Uma imigração em vias de diversificação e com uma forte componente de irregularidade <i>Análise de Políticas</i> Transformar boas leis em boas práticas: documentação, acesso efetivo aos direitos e uma estratégia de integração horizontal</p>
<p>11 <b>EMPREGO</b> ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES <i>Diagnóstico</i> Um legislador protagonista mas pouco consequente <i>Análise de Políticas</i> Nem a produção legislativa nem o aumento das qualificações criaram melhores condições de trabalho</p>	<p>61 <b>SAÚDE</b> JULIAN PERELMAN ALEXANDRE LOURENÇO <i>Diagnóstico</i> Um aumento da procura a que o aumento da oferta não dá resposta <i>Análise de Políticas</i> Um sistema ainda sem uma estratégia capaz de articular todos os setores e enquadrar todos os agentes</p>
<p>19 <b>JUSTIÇA</b> ALEXANDRA LEITÃO <i>Diagnóstico</i> Morosidade, difícil acesso, incompreensão e falta de transparência <i>Análise de Políticas</i> Uma reforma da Justiça que resolve problemas estruturais e permite recuperar a confiança dos cidadãos</p>	<p>69 <b>EDUCAÇÃO</b> ISABEL FLORES <i>Diagnóstico</i> Um sistema pouco flexível e escolas com reduzida autonomia <i>Análise de Políticas</i> A árdua luta pela descentralização: uma revolução em busca de campeões</p>
<p>27 <b>HABITAÇÃO</b> TERESA COSTA PINTO <i>Diagnóstico</i> Habitação: um país com dois mundos <i>Análise de Políticas</i> Solução para a habitação exige a escolha de um modelo de sociedade</p>	<p>77 <b>CIÊNCIA E ENSINO SUPERIOR</b> MARIA DE LURDES RODRIGUES <i>Diagnóstico</i> Ciência: depois da autonomia e do crescimento, o quê? <i>Análise de Políticas</i> Para aplicar mais conhecimento na economia temos de o produzir com a ciência</p>
<p>37 <b>SEGURANÇA SOCIAL</b> RICARDO BARRADAS <i>Diagnóstico</i> O envelhecimento demográfico é o principal desafio para o sistema de pensões português <i>Análise de Políticas</i> O envelhecimento é um desafio tão grande para os sistemas públicos como para os sistemas privados</p>	
<p>45 <b>PROTEÇÃO SOCIAL</b> PAULO PEDROSO <i>Diagnóstico</i> Garantias mínimas de rendimento não permitem fugir à pobreza <i>Análise de Políticas</i> Combate à pobreza: uma política tímida de escassa eficácia</p>	

# INTRODUÇÃO



---

Ricardo Paes Mamede

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia'CET-Iscte



Esta é 5.<sup>a</sup> edição de “O Estado da Nação e as Políticas Públicas”, uma publicação anual do Instituto para as Políticas Públicas e Sociais do Iscte (IPPS-Iscte). Desde a 1.<sup>a</sup> edição, que teve por título “Menos Reformas, Melhores Políticas”, quisemos focar as atenções na qualidade da intervenção do Estado, assumindo que “o problema das políticas públicas em Portugal prende-se mais com a qualidade dos processos de desenho, implementação, coordenação e avaliação, do que com a ausência de reformas”. O título da edição deste ano, “Reformas Estruturais”, parece contradizer o que afirmámos em 2019. Mas não é assim.

Nas análises e nos debates que o Ipsps tem promovido, assumimos que os discursos centrados nas “reformas estruturais” estimulam pouco a capacidade de olhar criticamente para o modo como as políticas públicas funcionam na prática, com implicações negativas na sua qualidade e eficácia. Mas há outra boa razão para não focar o debate nas tais reformas, que se prende com a enorme ambiguidade na utilização do conceito.

De forma intuitiva, a expressão “reformas estruturais” remete-nos para iniciativas políticas abrangentes que alteram a lógica de intervenção do Estado em certas áreas da governação. Por si só, esta intuição diz-nos pouco sobre o âmbito de aplicação, a direção ou a bondade das transformações em causa. O uso dado, ao longo das últimas décadas, àquela expressão – seja no âmbito académico, nos meios políticos ou pelas grandes instituições internacionais (como o FMI, o Banco Mundial, a Comissão Europeia ou o Banco Central Europeu) – não é muito mais clarificador.

É difícil encontrar uma definição consensual do conceito de reformas estruturais. Num trabalho

académico recente<sup>1</sup>, Amandine Crespy e Pierre Vanheuverzwijn, ambos investigadores da Universidade Livre de Bruxelas, dão conta da multiplicidade de modos como o conceito tem sido usado pelas instituições internacionais. Ainda mais perturbador, evidenciam a dificuldade que vários atores políticos destacados têm em apresentar uma definição inequívoca e coerente do conceito, quando desafiados a fazê-lo. Crespy e Vanheuverzwijn não concluem daqui, no entanto, que se trata de um conceito vazio de conteúdo. Apesar de ambíguo, o uso da expressão denota quase sempre algumas orientações centrais de política, ainda que nem sempre coerentes e muitas vezes acompanhadas de outros âmbitos e objetivos de intervenção pública.

Nas origens do seu uso atual, identificam-se três momentos marcantes do discurso e da prática política das reformas estruturais. O primeiro reside na abordagem seguida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial para lidar com a crise das dívidas externas nos países em desenvolvimento na década de 1980, que ficou conhecida por Consenso de Washington. Estando em condições de impor condições abrangentes para permitir o acesso a financiamento por parte de países com desequilíbrios externos acentuados, os programas de ajustamento estrutural representaram então uma rutura profunda com as estratégias de desenvolvimento económico predominantes nas décadas anteriores. O recurso intensivo por parte dos Estados a políticas macroeconómicas (monetária, cambial, orçamental, comercial, de preços e de rendimentos), tendo em vista gerir o ciclo económico e promover a mudança estrutural das economias, foi em larga medida substituída pela liberalização do comércio

externo e dos movimentos de capitais, a privatização das empresas e dos serviços públicos, a desregulação das relações laborais (incluindo a redução do poder negocial dos sindicatos), bem como por um foco prioritário na redução dos défices e da dívida pública e no controlo da inflação. Neste contexto, o conceito de reformas estruturais é indissociável da afirmação de uma visão neoliberal, segundo a qual o sistema de preços constitui um mecanismo eficiente de afetação de recursos, pelo que as políticas públicas deveriam focar-se na eliminação de todos os obstáculos ao seu funcionamento.

O balanço daqueles anos de ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento (e também na transição para o capitalismo dos países do leste europeu) moderou o otimismo em torno do Consenso de Washington. As reformas estruturais levadas a cabo não se revelaram nem necessárias nem suficientes para o desenvolvimento económico e social dos países visados, levando o FMI e o Banco Mundial a acrescentar elementos adicionais aos seus programas, a partir da segunda metade da década de 1990<sup>2</sup>. Não abandonando a confiança nas propriedades alocativas dos mercados, aquelas e outras instituições internacionais passaram a prestar mais atenção à criação e preservação de instituições que contribuam para organizar as relações de mercado e gerir as suas implicações. Políticas relacionadas com o combate à corrupção, à lei da empresa, a redes mínimas de proteção social ou à redução da pobreza passaram a ser vistas como essenciais para assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, incluindo aqui a preservação da paz social. Este constituiu o segundo momento da evolução do conceito de reformas estruturais.

No contexto dos países mais ricos, as ideias do Consenso de Washington – nas suas versões inicial e renovada – tiveram na União Europeia (UE) e na OCDE dois dos seus promotores mais ativos. No caso europeu, a aposta na privatização, na liberalização e na desregulamentação foi vista como essencial não apenas para assegurar o funcionamento de um mercado interno livre de interferências estatais, mas também para responder à perda de instrumentos de política económica no quadro da União Económica e Monetária (aos níveis monetário, cambial, comercial e, certa medida, também orçamental) através da maior flexibilização das economias nacionais, para fazer face a eventuais choques assimétricos. A OCDE, por sua vez, centrou a sua estratégia de emprego no combate ao que via como formas de “rigidez” dos mercados de trabalho (relacionada com o controlo político dos salários, a proteção do emprego ou o poder dos sindicatos) e na promoção das chamadas políticas ativas de emprego (com ênfase em aspetos como a formação profissional e o papel das agências públicas de emprego).

Um terceiro momento marcante para o discurso e a prática política atuais sobre reformas estruturais decorre da grande crise internacional de 2008. A ocorrência da maior recessão desde a década de 1930, após um quarto de século de reformas estruturais de cariz neoliberal, puseram em causa a confiança até aí dominante na bondade da abordagem até aí seguida. Questões como o agravamento das desigualdades de rendimento, o desequilíbrio negocial nas relações laborais e a estagnação salarial passaram a ser vistas como fontes potenciais de instabilidade, não apenas política e social, mas também económica. A outro nível, voltou

a ser reconhecido o papel de políticas macroeconómicas ativas para lidar com as crises, bem como o papel do Estado na promoção do desenvolvimento tecnológico e da mudança estrutural.

É neste contexto que a ambiguidade sobre o conceito de reformas estruturais se adensou. A falta de clareza é ainda mais marcada no caso da UE, uma instituição transnacional com uma legitimidade democrática aquém daquela que gozam os Estados nacionais, que tem de acomodar diferentes interesses e perspetivas, tendo como desafio central assegurar a sustentabilidade económica e política do processo de integração. Neste contexto, a menção recorrente às reformas estruturais constitui um meio para a eventual introdução de opções específicas, através da sua associação a desígnios mais ou menos genéricos.

De facto, o trabalho já referido de Crespy e Vanheuverzwijn, assinala as oscilações na ênfase que é dada ao longo dos anos nos documentos oficiais da UE – em particular nas recomendações feitas pela Comissão Europeia a cada governo nacional – à necessidade de reformas em domínios tão díspares como a saúde, o sistema financeiro, a educação, as contas públicas e a fiscalidade, a administração pública, a energia, a proteção social, a proteção do ambiente, entre outros. Na panóplia de recomendações é frequente encontrarmos indicações em sentido oposto, como as que apelam à consolidação orçamental em simultâneo com o reforço da proteção social e do investimento em serviços públicos e em infraestruturas.

Apesar das maiores reservas que hoje existem quanto a alguns tipos de “reformas estruturais” e não obstante a ambiguidade atual do conceito, o debate

continua (hoje como há cinco anos) a marcar presença no espaço político e mediático em Portugal. Por esse motivo – e porque assumimos que a eventual introdução de alterações abrangentes em diferentes áreas de governação também merece ser discutida – optámos nesta edição por contribuir para esse debate, colocando três questões centrais aos autores dos capítulos do relatório: 1) É necessária alguma reforma estrutural para responder aos principais desafios que Portugal enfrenta em cada domínio, ou os instrumentos e medidas de política já existentes (com eventuais ajustamentos ou melhorias pontuais) dão a resposta possível a tais desafios? 2) Em que consistem as principais propostas de reformas estruturais que surgem no debate político ou académico? e 3) Que vantagens e limitações estão associadas a essas propostas? As réplicas que encontrará àquelas questões em cada um dos capítulos que se seguem variam muito em função dos autores e das áreas de governação que abordam.

Tal como noutros contextos, também aqui os autores não têm um entendimento único do que são reformas estruturais. Para alguns, o conceito abrange combinações de medidas parcelares, cujo efeito conjugado poderá produzir respostas eficazes a problemas que nos acompanham há muito, considerando-as por isso reformas estruturais; outros apresentam conjuntos não menos abrangentes de medidas, que no entanto são vistas como mantendo a lógica essencial das soluções em vigor. Nalguns casos defende-se a necessidade de alterações substanciais nas políticas públicas existentes; noutros procura-se mostrar que o quadro legal atual permite acomodar uma grande variedade de opções políticas, que dependem no essencial das formas

concretas de governação (dispensando por isso alterações abrangentes nos instrumentos de política).

Em vez de respostas automáticas sobre a existência de respostas estruturais em curso, ou sobre a sua necessidade, os textos que aqui apresentamos convidam a aprofundar a reflexão sobre as políticas públicas em cada domínio. Importa referir que estes textos representam a visão de cada autor, não comprometendo as instituições a que pertencem, incluindo o Iscte e o Ipps.

Tal como as edições anteriores, “O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023” pode ser lido de várias formas, em função do tempo disponível e do interesse de cada leitor. Os títulos, os gráficos e as chamadas de texto podem ser lidos em poucos minutos, transmitindo as ideias principais do documento. Leitores com interesses mais específicos poderão aprofundar a sua reflexão dedicando mais algum tempo à leitura dos capítulos respetivos. A dimensão de cada texto e do documento no seu todo é propositadamente contida, de modo a permitir a sua leitura integral por um grande número de leitores – sejam decisores políticos, dirigentes e técnicos de agências públicas, professores e investigadores, estudantes, jornalistas, assessores e consultores, ou outros cidadãos interessados no debate qualificado sobre as políticas públicas em Portugal.

Tratando-se de textos de divulgação e de dimensão contida, os capítulos que se seguem não esgotam a análise dos desafios estruturais que o país enfrenta nem das medidas de política pública que visam dar-lhes resposta. Muitos dos indicadores referidos ao longo do documento são atualizados em permanência e disponibilizados no portal “O Estado da Nação em Números” (<https://estadodanacao.iscte-iul.pt/>), desenvolvido em

parceria entre o IPPS-Iscte e o Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLabor). O IPPS-Iscte promove também diversas iniciativas de reflexão e debate sobre políticas públicas, assim como alguns *podcasts* temáticos, que complementam este documento.

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

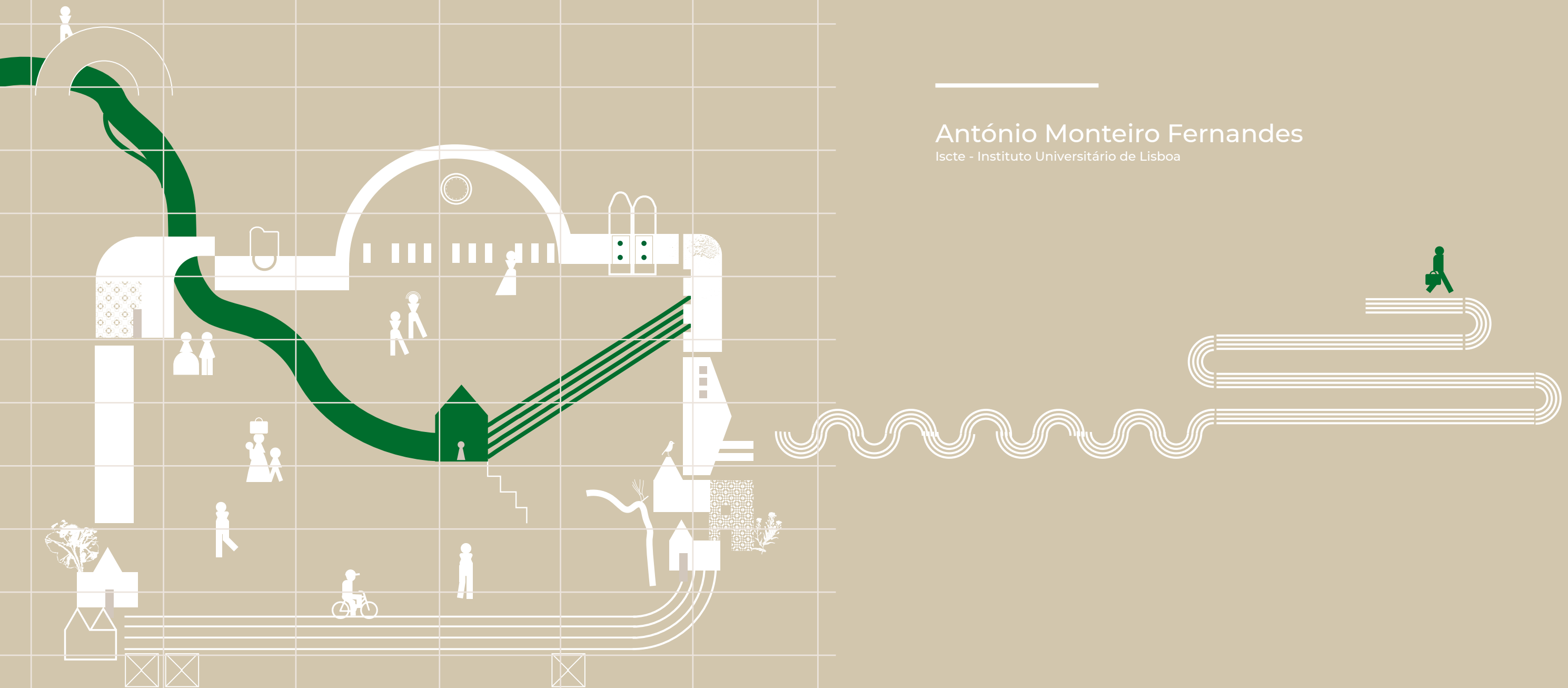
<sup>1</sup> Crespy, A. and Vanheuverzwijn, P. (2019). What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?, *Comparative European Politics*, 17(1): 92-111

<sup>2</sup> Rodrik, D. (2008). Fifty Years of Growth (and Lack Thereof): An Interpretation, in *One Economics, Many Recipes* (pp. 13-55). Princeton University Press

# EMPREGO

---

António Monteiro Fernandes  
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa



## Um legislador protagonista mas pouco consequente

Em várias dimensões da qualidade do emprego, desde o nível dos salários às condições de conciliação vida/trabalho, passando pelo grau de participação na vida das empresas, Portugal não é um bom exemplo como local onde um indivíduo qualificado possa pôr em marcha projetos de realização pessoal e profissional em conformidade com os investimentos feitos em matéria de percurso escolar. Num país onde 43% dos indivíduos entre os 30 e os 34 anos completaram um curso superior, a questão da “sobrequalificação” choca frequentemente com as tentativas de acesso ao emprego e o convite à emigração aparece naturalmente como sedutor. As tendências reveladas pela evolução do emprego e comentadas em edições anteriores desta relatório mantêm-se plenamente ativas. A economia portuguesa não é capaz de garantir à sua força de trabalho – e muito particularmente à população jovem que procura condições de autonomia – um salário suficiente e um aproveitamento racional das qualificações e competências adquiridas.

Assim, se descontarmos as alterações legislativas de natureza quantitativa (como a duração de licenças de parentalidade, por exemplo), é difícil, se não impossível, descortinar qualquer inflexão significativa no que respeita à qualidade real do emprego. Um exemplo ressalta dos números sobre a segurança do emprego. Feito o desconto da razão que, durante a pandemia (entre 2020 e 2022), caiu sobre os contratos a prazo, verifica-se que o peso desses contratos no emprego (trabalho por conta de outrem) se manteve praticamente inalterado ao longo da década (na ordem de 17%-18% até 2019, descendo depois para os 14% pela razão indicada). Grande parte desse contingente de trabalhadores a prazo encontra-se em situações que, se a lei fosse

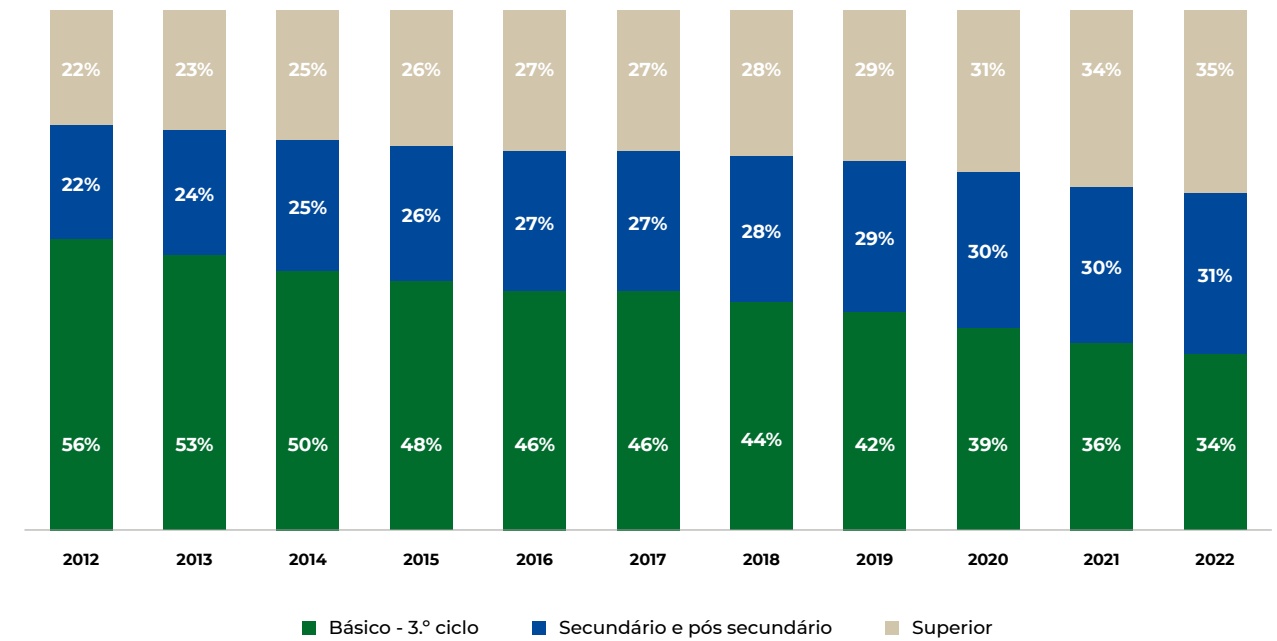
cumprida, seriam de emprego tão estável quanto a economia permite. De qualquer modo, parece legítima a inferência de que as sucessivas modificações da legislação, ao longo da década de referência, não tiveram reflexos sensíveis na medida do recurso às formas precárias de contratação.

### *Centenas de milhares de pessoas trabalham sob a forma de “sociedades unipessoais”, como empresários fictícios, por exigência das entidades empregadoras*

A situação ganha outros contornos quando se pondera um dado relativo à estrutura empresarial: existem em Portugal cerca de 1,3 milhões de microempresas, isto é, organizações com menos de 10 empregados. Esse número oculta uma das feições da precariedade laboral: centenas de milhares de pessoas trabalham em ou para empresas sob a forma de “sociedades unipessoais”, como empresários fictícios, muitas vezes por exigência das entidades empregadoras. Convém cruzar esse dado com o de trabalhadores por conta própria isolados (não empresários), que são 458,6 milhares. Sem que se possa alcançar uma quantificação precisa, é viável presumir que muitos verdadeiros empregados, em situações instáveis, se encontram incorporados nesse enorme contingente.

### População empregada por nível de escolaridade completo (percentagem)

Fonte: Pordata



*A proporção de população empregada com o terceiro ciclo ou menos tem vindo a diminuir, embora ainda represente mais de 1/3 dos trabalhadores, um nível que continua a ser demasiado elevado no contexto europeu.*

A precariedade do emprego, que se manifesta, como vimos, de várias formas, é hoje já um dado da cultura empresarial dominante. Para além das causas relacionadas com a volatilidade das condições dos mercados em que as empresas atuam, a precariedade do emprego instalou-se como reação ao grau particularmente elevado da proteção legal da segurança do emprego individual, que se mantém, praticamente, nos termos definidos em 1976. Nem as atenuações que essa proteção sofreu ao longo dos anos, nem a existência de um regime liberal de despedimento coletivo, nem a dimensão ampla dos períodos de experiência estabelecidos no regime dos contratos de trabalho, nem as restrições e condicionamentos impostos aos contratos transitórios – tudo isto no plano legislativo – tiveram efeitos visíveis nesse quadro.

Volvendo a atenção para as formas de organização e prestação de trabalho e para a estrutura das correspondentes relações, não se pode deixar de referir o legado

da pandemia, nomeadamente no que toca à maior difusão do teletrabalho, além das várias expressões do fenómeno da digitalização das atividades económicas e profissionais. Esses fatores refletem-se, antes do mais, nas técnicas e nos instrumentos utilizados no trabalho. Depois, influem também na estrutura das relações de trabalho, com a desmaterialização e a redução dos contactos pessoais entre empregadores e trabalhadores. É difícil discernir em que medida a atuação desses fatores é influenciada pela dimensão das empresas.

Esta evolução ocorre largamente à margem de qualquer desenvolvimento legislativo. As tentativas de regulação de algumas modalidades de atividade fortemente digitalizadas – como é o caso do trabalho com suporte em plataformas digitais – têm-se revelado pouco adequadas e geradoras de problemas ao nível da implementação. A “digitalidade” não foi ainda suficientemente enquadrada pelos critérios regulatórios do legislador do trabalho. ▶



## Nem a produção legislativa nem o aumento das qualificações criaram melhores condições de trabalho

Desde 2013 foram publicadas 14 modificações ou ajustamentos ao Código do Trabalho e à legislação complementar

O legislador assume um particular protagonismo na conformação das condições de uso da força de trabalho nas empresas e, portanto, na qualidade do emprego oferecido pela economia. É, pois, relevante analisar em que medida esse papel se tem traduzido em modificações significativas do estado das relações de trabalho em Portugal.

### A evolução do quadro normativo das relações laborais

A dinâmica mais saliente que as políticas públicas revelam, relativamente à qualidade do emprego, consiste na produção normativa e no controlo possível do seu cumprimento. Na década que se estendeu desde 2013 até hoje, e sem contar com a ampla reforma legislativa recentemente entrada em vigor<sup>1</sup>, foram publicados 14 diplomas envolvendo modificações e ajustamentos mais ou menos significativos ao Código do Trabalho e à legislação complementar.

Entre 2010 e 2012, o quadro normativo com que se pretendeu responder à crise da época envolveu uma intencional degradação das condições de emprego. A partir de 2015, as sucessivas intervenções do legislador obedeceram a desígnios moderadamente favoráveis à regeneração dessas condições. Vários diplomas – incluindo a referida reforma – visaram reforçar os meios inspetivos e judiciais capazes de favorecerem o cumprimento das normas em vigor.

No confronto com a realidade, a primeira perceção que essa evolução do quadro normativo da última década nos oferece é a de que nem os estímulos legislativos, nem o desenvolvimento notoriamente positivo que se produziu no domínio das qualificações e competências dos ativos (nomeadamente no respeitante aos níveis de instrução), têm sido suficientes para alterar o padrão das condições com que se deparam os candidatos a emprego.

Não são visíveis grandes diferenças entre os padrões de agora e os de há dez anos em matéria de condições de trabalho e até do teor das relações entre empregadores e trabalhadores. As diferenças que existem são as decorrentes

<sup>1</sup> Lei 13/2023, de 3 de abril

da evolução tecnológica, nos setores em que, com apoio no aumento gradual das competências digitais por parte da população empregada, se tem manifestado de modo mais intenso.

A ideia que se recolhe deste conjunto de constatações é a de que a lei exerce, neste domínio, um papel muito menos importante do que se supõe perante a intensidade dos debates que a sua elaboração ocasiona. E a principal causa dessa menor relevância reside na reduzida efetividade das regras com que o legislador pretende modelar a realidade – um fenómeno explicável por múltiplos fatores: a desconexão entre a conceção das leis e as realidades do chamado “mercado de trabalho”, a composição da estrutura produtiva nacional, o amplo predomínio de empresas micro e de pequena dimensão e até mesmo a cultura enraizada de “evasão laboral”.

Observe-se, enfim, o estado em que se encontra o sistema de “relações profissionais”, começando pela dinâmica da negociação coletiva, modo de produção de regras que complementam a legislação estatal.

Este meio de regulação das condições de trabalho sofreu forte compressão com a crise dos anos 2011-2014 e a redução de produtividade negocial então verificada – sobretudo no que toca ao número de trabalhadores cobertos – ainda não foi inteiramente revertida.

No que respeita aos conteúdos, verifica-se nas negociações uma abertura relativamente estreita às novas formas de organização do trabalho que vão emergindo da realidade económica. O grande manancial de soluções que, em geral, se espera desse processo atuante ao nível das realidades concretas acaba por revelar um fluxo relativamente modesto. As chamadas “novas formas de trabalho” despertam ainda reações de desconfiança por parte dos interlocutores sociais, sobretudo dos sindicatos. Também as “novas” preocupações em matéria de direitos fundamentais, designadamente as relativas ao tratamento de dados pessoais<sup>2</sup>, ao assédio, à proteção dos trabalhadores denunciantes de infrações (*whistleblowers*), estão normalmente à margem dos interesses coletivos mais imediatos. De resto, a maioria das convenções negociadas são revisões parciais – sobretudo em matéria salarial – de convenções pré-existentes.

O sintoma mais saliente de que o sistema de relações profissionais atravessa uma fase de acentuada ineficiência encontra-se no surto de greves que, sobretudo a partir do 4.º trimestre de 2021, e com agravamento ao longo de 2022<sup>3</sup>, estalou em praticamente todos os domínios do setor público, ou seja, afetando empresas públicas e serviços públicos em geral, e também no setor privado, inscrevendo-se em processos reivindicativos mais ou menos bloqueados por razões de ordem financeira. A situação é agravada pela quase total inoperância ou irrelevância dos procedimentos geralmente aplicáveis na prevenção e resolução de conflitos. Se a conciliação feita pelos serviços do Ministério do Trabalho teve uma razoável taxa de sucesso, a mediação tem tido resultados escassíssimos e a arbitragem voluntária praticamente não existe (desde 2010, houve 3 decisões)<sup>4</sup>, como reflexo da desconfiança reinante entre os interlocutores sociais e a inerente preocupação, da sua parte, de não perderem o controlo dos conflitos.

*As alterações à legislação do trabalho têm um papel muito menos importante nas condições laborais do que sugere a intensidade dos debates que suscita*

<sup>2</sup> Centro de Relações Laborais (2021), Relatório anual sobre a evolução da negociação coletiva, págs. 190 e seguintes, MTSSS  
<sup>3</sup> DGERT, *Dados anteriores a 2023. Pré-avisos de greve*. (<https://www.dgert.gov.pt/relatorios-antigos-a-2023-de-evolucao-mensal-dos-avisos-previos-de-greve-e-servicos-minimos>)  
<sup>4</sup> Centro de Relações Laborais (2021), Relatório cit., págs. 65 e seg

*É imperiosa a revitalização do diálogo social, a todos os níveis – desde o da empresa até ao das organizações de cúpula*

### A Agenda do Trabalho Digno

A recente publicação da lei 13/2023, de 3 de abril, que surge como concretização da “Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho”, originou um abalo significativo no sistema normativo do trabalho. Só no Código do Trabalho, mais de noventa artigos foram alterados, nalguns casos de modo substancial, e cerca de uma dezena e meia de novos artigos foram acrescentados, transportando, alguns deles, inovações capazes de abanar ideias feitas.

Essa enorme reforma legislativa foi antecedida pela exposição pública de um documento de estratégia com aquele mesmo título, sobre o qual não foi possível obter acordo com os parceiros sociais, no quadro da Comissão Permanente de Concertação Social. Assim, a lei em causa foi, em grande parte, o produto de uma iniciativa unilateral e voluntarista do Governo, secundada por um debate parlamentar que lhe acrescentou conteúdos relevantes. O sentido geral dessa “Agenda” e as questões mais específicas que ela suscita foram analisados no relatório “O Estado da Nação e as Políticas Públicas” de 2022 (págs. 42 a 44)<sup>5</sup>.

A lei 13/2023 introduz, no entanto, um conjunto de soluções causadoras de alguma perplexidade por parte dos interlocutores sociais, em particular as organizações sindicais. Por um lado, são consagrados vários “direitos coletivos” em favor dos trabalhadores autónomos economicamente dependentes<sup>6</sup>, com a intenção de oferecer um “estatuto laboral” a esses profissionais, com fundamento na sua situação de dependência – e também na suposição, não declarada, de que muitos deles serão verdadeiros empregados.

Os direitos conferidos aos “autónomos dependentes” entrecruzam-se com a liberdade sindical e com o direito de contratação coletiva de maneiras ainda muito pouco claras. Com efeito, tanto se admite a aplicação a esses trabalhadores das convenções coletivas existentes (e gizadas em função da situação dos trabalhadores juridicamente subordinados) como se prevê a negociação, pelos sindicatos atuais, de convenções coletivas específicas para os mesmos trabalhadores autónomos dependentes.

A própria lei anuncia que será publicada regulamentação específica, de desenvolvimento e – espera-se – clarificação dos normativos em causa. Tendo em conta a natureza da matéria, tudo aconselha que essa regulamentação seja elaborada com elevada participação dos interlocutores sociais, em cujas esferas de atuação incidem diretamente os esquemas normativos consagrados pela lei recentemente entrada em vigor. Não pode ignorar-se que estão em causa direitos cuja concretização pode ser exigida aos sindicatos existentes, à margem dos respetivos estatutos e dos quadros legais em que estão habituados a atuar.

Por outro lado, a nova lei cria possibilidades de exercício de faculdades próprias da vida sindical, mas no cenário de empresas sem trabalhadores sindicalizados<sup>7</sup>. Trata-se dos direitos de reunião, dentro e fora do horário de trabalho, do direito a espaços próprios e do direito de afixação e distribuição de informação no interior das instalações dessas empresas. Carece de clarificação

<sup>5</sup> Ricardo Paes Mamede (2022), Relatório do Estado da Nação: Recuperação em Tempos de Incerteza, IPPS-Iscte

<sup>6</sup> Art. 10.º da Lei 13/2023, de 3 de abril (<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/13-2023-211340863>)

<sup>7</sup> Art. 460.º, n.º 2, do Código do Trabalho, com a nova redação dada pela Lei 13/2023 cit.

um conjunto de condições necessárias ao exercício de tais direitos. De imediato, pode-se prever que tais medidas tanto podem ficar inativas, por falta de iniciativa dos trabalhadores, como originar fricções internas que não terão sido ponderadas pelo legislador.

De todo o modo, trata-se de desafios novos para as estruturas representativas existentes, acerca das quais o mínimo que se pode dizer é que não atravessam uma fase de grande pujança e de forte relevância social e política. As novas “regras do jogo” agora introduzidas carecem de clarificação, em sentido mais conforme ao bom senso e ao pragmatismo, e sempre com larga participação dos parceiros sociais.

Por essa e outras razões, é imperiosa a revitalização do diálogo social, a todos os níveis (desde o da empresa até ao das organizações de cúpula). Essa revitalização parece só ser possível com uma modificação profunda das relações de (des)confiança entre os parceiros sociais, que se encontram infetadas, há muitos anos, por preconceitos ideológicos e por uma cultura adversarial de matriz partidária. Tal objetivo pode ser alcançado pelo ensaio de um acordo bipartido (confederações patronais e sindicais) sobre o relançamento da concertação, o qual só fará sentido se for subscrito por todas as organizações com assento na Comissão Permanente de Concertação Social.

Voltando ao domínio da produção normativa laboral, cabe formular duas observações finais.

A primeira diz respeito à conceção geral do sistema legislativo em matéria de trabalho. O padrão regulatório do atual sistema é o da empresa média ou grande, conformando-se menos bem com a realidade das micro e pequenas, que são, como se disse, a imensa maioria, e suportam três quintos do emprego. Nalgum momento se deverá verificar a diversificação normativa que a diferença de dimensão das empresas impõe, e de que, em boa parte, poderá depender a efetividade das respetivas normas.

A segunda nota refere-se ao sistema inspetivo que se ocupa da verificação do cumprimento das regras sobre as relações de trabalho. A dimensão desse sistema parece inteiramente desproporcionada perante a necessidade de controlo das condições praticadas em centenas de milhares de locais de trabalho. A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) ocupava, em 2022, 948 pessoas, das quais só cerca de metade (457) eram inspetores<sup>8</sup>. Acresce que a complexidade das intervenções cresceu muito com o desenvolvimento de soluções de organização do trabalho fundadas nas novas tecnologias de comunicação e informação. A isso se somam as competências reforçadas que as recentes leis têm vindo a conferir à ACT, nomeadamente em matéria de despedimentos. É manifesta a necessidade de um investimento importante nesta área, quer através do reforço muito significativo do pessoal operacional, quer através do aprofundamento e da atualização permanente da sua formação. ▶

*É necessário reforçar o pessoal operacional da Autoridade para as Condições do Trabalho e investir na atualização permanente da sua formação*

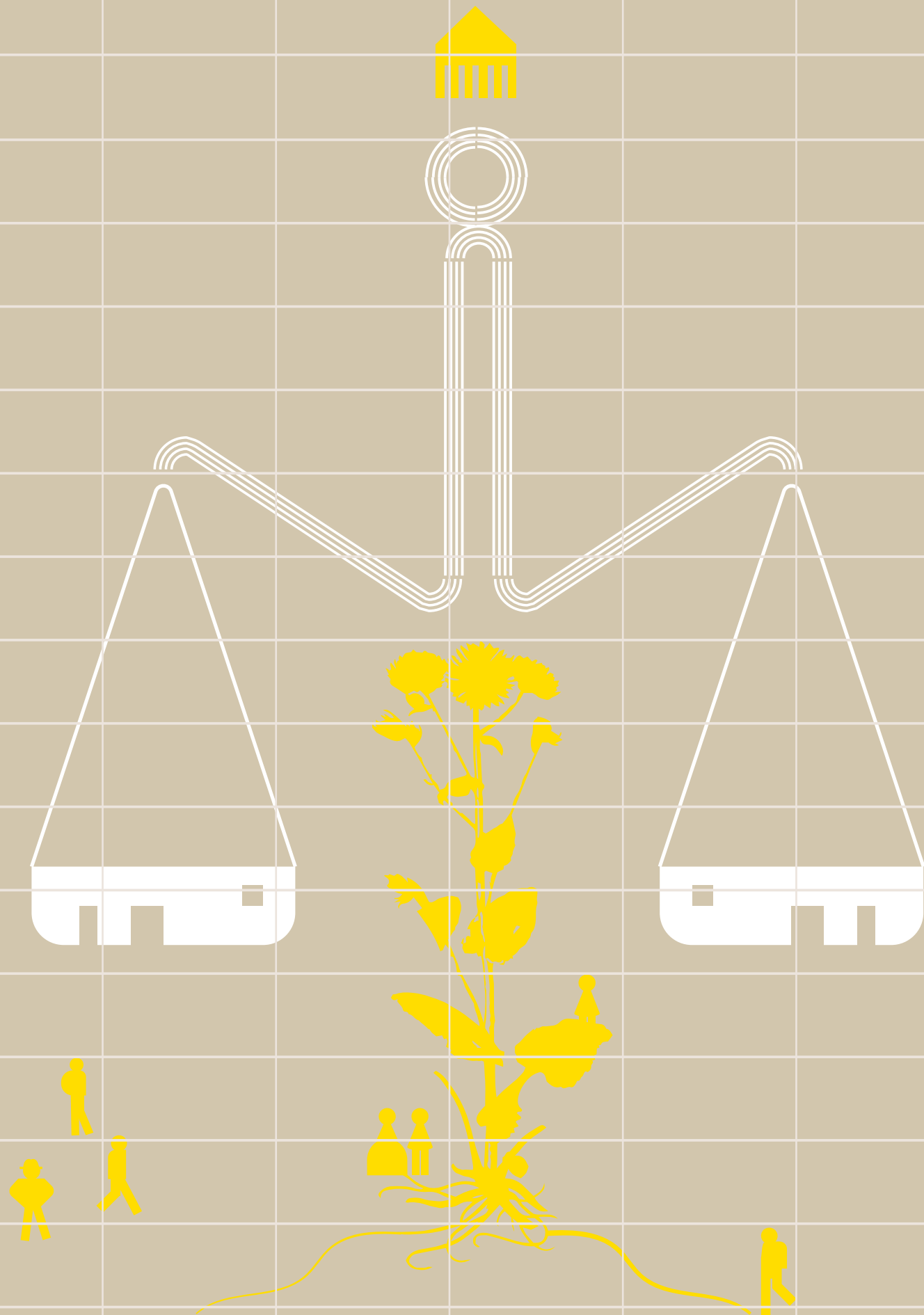
<sup>8</sup> <https://portal.act.gov.pt/Pages/Home.aspx>

# JUSTIÇA

---

Alexandra Leitão

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e LPL - Centro de Investigação de Direito Público



## Morosidade, difícil acesso, incompreensão e falta de transparência

A Justiça é um serviço público e administrar a Justiça é uma tarefa fundamental do Estado.

A identificação dos desafios estruturais de um sistema pressupõe uma visão integral do mesmo. No caso da Justiça, identificamos quatro problemas: a morosidade, as dificuldades de acesso, a necessidade de maior compreensão e aceitação das decisões, e o défice de transparência.

Existe um enorme consenso social em torno da morosidade como um dos principais – senão o principal – problema da Justiça. Apesar de ser transversal, esta não se revela com igual gravidade em todas as jurisdições, tipos de ações e formas de processos.

Assim, sente-se com mais acuidade nos tribunais administrativos e fiscais, em que a duração média dos processos na primeira instância aumentou dois meses entre 2019 e 2020: em matéria fiscal passou de 44 para 48 meses e em matéria administrativa de 30 para 31 meses<sup>1</sup>. Isto tem um efeito particularmente negativo sobre a confiança no sistema, uma vez que é nestes tribunais que o Estado é demandado pelos cidadãos, sendo que a demora nas decisões tende a ser percecionada como beneficiando o “réu”. Por outro lado, nos processos fiscais, fica muito dinheiro “parado” à espera da resolução do litígio, o que é mau para a economia e um desincentivo ao investimento privado.

A morosidade sente-se também na ação penal. Quer na fase de inquérito, quer de julgamento, a morosidade mantém-se elevada, sensivelmente ao mesmo nível desde 2015, em média 9 e 8 meses respetivamente, o que se traduz numa demora total média de 17 meses<sup>2</sup>. Mas estes números são muito mais elevados nos chamados “megaprocessos”, associados à criminalidade

organizada e cuja demora, por ser mediatizada e envolver muitas vezes personalidades públicas, contribui de forma particular para a perceção negativa que os cidadãos têm da Justiça.

Por seu lado, nas ações cíveis a evolução tem sido mais positiva e o número de pendências tem vindo a diminuir consistentemente desde 2007<sup>3</sup>.

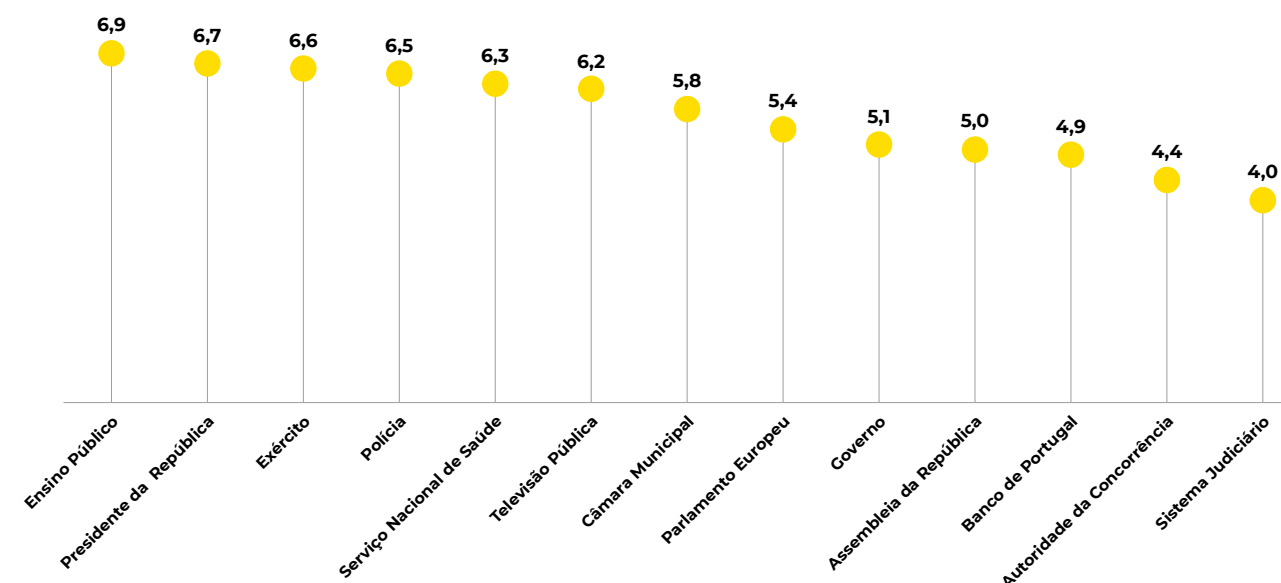
### Segundo um estudo recente, 58% dos inquiridos consideram que a justiça trata os cidadãos de forma desigual

Quanto ao acesso à Justiça, as dificuldades têm quatro motivos principais: o elevado valor das custas judiciais; um sistema de apoio judiciário pouco eficaz e restritivo; falta de literacia e desconhecimento dos respetivos direitos; e a desconfiança face ao sistema, que leva as pessoas a preferir soluções por acordo, mesmos que sejam menos favoráveis.

O terceiro problema estrutural prende-se com a compreensão e a aceitação das decisões dos tribunais. Naturalmente que não me refiro nem à legitimidade dos tribunais, que são órgãos de soberania independentes com uma legitimidade própria que advém diretamente da Constituição da República Portuguesa (CRP), nem ao conteúdo técnico-jurídico das decisões, que só pode ser posto em causa por um tribunal superior no âmbito de um recurso jurisdicional. Refiro-me sim ao facto de as decisões judiciais conterem inúmeras vezes

### Índice de confiança nas instituições (escala: 0 a 10)

Fonte: Inquérito DECO Proteste (outubro de 21)



Os portugueses confiam pouco no Sistema Judiciário, atribuindo uma classificação negativa (4) na escala de zero a dez.

considerações de natureza extrajurídica, sem relevância direta para a resolução do litígio, e que decorrem das pré-compreensões pessoais, morais e religiosas dos juizes. Estas considerações são dispensáveis para a “razão de decidir”, mas podem ter um efeito muito negativo em termos de aceitação social das decisões. Além disso, a adoção de uma metalinguagem técnico-jurídica muito complexa e a ausência de mecanismos de “descodificação” dessa linguagem contribui para as dificuldades de compreensão sobre as decisões judiciais e para a menor transparência destas.

E este é o quarto problema estrutural: o défice de transparência. Os cidadãos precisam de compreender e de ter mais informação sobre as regras e os dados relativos ao funcionamento do sistema de Justiça.

Estes quatro problemas são estruturais porque põem em causa o princípio do acesso ao direito e à tutela judicial efetiva consagrado no artigo 20.º da CRP<sup>4</sup> e porque conduzem a uma perceção pública globalmente negativa sobre a Justiça, que é sentida, para mais, como não tratando com igualdade todos os cidadãos. Em suma: que não é justa.

Num estudo recente da DECO, de outubro de 2021, sobre confiança nas instituições, o sistema judiciário obteve a percentagem mais baixa (4 num total de 10) de todas as 20 instituições consideradas no estudo: 82% dos inquiridos não acreditam que o sistema judicial decida as ações num prazo razoável, 58% consideram que os cidadãos não são tratados de forma igual, mais de 50% não conhece a estrutura do sistema e 41% ignoram os seus direitos. Apenas 9% partilham uma elevada confiança na equidade do sistema<sup>5</sup>. Isto exige uma reforma estrutural. ▶

<sup>1</sup> Dados da Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Estatísticas dos Tribunais Administrativos e Fiscais de 1.ª instância (justica.gov.pt)

<sup>2</sup> Dados da Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Duração média dos processos - tribunais judiciais (1.ª instância) (justica.gov.pt)

<sup>3</sup> Tendo passado de mais de 1,5 milhões de processos pendentes em 2007 para pouco mais de 0,5 milhões em 2022. Dados da Direção-Geral da Política de Justiça. Cfr. Dados e Estatísticas | Partilha. Justiça.gov.pt (justica.gov.pt)

<sup>4</sup> Este preceito constitucional garante a todos o acesso ao direito e aos tribunais não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos, bem como o direito a uma decisão em prazo razoável mediante processo equitativo

<sup>5</sup> Ver Inquérito: confiança nas instituições | DECO PROTESTE



## Uma reforma da Justiça que resolve problemas estruturais e permite recuperar a confiança dos cidadãos

*As reformas da Justiça exigem um consenso político e social – entre atores políticos, operadores judiciários e académicos – que é difícil de obter*

O setor da Justiça é provavelmente aquele relativamente ao qual se convoca mais vezes a necessidade de reforma. “Reformar a Justiça” é uma expressão muito repetida, mas que acaba por se revelar algo vazia de conteúdo e por ficar aquém do necessário.

Isto acontece por três razões fundamentais.

Em primeiro lugar, porque as abordagens tendem a ser ou muito vagas e genéricas, sem propostas concretas, ou, pelo contrário, demasiado densificadas em torno de questões técnicas que, sendo importantes, contribuem apenas parcelarmente para a melhoria do sistema. A primeira abordagem tende a ser efetuada essencialmente por não juristas e a segunda por juristas, sendo que a lente através da qual cada setor analisa os problemas acaba por não permitir uma visão integral.

A segunda razão prende-se com o facto de a Justiça ser um serviço público com características muito específicas, que decorrem do princípio da separação de poderes inerente ao Estado de Direito democrático. Ao contrário de setores como a saúde ou a educação, a administração de Justiça compete ao Estado, através dos tribunais, mas estes gozam de independência relativamente ao poder político e possuem uma legitimidade própria, de natureza não eletiva. Os tribunais são órgãos de soberania independentes, apenas sujeitos à Constituição e à lei, e que administram a Justiça em nome do povo, nos termos dos artigos 202.º e 203.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Por isso, apesar de competir ao Governo definir e implementar as políticas públicas para esta área, a sua ação tem limites muito específicos. Traçar a fronteira entre as competências do poder político na prestação de um serviço público e o exercício da função judicial nem sempre é fácil e essa dificuldade tem conduzido a uma grande autocontenção por parte do poder político.

Em terceiro lugar, enquanto tarefa de soberania, a Justiça exige constância, estabilidade e um consenso político e social que é difícil de obter. A isto acresce um certo conservadorismo dos operadores judiciários e das faculdades

de Direito. Estes aspetos conjugados conduzem a alguma resistência a mudanças estruturais.

Contudo, se o “tempo da Justiça” não é o tempo da política nem o tempo da comunicação social – o que bem se compreende –, não pode ser desfasado do resto da vida em sociedade ao ponto de se criar uma perceção pública negativa sobre a eficiência e a qualidade da Justiça.

Do mesmo modo, o facto de a legitimidade dos magistrados não ser eletiva não significa que devam ficar alheios à imagem e à perceção que a comunidade dos cidadãos tem sobre a Justiça. Não no que respeita ao sentido das decisões, porque este é o núcleo essencial do poder judicial e deve ser independente perante o poder político e imune a todas as pressões, mas sim no que se refere a aspetos como a morosidade, o acesso, a aceitação e compreensão das decisões e a transparência do sistema.

A morosidade é um problema clássico do sistema judicial português que convoca soluções de natureza gestonária, orgânica e processual. Assim, propõe-se, em primeiro lugar, o contingentamento de processos por tribunal/magistrado, a cargo dos respetivos Conselhos Superiores (da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público), ou seja, a definição do número adequado de processos a tramitar por tribunal ou por magistrado, tendo em conta a respetiva natureza, complexidade e tipologia. Esta definição é, por sua vez, essencial à adoção de um modelo de gestão por objetivos, cujos resultados seriam objeto de publicidade e relevariam em termos de avaliação dos magistrados. O artigo 34.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais prevê que a produtividade e o cumprimento de prazos são critérios para a avaliação dos magistrados, mas “considerando o volume processual existente e os recursos disponíveis”. Ora, se esta produtividade fosse analisada com base em objetivos previamente fixados que teriam em conta estas e outras circunstâncias, a avaliação seria muito mais efetiva e os prazos processuais deixariam de ter um efeito meramente ordenador, como acontece atualmente. Ainda no plano gestonário, impõe-se o reforço de recursos humanos ao nível dos serviços de apoio, tais como peritos, tradutores e informáticos. No plano orgânico-processual, propõe-se a introdução de especialização nos tribunais administrativos e fiscais (TAF), incluindo na segunda instância, assente num quadro claro e rigoroso que não seja passível de introduzir conflitos negativos e positivos de competências<sup>1</sup>. Esta é, aliás, uma medida que consta do 2.º Relatório Intercalar do Grupo de Trabalho dos TAF apresentado em fevereiro de 2022<sup>2</sup>. Por sua vez, em abril de 2023, foi anunciada a aprovação em Conselho de Ministros<sup>3</sup> de uma proposta de lei de autorização legislativa com estas medidas de descongestionamento dos TAF, que se encontra agora na Assembleia da República<sup>4</sup>, e que inclui a criação de um terceiro Tribunal Central Administrativo em Castelo Branco. Ainda no plano processual e no que respeita à Justiça penal seria importante introduzir limitações à fase da instrução e, quanto à condução do inquérito, evitar os “megaprocessos” que, pela sua dimensão e complexidade, tendem a ser muito mais lentos e menos eficientes, com claro prejuízo para a qualidade e imagem da Justiça. Finalmente,

*No plano processual da Justiça penal, seria importante introduzir limitações à fase da instrução e, quanto à condução do inquérito, evitar os “megaprocessos”*

<sup>1</sup> Apesar de já haver alguma especialização desde 2019, introduzida pela Lei n.º 114/2019, de 12 de setembro, esta tem vindo a ser considerada não só insuficiente como geradora de conflitos de competências (daí a necessidade de revisão do artigo 44.º - A do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais aditado por aquela lei)

<sup>2</sup> Cfr. em 2.º Relatório Intercalar do Grupo de Trabalho dos TAF (justica.gov.pt)

<sup>3</sup> Cfr. em Medidas legislativas vão aumentar a eficiência da jurisdição Administrativa e Fiscal – XXIII Governo – República Portuguesa (portugal.gov.pt)

<sup>4</sup> Cfr. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>

## O Estado deveria assegurar o acesso ao Direito e à tutela judicial efetiva através da criação de um Serviço de Defensores Públicos

uma nota para a necessidade de implementar uma verdadeira digitalização dos processos judiciais e não apenas a desmaterialização do processo em papel, mobilizando a inteligência artificial para agilizar os modelos.

O segundo problema que se identificou é a dificuldade no acesso ao sistema judicial. Sugere-se uma revisão profunda da tabela de custas judiciais – cujo efeito é mais *dissuasor* do que *moderador* – e a instituição de um sistema de apoio judiciário nas suas diversas modalidades (artigo 16.º da Lei do Apoio Judiciário<sup>5</sup>) mais abrangente e eficaz.

Mas isto não é tudo. Preconizam-se neste domínio duas inovações verdadeiramente estruturais. A primeira é a criação de um Serviço de Defensores Públicos pertencente ao Estado, ou seja, um corpo de juristas com competências de patrocínio judiciário em matérias a definir. Esta solução, adotada nos sistemas anglo-saxónicos e também no Brasil, assume o acesso ao Direito e à tutela judicial efetiva consagrados no artigo 20.º da CRP como uma tarefa do Estado. A criação deste serviço, que foi debatida publicamente no passado, tem sido muito criticada em Portugal designadamente pela Ordem dos Advogados.

A segunda inovação é a introdução de um recurso de amparo para o Tribunal Constitucional (TC), isto é, a possibilidade de os cidadãos recorrerem diretamente ao TC quando estiver em causa a violação de direitos fundamentais, tal como existe na Alemanha e na Espanha. Esta alteração teria de ser acompanhada de uma profunda revisão do sistema de fiscalização concreta da constitucionalidade. Não se desconhece que esta figura alteraria profundamente a natureza do TC, que passaria a ser um tribunal aberto a todos os cidadãos e não apenas a órgãos de soberania, e precisaria de uma profunda reestruturação, mas trata-se de um reforço significativo da tutela judicial efetiva.

O terceiro problema sistémico prende-se com a necessidade de reforçar a aceitação e a compreensão das decisões judiciais, não na parte relativa ao seu conteúdo técnico-jurídico, mas às considerações de natureza extrajurídica, quase sempre dispensáveis e que, relevando das pré-compreensões pessoais dos juizes, podem reduzir a aceitação social das decisões. Propõe-se a introdução de mudanças ao nível da formação e da avaliação dos juizes, no sentido de, em ambos os momentos, ser valorizada a clareza e a aceitação social da fundamentação das decisões, bem como a sua previsibilidade, e não apenas a sua dimensão ou erudição jurídica. A formação no Centro de Estudos Judiciários deve incluir disciplinas ou seminários sobre redação de sentenças, lecionadas não só por magistrados, mas também por outros profissionais forenses ou não juristas. Deve ainda ser dada relevância disciplinar a certo tipo de considerações extrajurídicas, quando sejam particularmente suscetíveis de criar uma perceção negativa nos cidadãos (por exemplo, passíveis de ser entendidas como misóginas ou racistas).

Finalmente, a transparência é a “pedra de toque” para se gerar confiança na Justiça. E isto inclui quer a transparência *interna* das decisões (evitando o uso de uma metalinguagem técnico-jurídica muito complexa

<sup>5</sup> Aprovada pela Lei n.º 34/2004, de 29 de julho

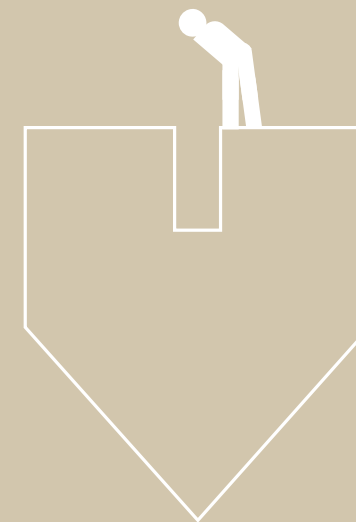
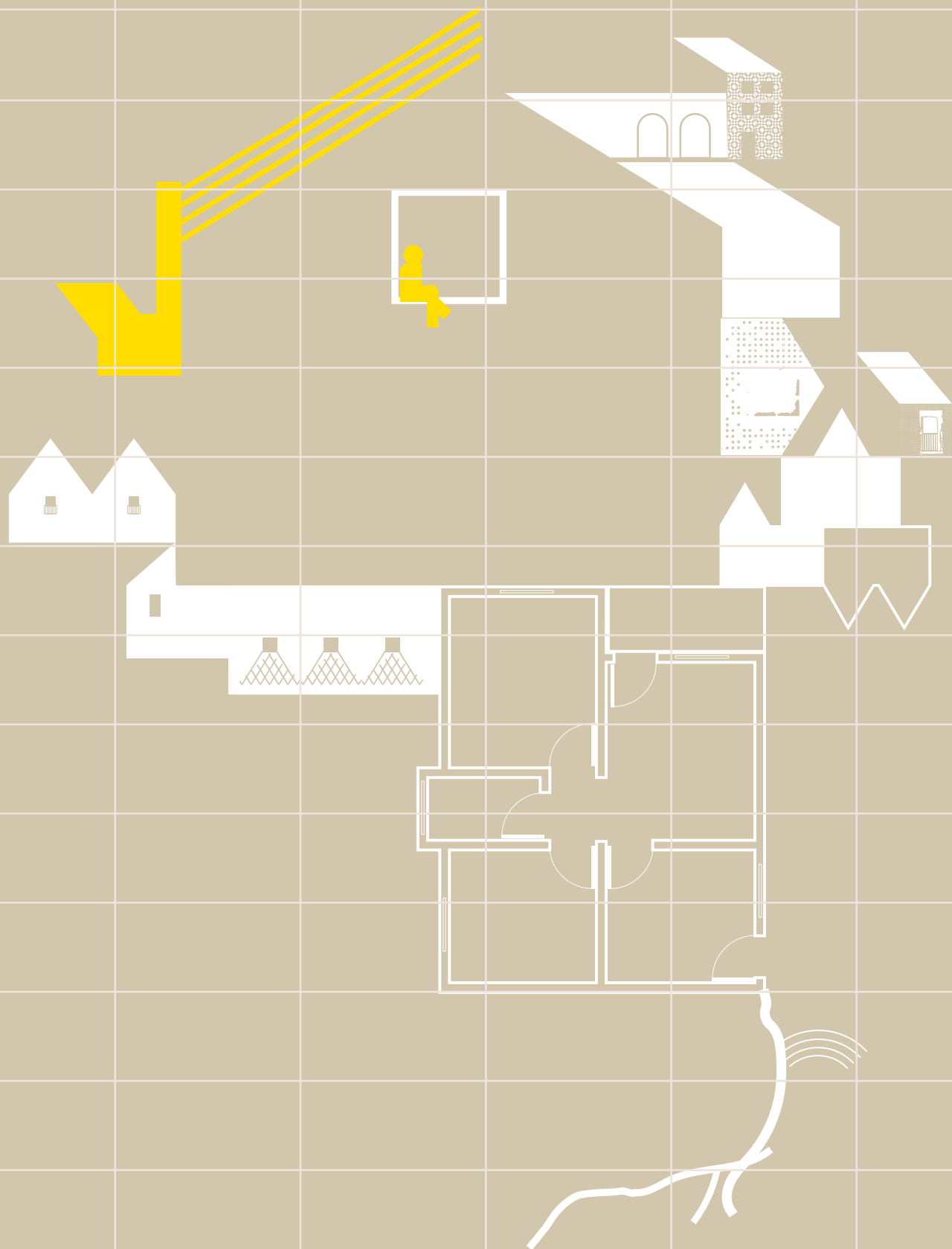
que torna as decisões judiciais incompreensíveis para não juristas), quer a transparência externa do sistema. Nesta dimensão, consideram-se absolutamente fundamentais os seguintes aspetos: publicitar de três em três meses estatísticas por tribunal ou juízo, independentemente da jurisdição, da instância e de serem tribunais do Estado ou arbitrais, incluindo pendências, duração média dos processos e taxa de revogação de decisões; a criação de uma base de dados de decisões de todas as instâncias e tribunais (o sítio da DGSI apenas reúne os acórdãos de tribunais superiores e data já da década de 1990<sup>6</sup>); divulgar as regras (algoritmo) de distribuição dos processos; publicitar estatísticas sobre número de processos prescritos, independentemente da fase em que tal ocorra; e investigar e punir severamente a violação do segredo de justiça nos casos em que este se mantém.

Este conjunto de medidas globalmente consideradas constituem uma verdadeira reforma da Justiça: são medidas transversais a todas as jurisdições, tipos de ações e formas de processo; visam resolver problemas estruturais que afetam de forma muito negativa a perceção pública sobre o sistema; e contribuem para gerar confiança numa Justiça mais eficiente e mais justa. ▶

*É fundamental publicitar estatísticas frequentes, por tribunal ou juízo, sobre pendências, duração média dos processos e taxa de revogação de decisões*

<sup>6</sup> V. em IGFEJ - Bases Jurídico-Documentais (dgsi.pt)

# HABITAÇÃO



---

Teresa Costa Pinto

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia'CET-Iscte

## Habitação: um país com dois mundos

A recente apresentação do pacote Mais Habitação teve o condão de voltar a trazer, de forma inflamada e por vezes radicalizada, o problema da habitação para o centro do debate público. A pandemia, com os seus vários confinamentos, já tinha destapado o véu das profundas desigualdades existentes nas condições de segurança, privacidade e conforto da habitação. Mas, na verdade, a crise pandémica não fez mais do que expor a acumulação de processos que têm gerado uma crise estrutural de habitação, desde a persistência de situações graves de precariedade habitacional, às necessidades de reabilitação e requalificação do parque público de habitação, até ao fenómeno mais recente, diagnosticado como uma crise de acesso à habitação.

Este diagnóstico contrasta, porém, com uma situação relativamente favorável, no espaço europeu, em termos de custos com a habitação e do seu peso no rendimento disponível, em Portugal. Uma análise mais fina do mercado habitacional português permite desvendar este paradoxo e revelando a existência de uma divisória fundamental entre os que estão no mercado (*market insiders*) e os que estão fora ou a ele acederam mais recentemente (*market outsiders*), ou seja uma estrutura dual do mercado habitacional português, que se traduz em pesos muito diferentes dos custos da habitação no rendimento disponível. Segundo os Censos de 2021, 61,6% dos proprietários não tinham encargos com a habitação. Entre os que tinham encargos financeiros com a compra de habitação, 70,7% suportavam encargos até €400 e aqueles com custos de €650 ou mais representavam 8,6%. O valor médio do país situava-se em €360,5, sendo a AML a região com o valor médio mais elevado: €397. Já no grupo dos arrendatários,

70,5% pagava de arrendamento até €400 e apenas 8,5% €650 ou mais. O valor médio era €334<sup>1</sup>.

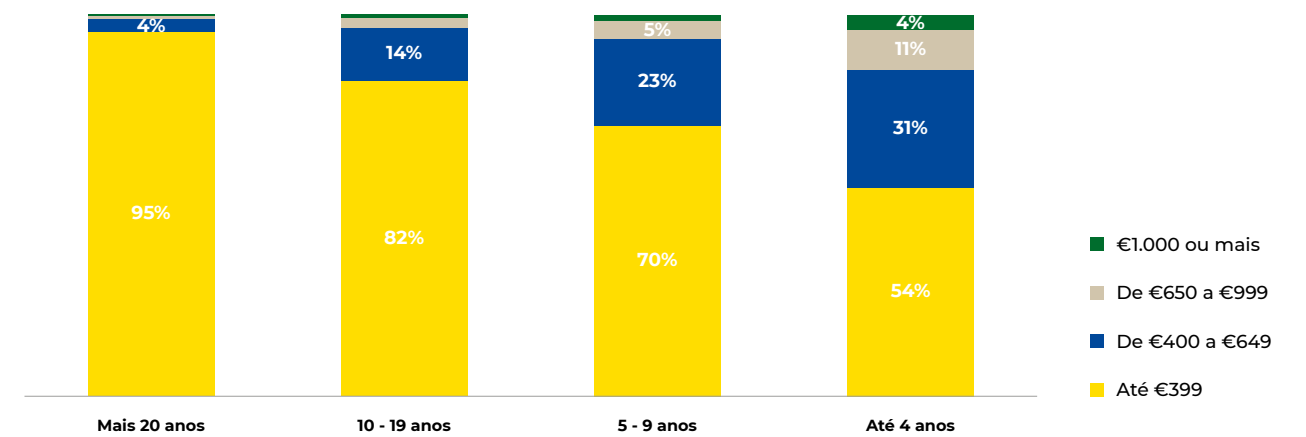
Estes valores significam que Portugal se situa abaixo da média europeia quer no que diz respeito ao peso dos encargos com a habitação no rendimento disponível (a média na UE era, em 2021, de 18,9%, enquanto que em Portugal era de 15,1%)<sup>2</sup>, quer quanto à percentagem de agregados sobrecarregados com os custos da habitação (8,3% na UE e 5,9% em Portugal)<sup>3</sup>.

### Os preços médios da habitação quase duplicaram desde 2015, criando grandes desigualdades sociais e territoriais

Mas o que estes dados escondem, sob a capa de valores médios, é uma estrutura de custos profundamente desigual e que separa os que se encontram relativamente protegidos, com encargos financeiros ou valores de arrendamento comportáveis, e aqueles que pretendem aceder ao mercado ou que o fizeram mais recentemente, penalizados por elevadíssimos custos com a habitação. Dados divulgados pelo INE, relativos aos últimos Censos, confirmam a desigual distribuição dos encargos neste domínio, tendendo a ser muito mais elevados para aqueles que acederam mais recentemente à habitação. No grupo dos proprietários com encargos, 33,5% entre os que pagavam €650 a €999 e 34,8% dos que suportavam €1.000 ou mais de prestação mensal correspondiam a um tempo de residência até 4 anos (ver gráfico). O mesmo acontece com os valores do

### Alojamentos familiares por encargos com arrendamento e tempo de residência (%)

Fonte: Census 2021



**Significativo aumento da proporção de rendas de valor superior a €400 nos contratos mais recentes (até 4 anos), incluindo 4% de rendas com valores superiores e €1000 praticamente inexistentes nos períodos anteriores.**

arrendamento, em percentagens ainda mais significativas: 77,7% dos que pagavam €650 a €999 de arrendamento e 78,5% dos que pagavam €1.000 ou mais residem há 4 ou menos anos na habitação<sup>4</sup>. Na AML, o peso das rendas de €650 ou mais passou de 6,6%, em 2011 para 16,1% em 2021<sup>5</sup>.

Esta linha divisória alicerça-se na enorme escalada de preços de venda e arrendamento, sobretudo desde 2015, desta vez bastante acima dos valores médios europeus. O Índice de Preços da Habitação, em 2022, teve na UE uma subida de 48,9% desde 2015, enquanto este valor se situou em Portugal em 90,2%, a quarta maior subida na UE, atrás da Hungria, República Checa e Lituânia<sup>6</sup>. A subida dos valores de arrendamento assinala a mesma discrepância. Nos últimos 10 anos, na UE cresceram 18% mas em Portugal, o aumento foi de 28%.

As profundas disparidades territoriais, com penalização das áreas de maior pressão urbana, mostram que estamos perante um problema de acessibilidade à habitação com novos contornos. O problema da habitação no contexto da crise económica e financeira vem sobretudo de fatores externos à habitação – perda e precarização do emprego, diminuição abrupta dos rendimentos – mas, no contexto atual, é essencialmente um problema urbano e não só dos mais pobres,

mas das classes médias e gerações mais jovens, como consequência da escalada de preços da habitação, cada vez mais divergentes dos rendimentos.

Se as desigualdades sociais são muito relevantes, as desigualdades espaciais não o são menos, pela importância que têm na construção dos tecidos sociais dos vários territórios e no acesso aos bens e serviços urbanos. Se já eram sobejamente conhecidos os processos de desalojamento forçado e de segregação residencial, resultado da escalada de preços e da sua contaminação para áreas periféricas, aponta-se hoje para uma crescente “suburbanização da pobreza” e para um efeito de *spatial lock-in* (incapacidade de sair da área de residência) como fenómenos ainda mais extremos de desigualdade espacial. ▶

<sup>1</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=66323830&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66323830&PUBLICACOESmodo=2)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdmed01/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdmed01/default/table?lang=en)

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm140/default/table?lang=en>

<sup>4</sup> <https://tabulador.ine.pt/indicador/?id=0011521> e <https://tabulador.ine.pt/indicador/?id=0011520>

<sup>5</sup> [https://lxhabidata.iscte-iul.pt/data/#INE\\_37/Mapas\\_C\\_V](https://lxhabidata.iscte-iul.pt/data/#INE_37/Mapas_C_V)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc\\_hpi\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hpi_a/default/table?lang=en)



# Solução para a habitação exige a escolha de um modelo de sociedade

Mais do que um recuo do Estado, assistiu-se à promoção de políticas públicas que conduziram à desregulação e ao disfuncionamento dos mercados de habitação

A crise de habitação acessível tem emergido como uma questão crucial nas políticas de habitação num elevado número de países europeus, reconhecendo-se o seu carácter sistémico e global. A urgência na sua resolução tem ditado a mudança de políticas, sinalizando um distanciamento das políticas *market oriented*, o que é, por vezes, anunciado como um regresso do Estado, após um período longo de recuo e de liberalização dos mercados. Na verdade, mais do que um recuo do Estado, tratou-se antes da sua participação ativa na promoção de políticas que conduziram à desregulação e disfuncionamento dos mercados de habitação<sup>1</sup>. A mudança de políticas, em contraciclo, que se começa a desenhar na Europa, associada ao período pós-crise económica e financeira, pretende ser uma resposta de emergência a esses disfuncionamentos do mercado, mas discute-se em todo o caso se deverá ser entendida como outro regime de política habitacional<sup>2</sup>.

Em Portugal, o documento Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), de 2018, sinaliza uma primeira preocupação com o défice habitacional e com as condições de habitabilidade, reconhecendo que o problema de habitação não afeta apenas os mais vulneráveis, mas crescentemente famílias de médios rendimentos. Sem meios para o seu financiamento, o PRR acaba por ser a solução inesperada que permite executar dois dos principais programas: 1.º Direito e Arrendamento Acessível. Recentemente, o pacote Mais Habitação incluiu uma panóplia de medidas que refletem a complexidade, a multidimensionalidade do problema e o campo diverso de respostas.

No debate sobre o modelo de políticas que permite resolver a grave crise habitacional<sup>3</sup>, é consensual a necessidade de intervenção do Estado, mas profundamente divergente a estratégia e os mecanismos de intervenção que são, desde logo, político-ideologicamente orientados, mas também dependentes das características e dinâmicas dos mercados de habitação locais. Nesta discussão, identificam-se três debates fundamentais que representam

<sup>1</sup> Os impactos do Novo Regime de Arrendamento Urbano, de 2012, do programa Vistos Gold, do Regime de Residentes não Habituais ou ainda da legislação do Alojamento Local Michael Byrne (2022).  
<sup>2</sup> Post-neoliberalization and the Irish private rental sector, Housing Studies, pp-1-20, DOI: 10.1080/02673037.2022.2137474

modelos discordantes de resposta ao problema da habitação: 1) se o problema é uma questão de mercado e se a solução passa por adequar a oferta à procura; 2) sobre o papel do Estado, dirigindo a sua intervenção predominantemente à produção ou ao consumo; 3) se o papel do Estado deve estender-se à regulação do mercado e, neste caso, se deve regular sobretudo a oferta ou a procura.

## 1) Uma questão de mercado: adequar a oferta à procura

Aumentar a oferta é considerado por muitos como o meio fundamental para ultrapassar a escassez de habitação e aumentar a acessibilidade. O argumento baseia-se na ideia de que um *stock* habitacional maior reduz a pressão no mercado, fazendo baixar os preços de compra e arrendamento. Reclama-se a intervenção do Estado, mas por via do estímulo à construção, o que em geral envolve a simplificação e desburocratização dos licenciamentos e dos processos regulamentares, a (des)regulação dos usos do solo, tendente a criar mais solo urbanizável disponível, e a diminuição da carga fiscal, encarregando-se o mercado da adequação da oferta à procura. No entanto, o que historicamente se sabe é que nem sempre uma oferta maior é acompanhada de uma descida de preços ou de uma descida significativa capaz de tornar acessível a habitação a segmentos menos favorecidos. Nos anos 1990, o *boom* da construção foi acompanhado de uma subida acelerada dos preços que tem paralelo nas subidas atuais. Além disso, o risco de aumentar a procura (estimulando, por exemplo, a procura estrangeira com maior poder aquisitivo), associado aos constrangimentos e limitações dos recursos do setor construtivo, fazem prever que esta seja uma falsa solução, que perpetua o problema da inacessibilidade para os segmentos de baixos e médios rendimentos.

## 2) O papel do Estado: apoios à produção ou ao consumo?

No contexto europeu, o recuo do Estado no seu papel de provisor direto de habitação tem sido uma tendência consistente e global. Num relatório recente, a OCDE chama a atenção para uma redução de 50% do investimento público em construção de habitação nas últimas duas décadas, entre os países membros (de 0,17% do PIB, em 2001, para 0,07% em 2018<sup>4</sup>). Seguindo esta tendência os apoios públicos em Portugal passaram dos designados “subsídios à pedra” para os “subsídios à pessoa”, por via dos incentivos à aquisição de casa própria e, em muito menor escala, de subsídios ao arrendamento.

Hoje, discute-se o regresso do Estado provisor numa variedade de formas experimentadas sobretudo em países onde a tradição de habitação pública é maior. Estas formas podem incluir a promoção direta (central ou local) ou indireta, através de alocação de solos, subsídios à construção,

O aumento da oferta de habitação não garante uma descida significativa dos preços, que torne acessível a habitação a segmentos menos favorecidos

<sup>3</sup> Para uma revisão e sistematização destas políticas: Galster, G., Lee, K. O. (2021). Housing affordability: a framing, synthesis of research and policy, and future directions. International Journal of Urban Sciences, (supl), 7-58. <https://doi.org/10.1080/12265934.2020.17138>; Francesco Figari et al (2019). Recent changes in housing policies and their distributional impact across Europe, EUROMOD Working Paper, No. EM12/19, University of Essex, Institute for Social and Economic Research (ISER); Anacker, K. B. (2019). Introduction: housing affordability and affordable housing. International Journal of Housing Policy (1), 1-16. <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1560544>  
<sup>4</sup> OECD (2021). Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/affordable-housing-2021>  
<sup>5</sup> Anna G. Hansson (2019). City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg, International Journal of Housing Policy, 19:1, 95-119, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581. No caso de Berlim, são contratualizados 2000 fogos por ano, sendo 40% da população elegível para as rendas mais baixas (€6,10m2). As rendas estão sujeitas a um controle durante 15 a 30 anos. Justin Kadi et al (2021). Post-neoliberal housing policy? Disentangling recent reforms in New York, Berlin and Vienna, European Urban and Regional Studies 2021, Vol. 28(4) 353-374, <https://doi.org/10.1177/096977642110036>

## A morosidade das soluções previstas e as graves limitações da promoção pública direta restringem a capacidade de resposta à crise da habitação

benefícios financeiros e/ou fiscais dados a empresas municipais, instituições sem fins lucrativos e mesmo a promotores privados. Em algumas cidades alemãs, como Berlim e Hamburgo, são feitos acordos de cooperação entre municípios e promotores, fixando-se anualmente os objetivos de construção e estando destinados 30% dos novos edifícios a arrendamento para famílias de baixos e médios rendimentos<sup>5</sup>. Experiências semelhantes têm sido desenvolvidas na Áustria, Holanda, Reino Unido, Suécia. Em alguns casos são definidas “*inclusionary zones*” (Alemanha, Reino Unido) com obrigatoriedade de construção de uma percentagem de habitação acessível durante um período de 20 a 30 anos.

Em Portugal, além dos programas previstos no PRR que visam a promoção direta, o pacote Mais Habitação contempla formas várias de promoção indireta: a compra de imóveis pelo Estado a particulares, a possibilidade de arrendamento pelo Estado para subarrendamento, a disponibilização de terrenos e benefícios fiscais à construção de habitação acessível e a cedência de imóveis desocupados a empresas privadas e cooperativas de habitação em regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH).

Esta combinação entre formas diretas e indiretas de promoção pública de habitação tem sido vista como o modelo capaz de gerar soluções mais estruturais e permanentes, permitindo a diversificação da oferta e dos atores envolvidos e, por esta via, do sistema habitacional, apresentando-se com potencial maior de habitação acessível. Por outro lado, os custos elevados desta solução num contexto de escassez de recursos, a morosidade das respostas face à urgência do problema e as graves limitações, sobretudo da promoção pública direta, são constrangimentos muito importantes na capacidade de resposta a esta crise, especialmente em países onde o ponto de partida da habitação pública é muito baixo, como em Portugal.<sup>6</sup>

Uma política alternativa tem sido subsidiar o consumo, pretendendo-se facilitar o acesso à habitação. Esta pode tomar a forma de apoio/subsídio ao arrendamento no mercado privado para grupos específicos (agregados de menores rendimentos e jovens) ou de apoios fiscais ou financeiros (bonificação de juros) aos detentores de créditos hipotecários. Estas medidas são frequentemente tomadas em contextos de liberalização do mercado habitacional e de retrocesso do investimento do Estado em habitação pública e são repetidamente criticadas por se assumirem como um substituto deste tipo de oferta. Em alguns países, observa-se uma relação direta entre o aumento de subsídios ao arrendamento e o decréscimo de habitação social<sup>7</sup> e a OCDE reforça essa relação ao dar conta de uma diminuição da despesa em transferências diretas que tem como contraponto um aumento dos apoios orientados para a procura (de 0,29% do PIB em 2001 para 0,31% em 2021<sup>8</sup>).

Em Portugal, este tipo de apoios, como o programa Porta 65, tem sido residual<sup>9</sup>. Contudo, o pacote Mais Habitação prevê medidas de subsidiação em três formas: alargamento das condições de atribuição de subsídio ao arrendamento no programa Porta 65; subsídio ao arrendamento no mercado

privado<sup>10</sup>; e bonificação de juros com empréstimos à habitação, para fazer face à crescente subida das taxas de juro<sup>11</sup>.

Subsidiar o consumo, em alternativa ao apoio à produção, pode ter a vantagem de ser uma medida de resposta imediata, tomada muitas vezes em contexto de crise, como foram as medidas de emergência no contexto da COVID-19 ou como resposta à crise económica e financeira global. Mas o risco, para além da frequente ineficácia pelo carácter residual em muitos contextos, é o de constituir uma forma de legitimar o desinvestimento do Estado em habitação pública e, ao contrário do pretendido, contribuir para o financiamento do mercado privado, já sobreaquecido, estimulando a procura e, assim, a subida de preços, sobretudo em situações de oferta inelástica<sup>12</sup>.

### 3) Regular a oferta ou a procura?

Outro dos debates contemporâneos passa pela discussão do papel do Estado enquanto interveniente na regulação do mercado de habitação. Mas deve fazê-lo regulando sobretudo a oferta ou deve intervir de forma a regular também a procura?

Do lado da regulação da oferta, o controle das rendas é provavelmente a medida mais controversa, colocando em lados opostos defensores e detratores. Contudo, muitos países europeus, à escala nacional ou local, têm vindo a adotar formas várias de controle e/ou estabilização dos preços de arrendamento, primeiro, como forma de responder aos constrangimentos das famílias na sequência da crise económica e financeira, depois, como resposta à escalada dos preços de arrendamento no pós-crise. Este é um debate central, dado o alargamento do setor privado de arrendamento por toda a Europa, assumindo-se este setor muitas vezes como o epicentro da crise.

Formas várias de controle de rendas e/ou estabilização de preços têm sido adotadas: 1) imposição de um teto máximo de renda, sobretudo, em zonas de maior pressão urbana; 2) controle da progressão de preços entre contratos e/ou dentro do mesmo contrato; 3) medidas de proteção aos inquilinos, como o estabelecimento de um número mínimo de anos de contrato ou a complexificação das condições de despejo. A Irlanda, por exemplo, percorreu um caminho de completa desregulação do mercado até à definição, em 2016, de “zonas de pressão de arrendamento”, sujeitas a uma limitação de subida até 4%, passando pela imposição de limites ao aumento do valor no decurso do mesmo contrato e em novos contratos, a par de medidas de proteção aos inquilinos (contratos mais longos e complexificação das razões e dos processos de despejo)<sup>13</sup>.

Em Portugal, o pacote Mais Habitação traz de novo para a discussão a questão do controle das rendas, ao propor um limite aos novos contratos de arrendamento, sujeitos a um teto máximo durante 7 anos (até 2% superior à renda anterior) e a delimitação de coeficientes de atualização. Deixa, no entanto, de fora alojamentos que entrem pela primeira vez no mercado.

## Subsidiar o consumo em vez de promover a produção de habitação pode resultar num aumento ainda maior dos preços

<sup>6</sup> Em Portugal, a passagem de 2% para 5% de habitação pública, como previsto no NGPH, significaria a construção de cerca de 84.000 fogos, o que ficaria, ainda assim, muito aquém das necessidades de habitação condigna (só as Estratégias Locais de Habitação identificaram uma carência de 67.000 alojamentos) e de habitação acessível, mas muito além do previsto no PRR (26000 alojamentos no âmbito do 1.º Direito e 5210 em Habitação Acessível, até 2026). A título comparativo, a média europeia de habitação pública é de 12%, a Holanda tem 30% e a Áustria 24%. Algumas cidades excedem estes valores, como Berlim e Viena que, entre habitação pública e setor social e cooperativo, têm cerca de 25% e 43% respetivamente

<sup>7</sup> A Irlanda implementou esta medida desde os anos 1990, tendo sido correlativa à diminuição do número de fogos construídos por entidades públicas. 1/3 dos arrendamentos são agora subsidiados.

<sup>8</sup> Ver Michael Byrne (2022), (op. cit.) 4 OECD (2021), (op. cit.)

<sup>9</sup> O apoio ao arrendamento, por exemplo, através do Programa Porta 65, destinado aos jovens, tem sido muito criticado pelas suas limitações e débil impacto. Segundo os Censos 2021, apenas 6,9% dos alojamentos familiares arrendados eram subsidiados e apenas 1,4% eram apoiados com subsídio de renda da Administração Central. [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOES=pub\\_boui=66323830&PUBLICACOES=modo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOES=pub_boui=66323830&PUBLICACOES=modo=2)

<sup>10</sup> Subsídio atribuído a agregados com taxa de esforço superior a 35%, contribuintes até ao 6.º escalão de IRS e rendas dentro dos valores previstos no Porta 65

<sup>11</sup> Bonificação atribuída a agregados com taxa de esforço superior a 35% e limite de crédito de €200.000

<sup>12</sup> Ver OECD (2021) (op. cit.)

<sup>13</sup> Michael Byrne (2022) (op. cit.). Outros exemplos podem ser mencionados: Berlim e outras cidades alemãs aplicam há décadas a 3.ª geração de controle de rendas (limites entre a progressão de preços no mesmo contrato), mas recentemente, introduziram um teto máximo para novas rendas que tem como limite 10% acima do comparador local. Em França, o controle do valor pode ser feito por 5 anos e na Holanda tem havido uma expansão do setor já regulado e limitação de subidas no mercado privado. A Catalunha introduziu em 2020 um sistema de controle de rendas, inviabilizada pelo tribunal constitucional. Christine Whitehead and Peter Williams, (2018). Assessing the evidence on Rent Control from an International Perspective, LSE, <https://www.lse.ac.uk/geography-and-environment/research/Iselondon/documents/Reports/LSE-International-Evidence-on-Rent-Control-Report-2018-Final.pdf>

## Mesmo tendo efeitos positivos, as medidas previstas podem ser insuficientes, por não alterarem os padrões de procura

A avaliação dos efeitos destas políticas está em larga medida por fazer e quando existe não é consensual, observando-se efeitos discrepantes, dependentes do contexto local (características do sistema habitacional, economia local e pressões imobiliárias<sup>14</sup>). Reconhece-se o potencial de controle dos preços em contextos/zonas de forte pressão e especulação imobiliária, valoriza-se a maior segurança para inquilinos e os benefícios de uma maior previsibilidade para proprietários e inquilinos. Mas os efeitos e/ou riscos colaterais são também detetáveis: os preços podem não diminuir ou mesmo aumentar; a subida alastrar-se a outras áreas; a oferta pode diminuir por receio ou insegurança dos proprietários e investidores; há risco de diminuição da qualidade dos alojamentos.

Combinada com a medida anterior, estimular o mercado pode ser outra solução para aumentar a oferta, reduzindo os preços. O programa Mais Habitação inclui um vasto pacote fiscal destinado a estimular o mercado dos novos incentivos ao arrendamento acessível e à regulação do Alojamento Local.<sup>15</sup>

Por enquanto, não se sabe o alcance das medidas previstas. Mas corre-se o risco de, mesmo tendo efeitos positivos, serem insuficientes por não atuarem no achatamento da curva da procura ou na alteração substantiva dos seus padrões. Apesar do fim do programa dos Vistos Gold, de fora deste pacote legislativo, ficam os muito relevantes benefícios fiscais concedidos ao Regime de Residentes não Habituais, aos Fundos de Investimento e grandes empresas imobiliárias e, mais recentemente, a uma procura por parte de elites móveis internacionais, entre elas, os designados “nómadas digitais”, que representam uma fatia crescente da procura dos lugares mais valorizados.<sup>16</sup>

Medidas apresentadas como anti-especulativas têm sido tomadas, por exemplo, através do reforço da taxação na compra de propriedade por compradores internacionais (Sydney, Paris, Londres), ou mesmo medidas mais radicais em vários países: Canadá e Nova Zelândia proibiram a venda de imobiliário a estrangeiros não residentes.

Para concluir, o que parece evidente é que não há soluções mágicas e, neste sentido, o pacote Mais Habitação, apostando em vários tabuleiros e somando medidas em várias frentes, parece pelo menos refletir a complexidade e multidimensionalidade do problema da inacessibilidade da habitação. Mas o seu sucesso estará dependente de uma panóplia de fatores. Primeiro, a necessidade de definir qual o modelo de política que se entende como solução para a crise de habitação e por que princípios e valores se rege. Este modelo é fundamental para articular as várias medidas (e avaliar os eventuais efeitos perversos e paradoxais), estabelecendo de forma clara quais os objetivos e metas de cada uma, mas também para definir o papel desempenhado por cada setor (público, social, cooperativo e privado) e pelos vários atores envolvidos, bem como a sua escala de atuação e os recursos alocados. Segundo, a necessidade de atender ao carácter espacializado dos problemas habitacionais, pelo que as medidas desenhadas, orientando-se por princípios e metas nacionais, deverão ter tradução a uma escala territorial mais fina

(municipal, freguesia ou, em alguns casos, mesmo bairro<sup>17</sup>). Terceiro, a necessidade de perceber (e contar com) as inevitáveis tensões e divisões entre as várias escalas de governação, quer por razões político-ideológicas, de disponibilidade de recursos ou porque constringidas por lógicas contraditórias (as locais/municipais, as nacionais e as transnacionais), o que implica, para contrariar o seu efeito entrópico, esforços acrescidos de articulação e governança.

Acima de tudo, devemos estar conscientes de que a resolução do problema estrutural de acesso à habitação não é uma mera questão de medidas e técnicas, mas uma escolha do modelo de sociedade. ▀

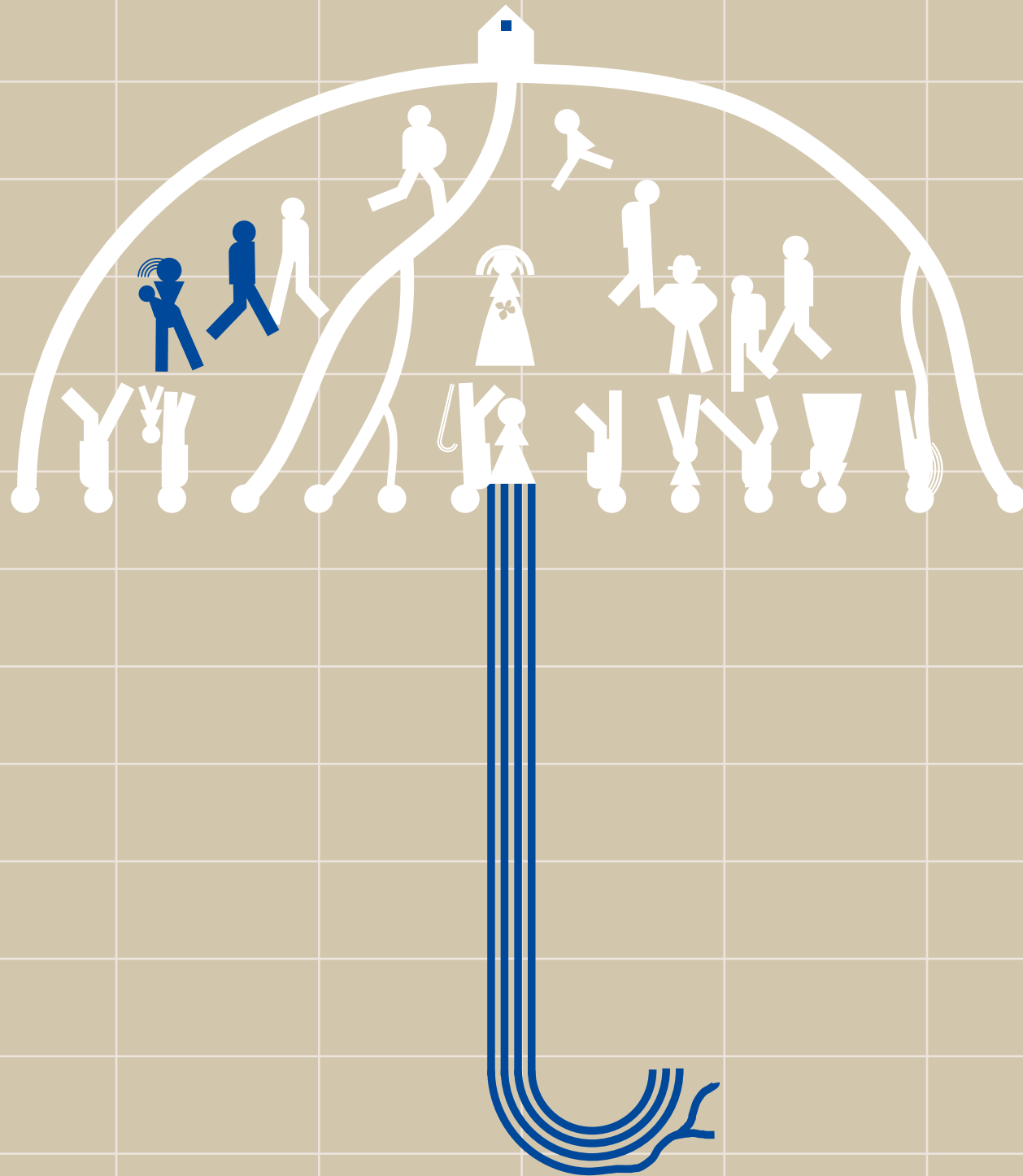
<sup>14</sup> Ver: Christine Whitehead and Peter Williams (2018) (op. cit.) e Kenneth Gibb et al. (2022), Rent control. A review of the evidence base, UK Collaborative Centre for Housing Evidence <https://eprints.gla.ac.uk/276183/>

<sup>15</sup> Os novos incentivos ao arrendamento acessível passam por benefícios fiscais para quem participar no já existente Programa de Apoio ao Arrendamento (já tinha isenção de IRS, passa a ter isenção de IMI, AIMI e AMT); linha de crédito com bonificação de juros destinada a investimento privado ou social em habitação acessível (fogos promovidos terão de ficar 25 anos em arrendamento acessível); redução da taxa de IRS para rendimentos prediais de 28% para 25% para contratos até 5 anos; entre 5 a 10: de 23% para 15%; entre 10 e 20 anos: de 14% para 10%. Em termos de regulação do AL: proibição de novas licenças; incentivos fiscais à passagem para arrendamento de longa duração

<sup>16</sup> No 4.º trimestre de 2022, o valor mediano de alojamentos familiares transacionados em Portugal por compradores com domicílio fiscal no estrangeiro foi de €2.239/m<sup>2</sup>, enquanto que esse valor foi de €1.467/m<sup>2</sup> no caso das transações efetuadas por compradores com domicílio fiscal em território nacional. Em Lisboa, esses valores foram respetivamente €5.167 m<sup>2</sup> e €3.964 m<sup>2</sup>. [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0011372&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011372&contexto=bd&selTab=tab2)

<sup>17</sup> Veja-se, a título de exemplo, e definição já existente de zonas de contenção de Alojamento Local em Lisboa

# SEGURANÇA SOCIAL



---

Ricardo Barradas

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia'CET-Iscte





## O envelhecimento demográfico é o principal desafio para o sistema de pensões português

O sistema de pensões português funciona segundo um esquema de repartição, onde as contribuições dos trabalhadores e as quotizações dos empregadores são diretamente canalizadas para suportar o pagamento das prestações contributivas (pensões de velhice, sobrevivência e invalidez; subsídios de desemprego, de parentalidade, por doença e por morte) concedidas aos atuais beneficiários. Trata-se de um sistema público e obrigatório para todos aqueles que residem e trabalham em Portugal e que permite a redistribuição de rendimentos entre as diferentes gerações. O sistema funciona segundo um plano de benefício definido, já que a pensão de velhice e/ou as demais prestações contributivas estão definidas à partida, correspondendo a uma certa percentagem do valor médio dos salários dos trabalhadores ao longo de toda a sua carreira contributiva.

Neste contexto, o envelhecimento demográfico representa o principal desafio para o sistema, por pressionar a sua sustentabilidade financeira futura. De facto, o envelhecimento demográfico contribui diretamente para a redução das receitas do sistema de pensões devido à diminuição da taxa de natalidade e, por conseguinte, à redução da população ativa e também para o aumento das despesas com pensões devido ao aumento da esperança média de vida com o concomitante crescimento da população idosa. Esta dupla pressão demográfica é ainda penalizada pelo aumento da emigração, sobretudo de jovens qualificados, que nem sempre tem sido compensado pelo aumento da imigração, traduzindo-se num saldo migratório negativo e, conseqüentemente, numa ainda maior redução da população ativa. Note-se que o saldo migratório português foi persistentemente

negativo entre 2011 e 2016, o que não acontecia desde 1992.

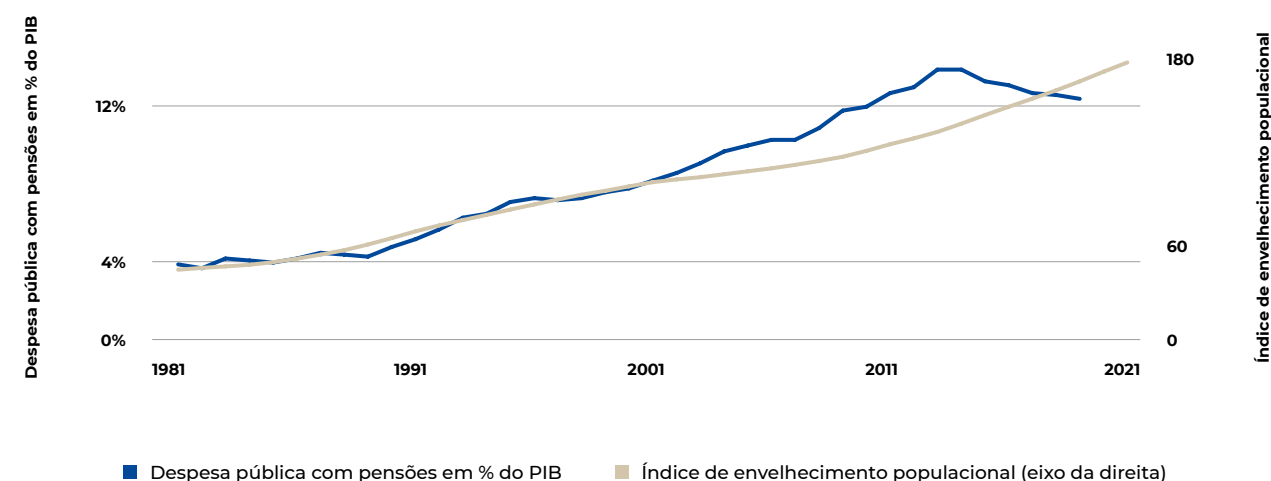
Portugal é um dos países mais envelhecidos da União Europeia. Em 2020, o país registou uma das taxas brutas de natalidade mais baixas da União Europeia (8,2%), apenas suplantando os valores registados na Grécia (7,9%), em Espanha (7,2%) e em Itália (6,8%). A esperança média de vida à nascença em Portugal, em 2021, era de 81,2 anos, superior ao valor de 80,1 anos registado na média dos países da União Europeia. Se compararmos a relação entre a população idosa e a população jovem, medida através do índice de envelhecimento (o número de pessoas com mais de 65 anos por cada 100 pessoas entre os 0 e os 14 anos), Portugal apresentou, em 2020, um valor de 165,1%, apenas superado pelo valor registado em Itália de 180,9%, e bastante superior ao valor médio observado nos países da União Europeia, de 137,2%. Nas últimas duas décadas, entre 2000 e 2020, Portugal foi o país da UE onde o índice de envelhecimento mais aumentou (66,3 pontos percentuais).

### Portugal apresenta o segundo maior índice de envelhecimento da UE e é o país onde este índice mais aumentou desde 2000

Em resposta a esta situação, desde a viragem do milénio têm vindo a ser adotadas medidas paramétricas ao sistema de pensões português no sentido de aumentar a sua resiliência perante o envelhecimento demográfico, de conter a despesa pública com pensões e de preservar

### Comparação entre a despesa pública em pensões (percentagem do PIB) e o índice de envelhecimento populacional (número de idosos por cada 100 jovens)

Fonte: OCDE e Pordata



*O envelhecimento tem aumentado, o que contribui para o aumento da despesa com pensões em percentagem do PIB. No entanto, esta despesa diminuiu desde 2014, invertendo o crescimento anterior.*

a sua sustentabilidade financeira no futuro. Alguns exemplos destas medidas incluem a atribuição de pensões de velhice com base no valor médio dos salários de toda a carreira contributiva dos trabalhadores a partir de 2002, a convergência das regras entre a Caixa Geral de Aposentações e a Segurança Social a partir de 2006, a introdução do fator de sustentabilidade a partir de 2007, a indexação das pensões à taxa de inflação e ao crescimento económico a partir de 2007, o aumento das penalizações às pensões de velhice atribuídas antes da idade legal de reforma a partir de 2007, a criação do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social em 2007, o aumento das taxas contributivas dos funcionários públicos de 10% para 11% e do Estado de 15% para 23,75% a partir de 2011 e a criação de uma sobretaxa aplicada aos proprietários de imóveis de valor patrimonial elevado para financiar o sistema de pensões a partir de 2017. A adoção destas medidas permitiu reverter, a partir de 2013, a tendência crescente da despesa pública com pensões que se registava ao longo das últimas décadas em Portugal (ver gráfico).

Ainda assim, o sistema de pensões tem mantido um saldo marginalmente deficitário ao longo da última década, mais notório durante o período da Troika,

em virtude do aumento da taxa de desemprego. Ao longo desses anos, as receitas do sistema de pensões ficaram aquém das respetivas despesas, o que implicou a realização de transferências anuais extraordinárias do Orçamento de Estado para fazer face aos défices existentes. De acordo com o Relatório do Orçamento de Estado para 2023, as projeções para o sistema de pensões português sugerem que ele será excedentário até ao final desta década, invertendo a tendência depois disso. A partir da década de 2030 e ao longo da década de 2040, o sistema de pensões deverá registar um défice tendencialmente crescente até valores em torno de 0,9% do PIB. Ao longo das décadas de 2050 e 2060, o défice persistirá, mas denotando uma tendência decrescente até atingir um valor de cerca de 0,3% do PIB no final dessa década. Ainda assim, estes défices não deverão obrigar à realização de transferências anuais extraordinárias do Orçamento de Estado, na medida em que poderão ser acomodados pelos saldos positivos acumulados do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social que, de acordo com estas projeções, não se deverão esgotar até ao final da década de 2060. ▶

## O envelhecimento é um desafio tão grande para os sistemas públicos como para os sistemas privados

*A transição para um sistema privado de pensões ou para um sistema de capitalização implicaria custos de transição incompressíveis*

A tendência de envelhecimento demográfico, ao colocar pressão sobre a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português, tem feito surgir várias propostas de reformas estruturais. A privatização do sistema de pensões, a implementação de um eventual plafonamento, a adoção de um modelo de “contas virtuais” semelhante ao existente na Suécia, a adoção de medidas paramétricas adicionais ao atual sistema de repartição e o alargamento da diversificação das fontes de financiamento são algumas das medidas que têm merecido maior atenção.

A privatização do sistema de pensões implicaria a passagem para um sistema de capitalização, segundo o qual as contribuições dos trabalhadores e as quotizações dos empregadores passariam a ser direcionadas para um fundo privado que seria investido no sistema financeiro e devolvido quando os trabalhadores atingissem a reforma. Esta opção poria em risco a redistribuição de rendimentos entre gerações e a existência de um plano de contribuição definida, na medida em que a pensão de velhice deixaria de estar definida à partida, passando a depender das contribuições, das quotizações e da rentabilidade do fundo escolhido para assegurar essa capitalização. A implementação desta proposta de reforma parece difícil, por três motivos.

Em primeiro lugar, esta solução acarreta dificuldades financeiras associadas à transição do atual sistema de repartição para o sistema de capitalização. Neste cenário, o Estado teria de assegurar o pagamento das pensões aos atuais beneficiários, já que as contribuições e as quotizações dos atuais trabalhadores e empregadores passariam a ser canalizadas para um fundo privado. O contexto de elevado endividamento do Estado português e as regras orçamentais europeias tornam pouco exequível a implementação de uma solução desta natureza. A transição poderia ser acomodada por um aumento das contribuições e das quotizações e/ou por uma redução das pensões de velhice aos atuais beneficiários, mas nenhuma destas possibilidades parece socialmente aceitável. Por um lado, o aumento

das pensões de velhice em pagamento e a acumulação de poupanças em fundos privados, além de gerar injustiças intergeracionais, teria um efeito negativo no crescimento económico e na criação de emprego. Por outro lado, seria injusto e provavelmente considerado inconstitucional reduzir as pensões de velhice aos atuais beneficiários.

Em segundo lugar, os fundos privados deixam os trabalhadores expostos aos riscos do sistema financeiro. Num contexto de escassa informação fiável e de elevados níveis de iliteracia financeira em Portugal, os trabalhadores poderão escolher um fundo privado que seja desadequado ao seu perfil de risco, cujo capital poderá nem sequer estar garantido e/ou cuja rentabilidade poderá ser insuficiente para cobrir o valor da inflação ao longo do tempo. Por um lado, rentabilidades muito elevadas implicam riscos mais acrescidos. Por outro lado, um crescimento do preço dos ativos financeiros superior ao crescimento da economia está sempre associado à formação de bolhas especulativas, cujas consequências podem ser devastadoras quando a bolha rebenta. Além disso, os fundos privados também implicam o pagamento de várias comissões às seguradoras privadas (comissão de subscrição, de gestão, de depósito e de resgate) que, por serem fixas, tendem a ter um efeito altamente regressivo, penalizando mais os trabalhadores de menores rendimentos. Os fundos privados são também suscetíveis a más decisões de investimento, a gestão danosa ou à existência de fraudes, as quais podem colocar em risco as pensões de velhice futuras dos atuais trabalhadores. Argumenta-se, por vezes, que a passagem de um sistema de repartição para um sistema de capitalização teria efeitos positivos no aumento da poupança nacional, na aceleração do investimento privado e do crescimento económico e na criação de emprego. Isso, porém, não é necessariamente verdade. De facto, os trabalhadores aumentariam a poupança, mas os pensionistas continuariam a desaforrar, o que implica um efeito nulo na poupança nacional ou mesmo um efeito negativo em contexto de envelhecimento da população. Esta redução da poupança nacional implicaria menores níveis de financiamento para as empresas, com efeitos nefastos na contração do investimento privado e do crescimento económico e na menor criação de emprego. Mesmo que a poupança nacional aumentasse isso não implicaria, necessariamente, que a mesma fosse canalizada para os investimentos produtivos que mais determinam o crescimento económico e a criação sustentada de postos de trabalho.

Em terceiro lugar, o sistema de capitalização também não está imune ao envelhecimento demográfico. Com o aumento da esperança média de vida, as poupanças que os trabalhadores receberão quando atingirem a idade legal de reforma terão de suportar as suas despesas durante mais anos, o que se traduz numa pensão mensal mais baixa. Além de que, quando essas poupanças acabam, os pensionistas podem ficar sem quaisquer rendimentos – o que nunca acontece no sistema público de repartição, que atribui pensões de velhice até à morte dos pensionistas e mesmo, nalguns casos, para além daquilo que os pensionistas tenham contribuído

*Os fundos privados implicam o pagamento de várias comissões que, por serem fixas, tendem a penalizar mais os trabalhadores de menores rendimentos*

*Muitos países têm optado por manter o esquema público de repartição, adotando medidas paramétricas adicionais ou diversificando as fontes de financiamento*

previamente. Acresce que o envelhecimento demográfico, por implicar uma diminuição relativa da população ativa (logo, da capacidade produtiva face à procura), contribui para o aumento das pressões inflacionistas. Isto origina uma redução no valor real das pensões atribuídas por parte dos fundos de pensões privados, o que não acontece com as pensões atribuídas por parte do sistema público de repartição por tenderem a estar indexadas à inflação e ao crescimento económico.

O plafonamento consistiria numa versão mitigada da privatização do sistema de pensões português. Esta proposta de reforma implicaria a definição de um determinado valor do salário, até ao qual as contribuições e as quotizações dos atuais trabalhadores e empregadores continuariam a ser direcionadas para o sistema público de repartição. De acordo com esta solução, só as contribuições e as quotizações associadas aos valores do salário acima desse valor pré-definido seriam canalizadas para um fundo privado. Esta solução, embora menos radical do que a privatização total do sistema público de repartição, parece igualmente de difícil exequibilidade porque também envolve custos financeiros avultados associados à transição e enfrenta o mesmo conjunto de desvantagens proporcionadas pelos fundos privados, sobretudo num contexto de envelhecimento demográfico.

A adoção de um modelo de “contas virtuais” semelhante ao existente na Suécia implicaria, também, a mudança para um plano de contribuição definida, na medida em que a pensão a receber deixaria de estar estabelecida à partida e passaria a estar dependente das contribuições dos trabalhadores, das quotizações dos empregadores e de uma taxa de rendibilidade que seria definida administrativamente pelo Estado. As contribuições e as quotizações dos atuais trabalhadores e empregadores continuariam a ser usadas para suportar o pagamento das atuais pensões de velhice, tal como no sistema público de repartição, ainda que passassem a ser registadas numa conta individual para que todos conseguissem acompanhar de perto a evolução das suas poupanças para a reforma. Esta solução tem a vantagem de, potencialmente, reduzir a evasão contributiva, mas continua a ser dependente da evolução demográfica para assegurar a sua sustentabilidade financeira no futuro, ao manter-se inalterado o esquema público de repartição.

Dados os riscos das três propostas de reforma anteriormente descritas e a ineficácia na resposta que dão ao problema do envelhecimento demográfico, muitos países têm optado por manter o esquema público de repartição através da adoção de medidas paramétricas adicionais e/ou do alargamento da diversificação das fontes de financiamento do sistema de pensões. É o caso da Espanha, da Itália, da Grécia, da Irlanda, da Alemanha, da França e, também, de Portugal. Várias medidas adicionais poderão ser adotadas para reforçar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões português ao longo das próximas décadas e, principalmente, se o défice se revelar superior ao previsto. Entre as medidas que parecem mais razoáveis, destacam-se: a introdução de progressividade nas taxas contributivas em função dos rendimentos do trabalhador, o aumento das taxas contributivas para os empregadores com práticas laborais atípicas (por exemplo, ao nível da maior precarização das

condições laborais), o alargamento da base das contribuições (por exemplo, passando a incidir sobre outros rendimentos dos trabalhadores que não exclusivamente os seus salários ou, também, passando a incidir sobre o fator capital dos empregadores), o aumento e a respetiva consignação ao sistema de pensões de determinados impostos<sup>1</sup>, a recuperação de dívidas à Segurança Social, o combate à fraude e à evasão contributiva e a promoção de uma maior literacia financeira. Estas medidas deverão ser sempre acompanhadas da adoção de políticas económico-sociais capazes de estimular o crescimento económico, de assegurar a criação de emprego e de rejuvenescer a população através do aumento da natalidade, da imigração e da concomitante diminuição da emigração. ▶

*Medidas que promovam o crescimento económico, a criação de emprego e o rejuvenescimento da população serão sempre essenciais*

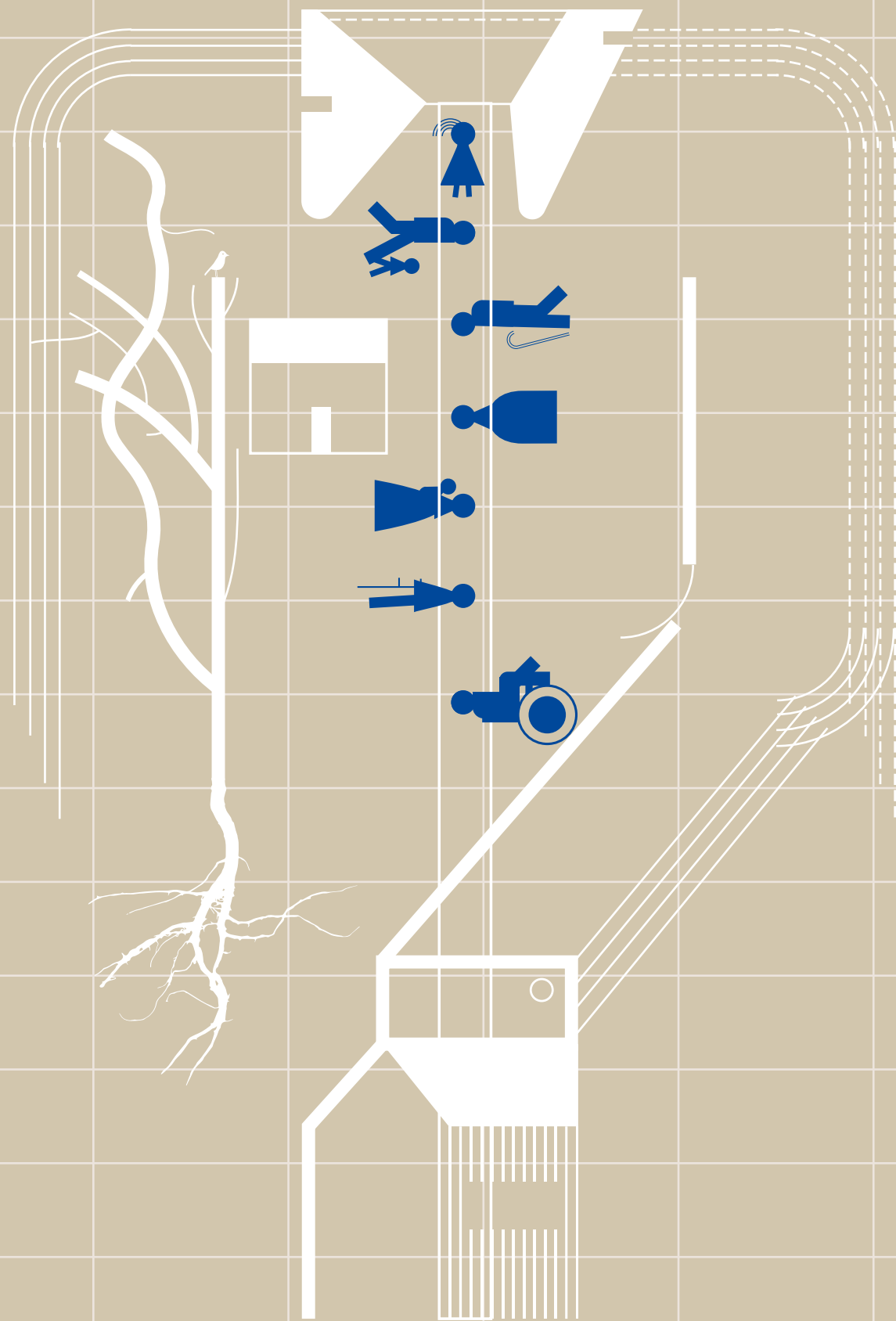
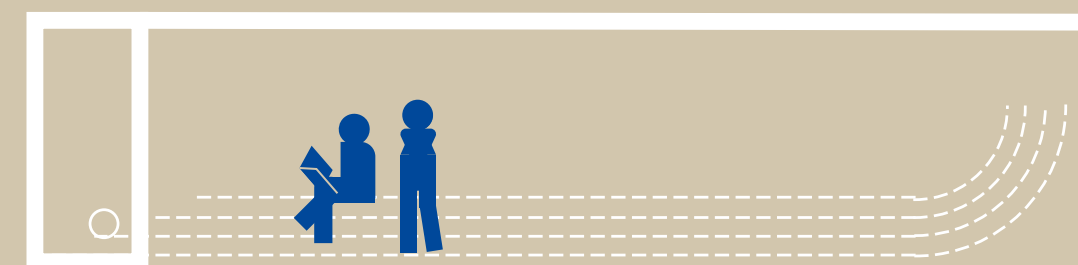
<sup>1</sup> Por exemplo, dos impostos verdes para assegurar a transição climática; dos impostos sobre o consumo de bens com consequências sociais nefastas, como o tabaco e/ou as bebidas alcoólicas, que podem causar originar determinadas doenças que contribuem para mais pedidos de antecipação de reforma; dos impostos sobre as grandes fortunas ou sobre o consumo de bens de luxo para mitigar os elevados níveis de desigualdade; dos impostos sobre os lucros distribuídos para evitar a descapitalização das empresas; dos impostos sobre as transações financeiras ou das mais-valias bolsistas para conter a especulação financeira e a distribuição excessiva de dividendos por parte das empresas

# PROTEÇÃO SOCIAL

---

Paulo Pedroso

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte





## Garantias mínimas de rendimento não permitem fugir à pobreza

A pensão social foi a primeira medida de garantia mínima de rendimentos, criada logo após o 25 de abril<sup>1</sup> e concedida a partir de 1 de julho a idosos e incapacitados permanentes para o trabalho.

Em 1979, o V Governo Constitucional (governo Pintasilgo) integrou-a num esquema mínimo de segurança social<sup>2</sup>. No ano seguinte, o VI Governo Constitucional, da Aliança Democrática, revogou esse regime em sentido restritivo. Os benefícios de acesso universal foram extintos e as prestações sujeitas a condição de recursos.

Ficou, assim, definida a matriz fundadora da garantia de rendimentos em Portugal, consagrada com a criação do regime não-contributivo da segurança social em 1984 na primeira Lei de Bases da Segurança Social, como “proteção em situação de carência económica ou social não cobertas efetivamente pelo regime geral”<sup>3</sup>.

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) alargou o regime não-contributivo à população em idade ativa. Mas, emulando um conceito que ganhara tração na União Europeia na década anterior, juntou a nova prestação de regime não-contributivo à ideia de inserção social, associando um “contrato de inserção” à prestação monetária<sup>4</sup>.

A interligação entre proteção na pobreza e políticas de inclusão social foi reforçada na nova Lei de Bases, em 2000, que instituiu um subsistema de proteção social de cidadania em que se criou um regime de solidariedade<sup>5</sup>, mantido nas Leis de Bases que se lhe sucederam em 2002 e em 2007.

Em 2001, melhorou-se a situação social dos beneficiários de pensão social e foi criado um “complemento extraordinário de solidariedade”, com dois escalões, um quando o pensionista atinge os 65 anos e outro a partir dos 70 anos.

O RMG foi substituído pelo Rendimento Social de Inserção (RSI) no governo de Durão Barroso. A nova medida pretendia deixar de apoiar os jovens até aos 25 anos, pretensão declarada inconstitucional<sup>6</sup>. Assim, mudando o nome e o equilíbrio entre as duas componentes da medida, não mudou a sua natureza.

Em 2005, o governo de José Sócrates criou o Complemento Solidário para Idosos (CSI), cujos destinatários eram idosos pensionistas de baixos rendimentos<sup>7</sup>.

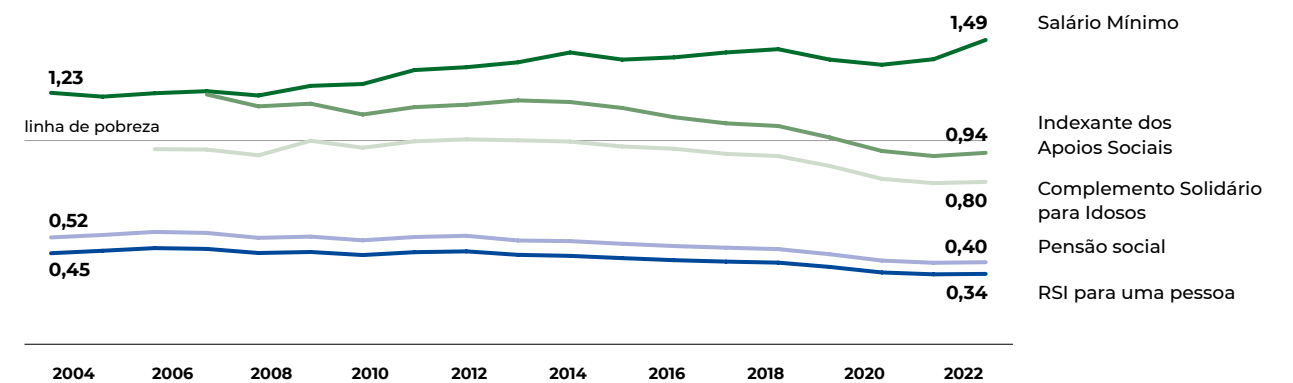
### A proteção social mínima para pessoas em idade ativa tem vindo a degradar-se na última década, afastando-se da linha de pobreza

O regime de prestações de garantias mínimas teve um novo desenvolvimento em 2017, com a criação da prestação para pessoas com deficiências e incapacidades, que unificou as várias prestações existentes na prestação social para a inclusão<sup>8</sup>, destinada a pessoas com deficiência congénita ou adquirida até aos 55 anos de idade e que tem uma componente de compensação de encargos adicionais com a deficiência (PSI-base e PSI-majoração) e uma componente de combate à pobreza (PSI-complemento). No mesmo diploma foi também estendido o CSI aos beneficiários de pensão de invalidez.

Ficou assim constituído o atual edifício de garantias mínimas de rendimento na proteção social.

### Valor das prestações de garantia mínima de rendimento em proporção da linha de pobreza relativa

Fonte: Eurostat, Diplomas Legais



*Quase todas as prestações de garantia mínima ficam abaixo de linha de pobreza relativa e nos últimos anos têm vindo a afastar-se deste nível. A exceção é o salário mínimo, que está acima do nível de pobreza e tem vindo a crescer.*

A prestação básica deste edifício é o RSI, que tinha cerca de 193 mil beneficiários em abril de 2023. Os idosos e pensionistas de invalidez têm dois patamares de proteção garantida, sendo o mais baixo a pensão social e o mais elevado o CSI. Os beneficiários da pensão social são cerca de 27 mil, grande parte deles encontrando-se também entre os 115 mil beneficiários do CSI. Os beneficiários da PSI-complemento são cerca de 31 mil<sup>9</sup>.

Com a criação do Indexante de Apoios Sociais (IAS) pretendeu-se desligar os limiares de proteção social mínima da evolução do salário mínimo. O IAS foi inicialmente calculado para se aproximar da linha da pobreza relativa, mas na última década divergiu significativamente dela. As prestações indexadas, arrastadas por esta degradação, divergiram aceleradamente do limiar da pobreza relativa (ver gráfico).

A degradação impulsionada pela divergência entre o IAS e a linha de pobreza, foi acentuada, no caso do RSI, pela redução do nível da indexação ao IAS, que desceu em 2013 de 0,45208 para 0,42495<sup>10</sup>. Entre 2016 e 2018 o governo procedeu a uma revalorização parcial que se fixou em 0,43525 do IAS<sup>11</sup>.

O RSI sofreu outro fator de degradação com a alteração da capitação do rendimento. Em 2003 deixou de contar-se os adultos e os menores por igual (1 para cada

adulto; 0,5 para cada menor), sendo adotada a escala de consumo (1 pelo primeiro adulto, 0,7 pelo segundo adulto, 0,5 por cada menor). Até 2010 houve uma valorização dessa escala a partir do terceiro filho inclusive (que contavam 0,6). Em 2012 a escala tornou-se mais severa (1; 0,5 e 0,3 pelo primeiro e segundo adulto e por cada menor), medida revertida em 2016 para o valor de 2010.

Cada medida de proteção social mínima tem o seu valor, sendo este muito inferior à linha de pobreza para pessoas em idade ativa, apenas convergindo com ela a proteção de idosos e pessoas com deficiências e incapacidades, num processo que se degradou com a redução dos patamares de proteção em todas as prestações. ▶

<sup>1</sup> Art.º 12.º do Decreto-Lei 217/74, de 27 de maio  
<sup>2</sup> Decreto-Lei 513-L/79, de 26 de dezembro  
<sup>3</sup> Art.º 28.º da Lei n.º 28/84, de 14 de agosto  
<sup>4</sup> Lei n.º 19-A/1996, de 29 de junho  
<sup>5</sup> Arts.º 24.º a 33.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto  
<sup>6</sup> Cf. Acórdão N.º 509/02 do Tribunal Constitucional, acessível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>  
<sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro  
<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro  
<sup>9</sup> Cf. estatísticas da segurança social online, acessíveis em <https://www.seg-social.pt/estatisticas>  
<sup>10</sup> Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro  
<sup>11</sup> Portaria n.º 52/2018, de 21 de fevereiro

## Combate à pobreza: uma política tímida de escassa eficácia

*As medidas previstas de combate à pobreza das crianças não são suficientes para atingir as metas de redução da pobreza infantil*

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais, adotado em 2017, inclui várias referências à garantia de rendimentos adequados para uma vida digna, incluindo o direito das crianças à proteção contra a pobreza, o direito a prestações de rendimento mínimo assegurando uma vida digna em todas as fases da vida, o direito universal a recursos na velhice e o direito das pessoas com deficiência a apoio ao rendimento.

Para a execução do Pilar, a Comissão Europeia (CE) aprovou um Plano de Ação, em que fixou, entre outras, a meta de reduzir as pessoas em risco de pobreza e exclusão na Europa em 15 milhões até 2030, incluindo 5 milhões de crianças, por relação aos 90 milhões existentes em 2019.

Portugal assumiu, na sua Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030<sup>1</sup>, metas que contribuem para este esforço europeu, de redução da população pobre no país em 660 mil pessoas, das quais 170 mil serão crianças.

A medida mais visível da nova abordagem à pobreza das crianças já adotada é a garantia para a infância que atribui, àquelas que vivem em famílias de muito baixos rendimentos, um suplemento ao abono de família<sup>2</sup>. Mas o rendimento para acesso à garantia, além de muito baixo, não é modulado pela dimensão dos agregados, o que implica um impacto regressivo desta garantia com a dimensão da família.

O governo procedeu também a uma revalorização do abono de família das famílias de baixos rendimentos (cujo rendimento anual total seja inferior a 14 IAS, ou seja €6.726 em 2023), com impacto significativo nas famílias com crianças de mais de 6 anos<sup>3</sup>.

Estas duas medidas, se não forem revistas para cobrir famílias com rendimentos próximos do limiar de pobreza (€13.878 anuais, em 2022, para uma família com 2 adultos e 2 crianças menores de 14 anos) e complementadas por outras, que elevem os rendimentos das famílias em situação de pobreza, não terão, contudo, impacto suficiente para atingir as metas de redução da pobreza infantil definida.

Entre as medidas necessárias que impactam a pobreza infantil encontram-se a proteção social no desemprego, aumentando a cobertura de famílias pobres desempregadas, novas medidas de apoio a trabalhadores pobres e o Rendimento Social de Inserção.

A estratégia de luta contra a pobreza propõe a melhoria da cobertura da proteção no desemprego “de trabalhadores inseridos em formas atípicas de emprego, com impacto particular nos jovens, desproporcionalmente afetados pela precariedade dos vínculos” (cf. Medida 3.3.4), medida que não teve ressonância no programa do governo e sobre a qual não há informação sobre como possa vir a ocorrer. Em particular desde a grande crise financeira, mas prolongando uma tendência anterior, as prestações de desemprego perderam valor real, eficácia na prevenção da pobreza e a proteção que conferem degradou-se.

A Estratégia assume também a necessidade de corrigir a trajetória da garantia de rendimentos a idosos ao estabelecer o princípio da convergência entre o Complemento Solidário para Idosos e o limiar de pobreza (medida 4.1.1.1), ideia ao abrigo da qual o governo começou a revalorizar as prestações em 2023, para já em montantes inferiores aos necessários.

No que se refere ao princípio da garantia mínima de rendimentos, a CE incluiu entre as ações a empreender, a adoção pelo Conselho Europeu, em 2022, de uma Recomendação sobre Rendimento Mínimo.

O facto de ter sido proposta, tal como em 1992, uma Recomendação em vez de uma Diretiva, evidencia a renúncia da UE a um instrumento europeu de combate à pobreza com força legal.

A Recomendação de 2022 é orientada para a execução do conceito de política social que a UE tem seguido na última década, a que chamou inclusão ativa<sup>4</sup>.

A UE propõe aos Estados-membros que adotem medidas de proteção social não contributiva e de acesso sujeito a condição de recursos, não definindo objetivos, mas obedecendo a um conceito vago de “recurso a uma metodologia transparente e sólida (...) que envolva as partes interessadas pertinentes” (cf. Ponto 4 da Recomendação).

Em Portugal a garantia de rendimentos está desde 2007 ancorada num Indexante de Apoios Sociais (IAS), resultante de um Acordo na Concertação Social, fixado inicialmente num valor próximo da linha da pobreza relativa e com regras de atualização transparentes, que têm em conta a inflação e a variação do PIB. Cumpre, portanto, a recomendação da UE. Contudo, as regras de atualização do IAS – e o seu não cumprimento em alguns anos – conduziram a uma divergência significativa deste com a linha da pobreza.

No ano da sua criação, o IAS era idêntico ao limiar de pobreza (e ao salário mínimo nacional (SMN), se calculado em 14 mensalidades). As prestações a ele indexadas aproximar-se-iam ou divergiriam da linha de pobreza pelo valor de indexação adotado e que foi inicialmente fixado para manter o valor de cada prestação anterior à indexação.

O governo, libertado da pressão que o aumento do SMN tinha sobre a despesa social e orientado por uma política de combate ao risco de pobreza

*As prestações de desemprego perderam valor real e eficácia na prevenção da pobreza*

<sup>1</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021

<sup>2</sup> Em 2023, o valor da garantia é de 100 euros anuais por criança pertencente a família com um rendimento anual inferior a 0,35 IAS (medidos em 14 meses, o que corresponde a €2.354,11)

<sup>3</sup> O abono de família desse grupo, que foi elevado para €5 mensais, teve desde 2019, uma valorização de 33% nas famílias do escalão de recursos mais baixo e de 62% no escalão imediatamente a seguir

<sup>4</sup> A inclusão ativa implica um *mix* de políticas que incluem a garantia de um rendimento mínimo, o acesso a serviços sociais e a existência de um mercado de trabalho capaz de integrar as pessoas em risco de pobreza e exclusão. (cf. Ponto 1 da Recomendação do Conselho Europeu de 30 de janeiro de 2023 relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa (2023/C 41/01))

Portugal é o país da Europa Ocidental com o mais baixo nível de garantia de rendimentos, representando o RSI 37,5% da linha de pobreza e 26,5% dos salários mais baixos

dos trabalhadores de baixos salários, iniciou uma trajetória de revalorização do SMN que o afastou significativamente da linha de risco de pobreza para uma pessoa isolada. Mas uma família com dois adultos e duas crianças que dependa de um SMN teve um rendimento em 2022 que era de apenas 70% do limiar de pobreza. Mesmo considerando o valor do abono de família, se essa família tivesse 2 filhos com mais de 3 anos, subiria para 81% desse limiar e, se tivesse 2 filhos de menos de 3 anos, para 84,5%.

Para enfrentar o problema de famílias com baixos salários, vários países europeus introduziram nas últimas duas décadas medidas de crédito de imposto de rendimentos do trabalho<sup>5</sup> dirigidas aos trabalhadores de mais baixos rendimentos, com o duplo benefício teórico de reduzir a pobreza e elevar a participação no mercado de trabalho. Portugal não tem nenhuma medida deste tipo, nem esse tema tem estado na agenda política.

As prestações indexadas ao IAS seguiram a tendência inversa ao SMN, por força da progressiva divergência entre o indexante e a linha da pobreza relativa.

O Rendimento Social de Inserção carece ainda de ser avaliado quanto à sua adequação. Foi inicialmente concebido com um instrumento de redução da intensidade da pobreza, seguindo um raciocínio, aceite nalguns setores políticos, de que estas devem ser suficientemente baixas para não desencorajarem a procura de trabalho.

O subgrupo de indicadores do Comité da Proteção Social da UE publicou em 2021 um relatório de *benchmarking* dos dispositivos de garantia de rendimentos mínimos<sup>6</sup> que analisa dois indicadores (limiar de pobreza nos últimos três anos e 50% do rendimento médio dos trabalhadores, como medida dos trabalhadores com baixos salários), comparando os dispositivos de garantia de rendimentos na UE.

Nesse estudo, os Países Baixos eram o país com a garantia de rendimentos mínimos mais elevada (100% da linha de pobreza, 72,6% do nível dos baixos salários). Irlanda, Itália, Luxemburgo, Dinamarca, Malta, Chipre, Áustria e Alemanha, tinham dispositivos de garantia de rendimentos que superavam os 75% da linha de pobreza e 59% do nível dos salários baixos. Portugal, com o RSI em 37,5% da linha de pobreza e 26,5% dos baixos salários era o país com o mais baixo nível de garantia de rendimentos dos países da Europa Ocidental. Abaixo do nível de proteção conferido em Portugal encontravam-se apenas a Roménia, Bulgária, República Checa, Hungria e Eslováquia.

A Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza propõe que o RSI seja reavaliado para se conseguir “o aumento da sua abrangência, da sua eficácia e da sua eficiência” (Ponto 4.1.1.1). Numa reorientação do caminho, o programa de governo (p. 127) propõe a criação de uma prestação social única para as prestações de cariz não contributivo, inspirada na prestação social para a inclusão, que unificou as prestações no âmbito da deficiência.

Esta nova prestação, que se pressupõe que implicará patamares diferenciados de proteção para diferentes grupos, integrando as várias medidas existentes e eventualmente outras a criar, deverá entrar em vigor ao longo de 2024 e estará a ser desenvolvida com a OCDE e os serviços da UE<sup>7</sup>.

Sem prejuízo de muitos aspetos técnicos complexos, a questão essencial é a da elevação dos níveis atuais de proteção de rendimentos que se revelam progressivamente menos eficazes na prevenção da intensidade da pobreza e menos aptos a reduzir o número de pessoas em risco de pobreza, em particular em pessoas em idade ativa e em crianças. Sem uma correção estrutural dos patamares de proteção, as melhorias que se conseguirem nos índices de pobreza dever-se-ão mais ao bom funcionamento do mercado de trabalho e de correções na distribuição do rendimento, nomeadamente via salários e prestações contributivas, que às garantias mínimas de rendimentos.▶

<sup>5</sup> Para uma análise crítica das medidas adotadas neste domínio ver Laun, L. (2019). In-work benefits across Europe, acessível em: <https://www.ifau.se/en/Research/Publications/Working-papers/2019/in-work-benefits-across-europe/>

<sup>6</sup> Social Protection Committee Indicators Sub-group – Information Note for the SPC ISG Update on the Benchmarking Framework in the Area of Minimum Income (SPC/ISG/2021/12/6b), 2021, acessível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25032&langId=en>

<sup>7</sup> Cf. “Prestação Social Única só deve entrar em vigor em 2024”, Público, acessível em: <https://www.publico.pt/2023/05/26/sociedade/noticia/prestacao-social-unica-so-entrar-vigor-2024-2051167>

# IMIGRAÇÃO

---

Rui Pena Pires

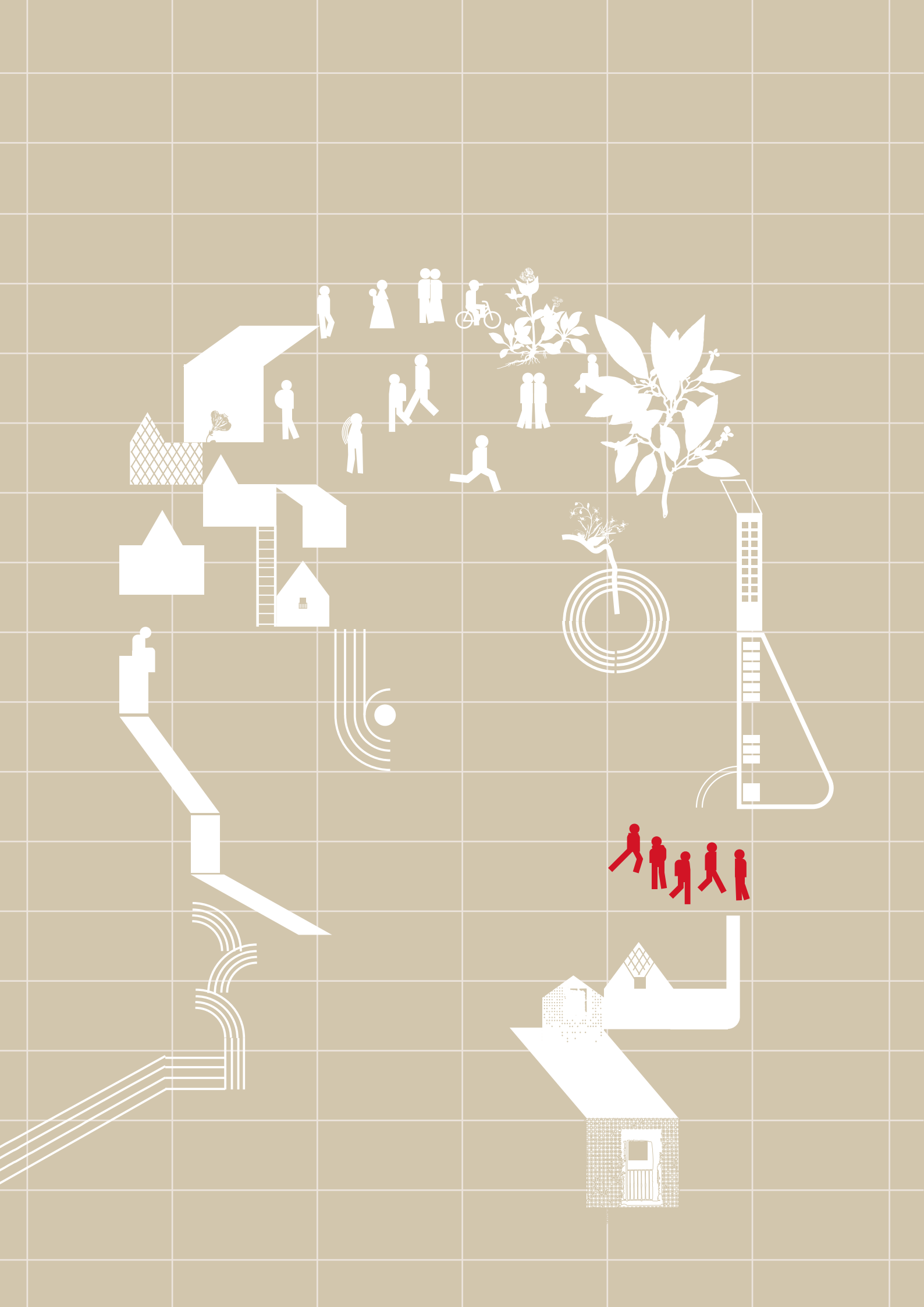
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte

Cláudia Pereira

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte

Alejandra Ortiz

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte





## Uma imigração em vias de diversificação e com uma forte componente de irregularidade

Na União Europeia (UE), Portugal é um país com uma taxa de imigração intermédia: em percentagem da sua população, Portugal só tem mais imigração do que os países da Europa do Leste. Em contrapartida, Portugal é o país europeu com mais emigração, continuando a ter, em termos acumulados, mais emigrantes do que imigrantes. Porém, nos últimos anos a imigração tem superado a emigração. O saldo migratório voltou a ser positivo, depois de negativo durante a maior parte dos anos das duas primeiras décadas do século XXI.

No curto prazo, a imigração é a única variável demográfica que contraria, e compensa parcialmente,<sup>1</sup> as dinâmicas populacionais recessivas e de envelhecimento em curso no país que resultam de processos estruturais como a redução da natalidade, o aumento da esperança média de vida e a persistência da emigração. A imigração é instrumentalmente útil nos planos demográfico e económico, contribuindo, nomeadamente, para reduzir os desequilíbrios entre ativos e inativos.

As origens da imigração portuguesa contemporânea variaram ao longo do tempo. Num primeiro momento, pós-1974, predominaram a imigração africana e europeia, depois acompanhadas pela imigração brasileira e, na viragem do século, pelo episódio da imigração do Leste. No novo século, a imigração brasileira tornou-se no maior fluxo migratório para Portugal.<sup>2</sup> Durante todo este período não houve fluxos significativos de imigração do Norte de África, ou através desta região, o que distingue Portugal dos outros países da Europa do Sul. Portugal não integra o sistema migratório do Mediterrâneo.

A imigração é um fenómeno da democracia portuguesa. Residual durante o Estado Novo, a população estrangeira residente em Portugal passou de 51 mil

indivíduos, em 1980, para 699 mil, em 2021, representando, nesta última data, 6,8% da população residente total.<sup>3</sup> Em termos acumulados (*stock*), o principal país de origem dos imigrantes é o Brasil, com mais de 200 mil nacionais, seguido, a larga distância, pelo Reino Unido, com 42 mil. Nos cinco primeiros lugares encontram-se ainda Cabo Verde, Itália e Índia.<sup>4</sup>

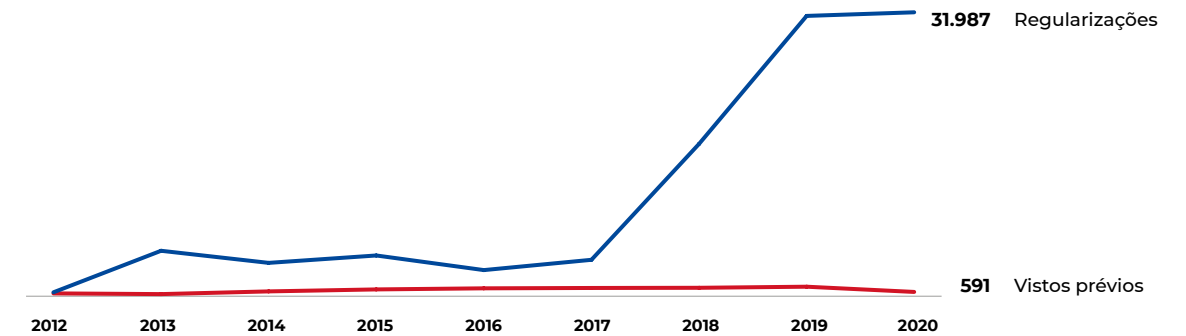
### A substituição da imigração regular desde a origem por uma regularização diferida no destino deixa dezenas de milhares de imigrantes em grande vulnerabilidade

Em termos de fluxo, entraram em Portugal 111 mil imigrantes em 2021. Mais rigorosamente, o SEF concedeu títulos válidos de residência a 111 mil imigrantes entrados em 2021 ou em anos anteriores. Este número inscreve-se numa trajetória de lenta diminuição da imigração desde um pico em 2019, quando houve perto de 130 mil entradas. A diminuição foi antecedida por período de acelerado crescimento entre 2015 e 2019, durante o qual as entradas de imigrantes mais do que triplicaram.<sup>5</sup> Quando se alarga a análise das variações da imigração às duas primeiras décadas do século XXI, observa-se uma elevada correlação negativa entre volume da imigração e taxa de desemprego. O emprego tem sido o principal regulador da imigração em Portugal.<sup>6</sup>

Mais de um terço dos 111 mil títulos foram concedidos a brasileiros, seguindo-se os nacionais da Índia. Nas dez primeiras posições encontramos ainda

### Evolução do volume de vistos prévios e regularizações de imigrantes

Fonte: Palos (2021), a partir de dados facultados pelo SEF<sup>9</sup>



O volume de vistos prévios tem-se mantido constante na última década, mas as regularizações dispararam entre 2017 e 2019, ilustrando o aumento de entrada de migrantes com carácter permanente.

nacionais de quatro países europeus (Itália, França, Alemanha e Espanha), de três PALOP (Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau) e de um asiático (Nepal). Ou seja, em termos de fluxo como de *stock*, na imigração portuguesa destacam-se dois grandes grupos: os imigrantes lusófonos e os europeus. A estes soma-se, recentemente, um novo grupo, ainda reduzido, mas em crescimento acelerado na última década, de imigrantes do subcontinente indiano (Índia, Nepal e Bangladesh).<sup>7</sup>

A principal característica problemática da imigração em Portugal não está no seu volume ou composição, mas no peso da irregularidade, que é crescente. Dos 111 mil imigrantes a quem foi concedido título válido de residência em 2021, um quarto eram imigrantes irregulares. Focando a análise apenas nas migrações de trabalho, foram concedidos, em 2020, mais de 31 mil títulos de regularização de trabalhadores imigrantes e apenas 591 a detentores de vistos prévios para trabalho subordinado (ver figura).<sup>8</sup> Ou seja, em Portugal, a imigração de trabalho de países terceiros comporta uma fase de irregularidade. Hoje, a maioria dos imigrantes laborais de países terceiros entra no país com visto de turismo, fixa-se e trabalha irregularmente e regulariza, ao fim de um ou mais anos, a sua situação.

Em 2020, 98% dos títulos de residência para trabalho subordinado foram concedidos ao abrigo do artigo da lei de estrangeiros que prevê a possibilidade de regularização dos imigrantes que se fixam e trabalham em Portugal sem terem qualquer visto prévio que os autorize a tal.

A substituição, na prática, da imigração regular desde a origem por uma regularização diferida da imigração

no destino deixa dezenas de milhares de imigrantes com um estatuto de grande vulnerabilidade. A fase de irregularidade não coloca apenas um problema de gestão de fluxos, agrava negativamente as condições de integração dos imigrantes, nomeadamente nos planos laboral e habitacional.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> João Peixoto, Daniela Craveiro, Jorge Malheiros e Isabel Tiago de Oliveira (orgs.) (2017). *Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspetivas de Evolução da Sociedade e Economia Portuguesas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos

<sup>2</sup> Rui Pena Pires (2003). *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta, cap. 3

<sup>3</sup> SEFSTAT-Evolução Global da População Estrangeira: <https://sefstat.sef.pt/forms/evolucao.aspx>

<sup>4</sup> SEF (2022). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021*, Barcarena, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>

<sup>5</sup> Idem; SEF (2020). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2019*, Barcarena, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2019.pdf>

<sup>6</sup> SEF (2022). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021*, Barcarena, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>

<sup>7</sup> Rui Pena Pires (2019). Portuguese emigration today, em Cláudia Pereira e Joana Azevedo (orgs.), *New and Old Routes of Portuguese Emigration*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer, pp. 29-48

<sup>8</sup> Manuel Jarmela Palos (2021). *A Imigração Económica na União Europeia e o Regime Jurídico Português de Admissão e Regularização de Trabalhadores de Países Terceiros*, tese de doutoramento, Coimbra, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito

<sup>9</sup> Idem

<sup>10</sup> Cláudia Pereira et al. (2021). 'If you don't migrate, you're a nobody': Migration recruitment networks and experiences of Nepalese farm workers in Portugal, *Journal of Rural Studies*, 88, pp. 500-509

## Transformar boas leis em boas práticas: documentação, acesso efetivo aos direitos e uma estratégia de integração horizontal

Mais do que uma grande reforma estrutural, são necessárias pequenas reformas que passam por ajustamentos da lei, simplificação de procedimentos e maior efetividade das políticas

Portugal tem hoje, no plano jurídico, um quadro institucional globalmente adequado às necessidades de gestão dos fluxos de imigração e ao desenvolvimento de políticas de integração. Por um lado, a Constituição da República Portuguesa fixa, no artigo 15.º, um regime geral de igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros que, se sistematicamente respeitado, permite boas práticas de integração das populações imigrantes. Por outro lado, as sucessivas revisões, neste século, da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português (correntemente conhecida como Lei de Estrangeiros),<sup>1</sup> bem como da lei da nacionalidade, removeram obstáculos anteriores à imigração regular e ao acesso, pelos migrantes e seus descendentes, à cidadania plena.<sup>2</sup> As potencialidades deste quadro normativo são, porém, muitas vezes contrariadas na aplicação da lei. Por isso, mais do que uma grande reforma estrutural, neste domínio são necessárias pequenas reformas que passam por ajustamentos da lei, simplificação de procedimentos e maior efetividade das políticas. Pequenas reformas que podem, no entanto, ter grandes consequências. Apresentam-se, a seguir, algumas das mais importantes.

A primeira prioridade, deveria ser o domínio da *documentação*, envolvendo alterações legislativas, novos procedimentos de simplificação e alterações organizacionais. O principal objetivo desta reforma seria reduzir substancialmente a já referida existência de uma fase de irregularidade, mais ou menos prolongada, no trajeto da maioria dos imigrantes de trabalho oriundos de países terceiros. No plano das políticas públicas, a prioridade neste domínio é assegurar, desde a origem e em tempo útil, a documentação dos imigrantes. Com esse objetivo, foram introduzidas, em 2022, alterações à Lei de Estrangeiros, das quais foram particularmente importantes a eliminação da obrigatoriedade de existência de um contingente legalmente fixado de necessidades de mão-de-obra para efeitos da concessão de vistos prévios de residência, bem como a criação do novo título de visto para procura de trabalho.

O ajustamento da lei, e da sua regulamentação, são, porém, insuficientes para reduzir significativamente o problema da imigração indocumentada. A concessão de visto prévio de residência pelos serviços consulares, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), é, hoje, o primeiro e maior ponto de estrangulamento no acesso à documentação pelos imigrantes. Reajustada a Lei de Estrangeiros é agora necessário redefinir e reforçar a rede consular, desenhada sobretudo em função das necessidades de apoio à emigração portuguesa e não à imigração de estrangeiros para Portugal, sobretudo na escala que esta hoje atingiu. Trata-se, no entanto, de uma reforma cara, necessariamente incremental, que ganharia em ser acompanhada pela simplificação do processo de concessão de vistos em regime de acesso *online*, prevista na medida Simplex de 2020 denominada e-VISA, mas até ao momento concretizada apenas para um número reduzido de países que não inclui as principais origens da imigração portuguesa.

A questão da documentação não se esgota nos vistos. Primeiro, porque há neste momento um *stock* de imigração irregular que é preciso regularizar, assegurando a ultrapassagem do segundo estrangulamento no acesso à documentação pelos imigrantes: a concessão de títulos de residência que estava a cargo do entretanto extinto Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). A nova Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo (APMMA), entretanto criada, recebeu estas funções, que deverão ser objeto de um processo de simplificação e desburocratização para ultrapassar o atual estrangulamento, que afeta também os refugiados: há pessoas do Programa de Recolocação que estão a aguardar a concessão do Estatuto de Refugiado há mais de cinco anos, o que dificulta a sua integração no mercado de trabalho. Segundo, porque a documentação dos imigrantes ganharia em incluir funcionalidades para além das de identificação. O objetivo, neste caso, deveria ser a plena concretização da medida Simplex de criação do cartão de cidadão estrangeiro, já decidida em 2018.<sup>3</sup> O novo cartão garantiria a interoperabilidade dos números de utente do Serviço Nacional de Saúde (SNS), segurança social (NISS) e fiscal (NIF) nas autorizações de residência para estrangeiros, tal como acontece no cartão de cidadão para os portugueses. A viabilidade desta solução foi já demonstrada com a atribuição daqueles três números de acesso, de forma automática, com o título de proteção temporária concedido a refugiados da Ucrânia, em março de 2022.<sup>4</sup> A maior articulação, na documentação dos imigrantes, com outros serviços da administração pública, necessária para a concretização de novo cartão do cidadão estrangeiro, poderá ficar facilitada com a entrada em funcionamento da APMMA que acabou com o confinamento da gestão da imigração numa força policial (o SEF).

Resolvidos os principais problemas de documentação dos imigrantes, será possível eliminar o hiato existente entre a reputação das políticas públicas portuguesas de imigração e a sua concretização efetiva. Portugal é reconhecido internacionalmente como um país de boas políticas de integração de imigrantes, segundo os relatórios do Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX), elaborado pelo Migration Policy Group (MPG). Esta organização analisa as políticas públicas de imigração em 52 países nos cinco

Há neste momento um stock de imigração irregular que é preciso regularizar, ultrapassando o estrangulamento na concessão de títulos de residência

<sup>1</sup> Lei de Estrangeiros: Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto

<sup>2</sup> Lei da Nacionalidade: Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, e alterações à sua regulamentação introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março

<sup>3</sup> Simplex: <https://www.simplex.gov.pt/>  
<sup>4</sup> <https://portugalforukraine.gov.pt/pedido-online-de-protecao-temporaria-sef/>

## Confundir habitação social com bairro social introduz uma lógica de segregação residencial que, em grande medida, sobrepõe territórios sociais e territórios da imigração

continentes, classificando sistematicamente Portugal no segundo ou terceiro lugares dos *rankings* que elabora.<sup>5</sup> Em rigor, no entanto, o que é analisado são menos as políticas públicas e mais as leis que orientam essas políticas. Ora, um dos critérios usados no Índice para classificar positivamente as políticas é o da brevidade de acesso pelos imigrantes estrangeiros aos direitos de cidadania. Centrando a análise na lei, o Índice não tem em conta o período que os imigrantes demoram a ter acesso à documentação, sem a qual o seu acesso àqueles direitos fica restringido. Se tivesse, o país desceria vários lugares no *ranking* em que está hoje tão bem classificado.

A segunda prioridade deveria ser o problema do acesso à habitação pelos imigrantes. É certo que este problema não é específico da população imigrante, mas manifesta-se com particular gravidade nos setores mais pobres desta, nomeadamente por falta de rede social local de apoio familiar. As situações de sobrelotação dos alojamentos são, por isso, quase três vezes superiores entre estrangeiros do que entre portugueses.<sup>6</sup> O Programa de Apoio ao Acesso à Habitação 1.º Direito, englobado no Programa de Recuperação e Resiliência (PRR), contempla a resposta às necessidades dos imigrantes. No entanto, para garantir a efetividade dessa possibilidade de resposta, será necessário criar mecanismos institucionais que assegurem que as câmaras municipais, a quem compete concretizar o programa, incluam os imigrantes no diagnóstico das necessidades do território, através da eventual participação no processo da futura APMMA.

Recorde-se, a este propósito, que o domínio da habitação foi o primeiro a ser objeto de uma política pública com grande incidência na imigração, o Programa de Erradicação de Barracas (PER), lançado em 1993. Este programa criou uma oferta pública de habitação com escala rara nas políticas sociais nacionais e não excluiu dos seus beneficiários os estrangeiros, mesmo quando em situação irregular. Teve, porém, um efeito perverso. Confundindo habitação social com bairro social, introduziu uma lógica de segregação residencial que, em grande medida, sobrepôs territórios sociais e territórios da imigração. Tirando as lições daquele programa, conviria, nas soluções a colocar em prática, disponibilizar habitação social sem a constituição de bairros sociais.

A terceira prioridade deveria ser a promoção da integração (*mainstreaming*) das políticas de imigração.<sup>7</sup> Ou seja, a inclusão gradual do tratamento das questões da imigração, principalmente no domínio da integração, nos ministérios, organismos da administração central e autarquias. Justifica-se a existência de uma agência para as migrações e asilo, focada na gestão dos fluxos de imigração e na documentação dos imigrantes. Porém, as políticas públicas de integração dos imigrantes deveriam ser menos um domínio setorial específico e, incrementalmente, uma componente das políticas públicas setoriais e municipais, eventualmente coordenadas por um membro do Governo com a função de promover o trabalho em rede entre todas as agências envolvidas.

Num quarto nível de prioridade, há um conjunto de medidas que merecem ser mais generalizadas e aprofundadas. Destacamos duas. Em primeiro

lugar, a promoção, pelo Estado, da aprendizagem da língua portuguesa pelos imigrantes, especialmente por aqueles que têm outra língua materna e cujo número está a aumentar com o recente crescimento de uma nova fileira migratória a partir do subcontinente indiano. Essa promoção deveria incluir o acesso a outros níveis de proficiência para além dos níveis iniciais ou intermédios, enquanto medida essencial para a promoção da integração.

Em segundo lugar, prosseguir a simplificação no reconhecimento de graus estrangeiros de nível superior. Nos trabalhos não qualificados (grupo profissional 9 das estatísticas das profissões), a percentagem de trabalhadores com habilitações superiores, sobrequalificados, é três vezes maior entre os estrangeiros do que entre os portugueses.<sup>8</sup> Uma vez mais, a simplificação dos procedimentos de reconhecimento no caso dos refugiados da Ucrânia é um caso de boas práticas que poderia ser generalizado.<sup>9</sup>

Em resumo, melhores políticas públicas de imigração exigem que, prioritariamente, se resolva o problema da documentação dos imigrantes e, ainda, que se garanta a participação dos imigrantes nos atuais programas de acesso à habitação, se substitua o acantonamento setorial das políticas de integração pela sua integração em todos os setores da governação, bem como o alargamento da efetividade de medidas em vários domínios, em particular no da educação. ▶

## O Estado deve promover a aprendizagem da língua portuguesa pelos imigrantes, especialmente por aqueles que têm outra língua materna e cujo número está a aumentar

<sup>5</sup> MIPEX: <https://www.mipex.eu/>

<sup>6</sup> Dados do Eurostat, em Catarina Reis Oliveira (2022). *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2022, Lisboa, Observatório das Migrações, Alto*

<sup>7</sup> Ver Scholten, Peter, e Iona van Breugel (2018). *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, Cham, Palgrave Macmillan

<sup>8</sup> Dados do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em Oliveira, Catarina (2022). *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2022, Lisboa, Observatório das Migrações, Alto Comissariado para as Migrações*, p. 160

<sup>9</sup> <https://portugalforukraine.gov.pt/faqs-pt/>



# SAÚDE



---

**Julian Perelman**

Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade NOVA de Lisboa

**Alexandre Lourenço**

Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade NOVA de Lisboa  
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra



## Um aumento da procura a que o aumento da oferta não dá resposta

O atual Ministro da Saúde, tal como a anterior, exhibe com orgulho o aumento de atividade do SNS, como indicador da sua capacidade e resiliência. No terreno, os doentes continuam insatisfeitos com a falta de acesso (marcada pelos longos tempos de espera), enquanto os profissionais se queixam da incapacidade dos serviços em dar uma resposta adequada. Ambos têm razão, como demonstram os números: a produção de cuidados aumenta, mas a procura de cuidados aumenta ainda mais (ver gráfico). Por um lado, a atividade aumenta: há mais primeiras consultas e mais cirurgias programadas. No entanto, os utentes em lista de espera também aumentam, tanto para cirurgia programada como para primeiras consultas. Este é o paradoxo do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Vários fatores – ainda por demonstrar – poderão explicar o aumento substancial da procura. Para começar, podemos mencionar a redução progressiva das taxas moderadoras desde 2016, e a sua quase eliminação em 2021, que poderão ter eliminado uma barreira financeira à procura de cuidados de saúde. No entanto, a isenção por motivos de insuficiência financeira já existia desde o tempo da Troika, oferecendo serviços gratuitos a quase metade da população, pelo que não se espera que esta reforma possa explicar o aumento, enquanto estudos em Portugal mostraram a baixa influência das taxas moderadoras na procura de cuidados.<sup>1</sup>

Talvez mais relevante, o envelhecimento da população aumenta o risco de doenças crónicas e as subsequentes necessidades. Os cidadãos com mais de 65 anos representavam 20% da população em 2013, mas aproximam-se dos 24% em 2021. A geração

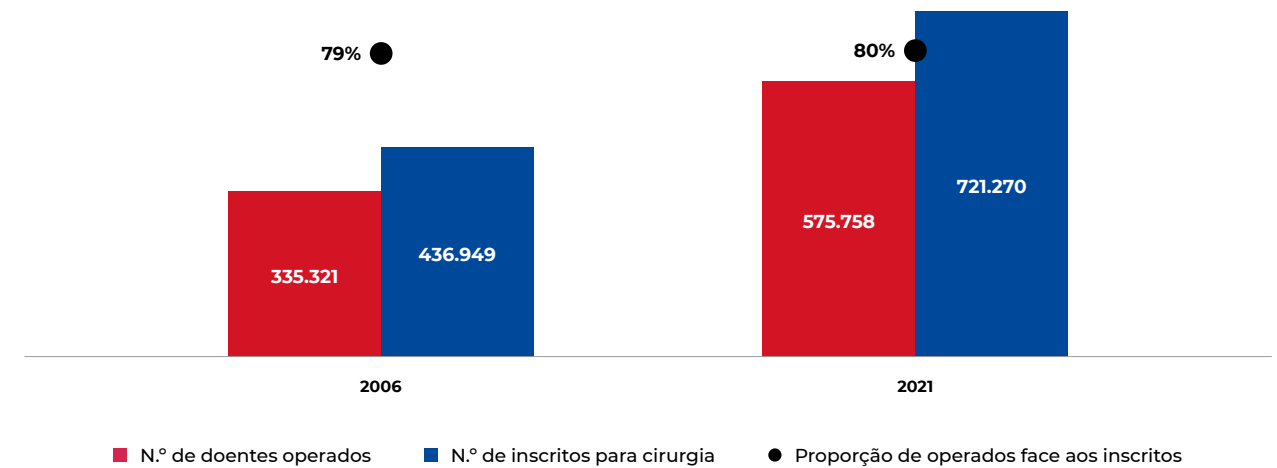
do *baby boom* está a atingir a idade da reforma, sem ser substituída em números pelas gerações mais novas, alterando o perfil dos utentes do SNS e as suas necessidades.

### O envelhecimento da população altera o perfil dos utentes do SNS, aumentando o risco de doenças crónicas e as subsequentes necessidades

Podemos ainda mencionar outra alteração no perfil dos utentes, possivelmente associada à pandemia e à existência de serviços privados: o maior consumismo e a procura de conveniência. De facto, o cidadão pretende consumir cuidados de saúde como outro qualquer serviço, resolvendo o problema assim que se apresenta. As áreas dos serviços, tal como a banca, o retalho ou os serviços privados de saúde, favorecem a conveniência e a lógica “o cliente é que sabe”. Reconhecidamente, os serviços de saúde privados têm induzido a procura de cuidados através de baixos preços e sobre-utilização de cuidados. Também a pandemia e o clima ansiogénico que suscitou terão certamente agudizado estes comportamentos e expectativas. Por outro lado, se durante várias décadas os cuidados de saúde primários foram o *gatekeeper* do sistema de saúde, este efeito tem-se esbatido ao longo do tempo. Questiona-se em que medida a oferta de cuidados de saúde primários, muito

### Número total de doentes inscritos para cirurgia e operados, proporção de doentes operados (em percentagem dos inscritos)

Fonte: Portal Transparência do SNS



O número de doentes inscritos para cirurgia quase que duplicou entre 2006 e 2021, mas a capacidade de resposta medida em número de cirurgias realizadas acompanhou a procura, com a proporção de doentes operados a manter-se estável em torno dos 80%.

centrados nos cuidados preventivos, corresponde às necessidades dos utentes e do sistema de saúde, mais preocupados com a resolução de problemas agudos.

Finalmente, as novas tecnologias aumentam ou criam a sua própria procura. Surgem novos tratamentos para doenças ou sintomas anteriormente não tratáveis, são desenvolvidos novos métodos de diagnóstico lançados com estratégias de marketing agressivas. A indústria farmacêutica procura mercados ainda não explorados e com pouca concorrência, onde podem determinar o preço unilateralmente em situação de monopólio. A estratégia de todos estes atores passa por dar maior visibilidade ao problema de saúde, destacar o seu caráter incapacitante e criar expectativas em relação aos tratamentos, através de pressões diversas sobre associações de utentes, profissionais de primeira linha e população geral. A procura aumenta, face a um estado social extremamente vulnerável à opinião pública.

Do lado da prestação de serviços, o aumento não é de estranhar, quando observamos que o número de profissionais de saúde passou de 127 mil para 153 mil entre 2010 e 2022. No entanto, a produtividade não aumentou ao mesmo ritmo, explicando a incapacidade do SNS de responder ao aumento da procura. A perda

de produtividade tem várias explicações, que foram expostas inúmeras vezes. A pandemia terá certamente criado um forte desgaste, potenciado pela ansiedade face a uma realidade desconhecida, pelo aumento das necessidades e pelo dilema moral de não ter resposta face a situações críticas. Em paralelo, a própria dificuldade do aumento da procura será uma das principais fontes de *burnout* dos profissionais, submetidos a ritmos de trabalho incomportáveis.

Os níveis de remuneração baixos, a falta de progressão na carreira e nos rendimentos e o sentimento de perda de autonomia terão contribuído para agudizar a situação. Finalmente, estes aspetos prendem-se com lacunas no planeamento e na organização dos serviços, que pecam pela falta de adaptação e preparação para novos modelos de cuidados e expectativas da população, pela falta de reconhecimento dos profissionais e pela sobrecarga burocrática que impede cada um de exercer as funções para as quais tem maior competência e interesse. ▶

<sup>1</sup> Barros, P. P., Afonso, H., Martins, B., & Pereira, D. (2013). *Impacto das taxas moderadoras na utilização de serviços de saúde*. Nova School of Business and Economics

## Um sistema ainda sem uma estratégia capaz de articular todos os setores e enquadrar todos os agentes

*O crescimento do setor privado tem exercido uma forte pressão sobre os recursos do SNS, colocando em causa a resposta pública*

A resolução dos problemas referidos do texto anterior requer um novo pensamento estratégico para o sistema de saúde português. Não se pretende apresentar um roteiro detalhado das estratégias a implementar, mas de áreas que requerem reflexão e respostas estruturadas.

O desenvolvimento do setor público de saúde foi conseguido através de um equilíbrio entre a prestação pública e privada. As tréguas entre os dois setores permitiram aos profissionais de saúde empregados no setor público assegurar complementos remuneratórios através de práticas privadas. Ao longo do tempo, os evidentes conflitos de interesse entre os dois setores foram tolerados com benefício para ambas as partes. Nas últimas duas décadas, as características e ambições do setor privado modificaram-se, tendo sido encetada uma estratégia de crescimento através de fortes investimentos e expansão territorial, observando-se uma elevada consolidação da oferta privada. Num contexto de recursos limitados, nomeadamente humanos, o crescimento do setor privado tem exercido uma forte pressão sobre os recursos do SNS, colocando em causa a resposta pública. Tal observação é mais preocupante quando são as próprias ineficiências do setor público que geram esta concorrência por recursos. O desadequado funcionamento dos serviços públicos conduz à necessidade de recurso ao setor privado, onde muitos dos médicos exercem em acumulação com o emprego público. A resposta simplista a esta questão passa pela exclusividade do emprego público. Contudo, será que esta situação se explica pelo facto de os médicos não estarem em exclusividade, ou por não existirem instrumentos de gestão e incentivos que permitam um funcionamento adequado? Não faria sentido dotar de instrumentos privados os serviços públicos, ou implementar concessões de serviços públicos a entidades privadas? Ao não encontrarmos respostas a estas questões, corremos o risco de tomar medidas, como a da exclusividade, com impacto mínimo na prestação de cuidados.

A recente Lei de Bases da Saúde enquadra o setor privado com um carácter de supletividade, ignorando o peso crescente do setor privado em Portugal.

O peso do setor privado tem vindo a crescer nos últimos 20 anos, tendo esta tendência sido interrompida apenas durante a pandemia. Para além dos pagamentos diretos das famílias (49%), o maior pagador da prestação privada de cuidados de saúde em Portugal continua a ser o SNS (cerca de 25%), seguido dos subsistemas públicos (8%) e dos seguros privados (7%).

A existência de um setor privado com maior peso na prestação coloca em causa a lógica supletiva. Este peso exige uma maior regulação do setor privado, aumentando a transparência em relação aos preços e a qualidade, com foco específico na indução de cuidados desnecessários. É por demais evidente a atual falta de escrutínio sobre os serviços prestados no setor privado, sendo o papel da Entidade Reguladora da Saúde irrelevante. No nosso entender, um primeiro passo fundamental consiste em criar um pensamento de sistema de saúde, criando condições para uma maior transparência e mitigação da variabilidade de práticas, nos custos e nos resultados em saúde de ambos os setores, público e privado. A criação do Registo de Saúde Eletrónico Único e de uma agência para a qualidade de cuidados em saúde representariam passos decisivos neste sentido.

### As reformas em curso

No que diz respeito às reformas em curso, um ponto central para destacar é a aprovação, em 2022, do Estatuto do SNS. Um dos elementos centrais que este Estatuto tentou clarificar foi a relação entre o SNS e o setor privado. No entanto, esta clarificação, indicando o carácter supletivo do setor privado, não parece ter qualquer consequência prática para as políticas, a gestão e as práticas. Por um lado, o termo de supletivo precisa de uma operacionalização prática, ainda em falta. Por outro lado, como já mencionado, a colaboração entre o SNS e o setor privado, seja qual for, requer instrumentos técnicos que facilitem a comunicação e a comparação de práticas e custos. Assim, apesar do que foi mencionado no Estatuto, permanece a concorrência entre setores e uma dependência cada vez maior do SNS em relação ao setor privado, baseada na incapacidade crescente em oferecer resposta rápida às necessidades.

Um segundo ponto que merece destaque, no Estatuto, é a criação da Direção Executiva do SNS (DE-SNS), em funcionamento há alguns meses, permitindo uma primeira avaliação em relação às reformas expectáveis.

Importa mencionar, em primeiro lugar, vários aspetos positivos nesta fase preliminar de trabalho. O discurso é sem dúvida positivo quanto ao objetivo declarado, e repetido, de maior autonomia e responsabilização das entidades do SNS, incluindo o reforço da gestão e da liderança. Entre outros, as nomeações mais recentes de Conselhos de Administração de hospitais parecem apontar uma mudança de rumo interessante, que merece ser avaliada. É de louvar a visão pragmática, de fazer o melhor com os recursos disponíveis, nomeadamente na tentativa de resolver problemas muito concretos, como na gestão e reorganização das urgências, na agilização das baixas médicas ou na proposta de contratação descentralizada dos recém-especialistas

*A criação do Registo de Saúde Eletrónico Único e de uma agência para a qualidade de cuidados em saúde representariam passos decisivos neste setor*

**Orçamentos insuficientes, desligados das necessidades e aprovados tardiamente limitam muito a autonomia das administrações hospitalares no SNS**

(os concursos institucionais). Este pragmatismo contrasta com o imobilismo dos últimos anos, marcados pelo descontentamento sem soluções e a espera passiva de meios adicionais muito ilusórios. Foram ainda desenvolvidos esforços para acompanhar as práticas e promover o trabalho em rede entre instituições do SNS, substituindo o trabalho das Administrações Regionais de Saúde, pouco efetivo na maior parte dos casos. A criação de novas Unidades Locais de Saúde poderá ser ainda uma etapa positiva de maior integração de cuidados, desde que devidamente implementada.

No entanto, na ação da DE-SNS, vários aspetos parecem menos positivos, ou em falta, ou ainda, nesta fase precoce, pouco claros. Se o discurso da autonomia e responsabilização tem ganho preponderância, ainda faltam os atos concretos da sua operacionalização. Em primeiro lugar, importa verificar se os orçamentos hospitalares se adequam da melhor forma às necessidades. Orçamentos operacionais e de investimento insuficientes e desligados das necessidades impedem as decisões de investimento, esvaziando o objetivo da maior autonomia. Em segundo lugar, a autonomia e responsabilização concretizam-se em grande parte nos Planos de Atividade e Orçamento (PAO). Este instrumento de gestão é apresentado pelas instituições de saúde, incluindo propostas de desenvolvimento dos cuidados e investimentos associados. Os PAO, para serem efetivos, devem ser aprovados em tempo útil pelos Ministérios da Saúde e das Finanças, sendo que, uma vez o PAO aprovado, o hospital ganha a possibilidade de gerir a organização sem necessidade de autorizações adicionais. Ora, na altura em que escrevemos estas linhas, apenas sete hospitais viram os seus PAO formalmente aprovados para o ano 2023<sup>1</sup>, limitando de facto a autonomia das administrações. Em termos de responsabilização, apesar de estar definido o modelo do Contrato de Gestão, nenhum destes contratos foi assinado à data de hoje, pelo nosso melhor conhecimento.

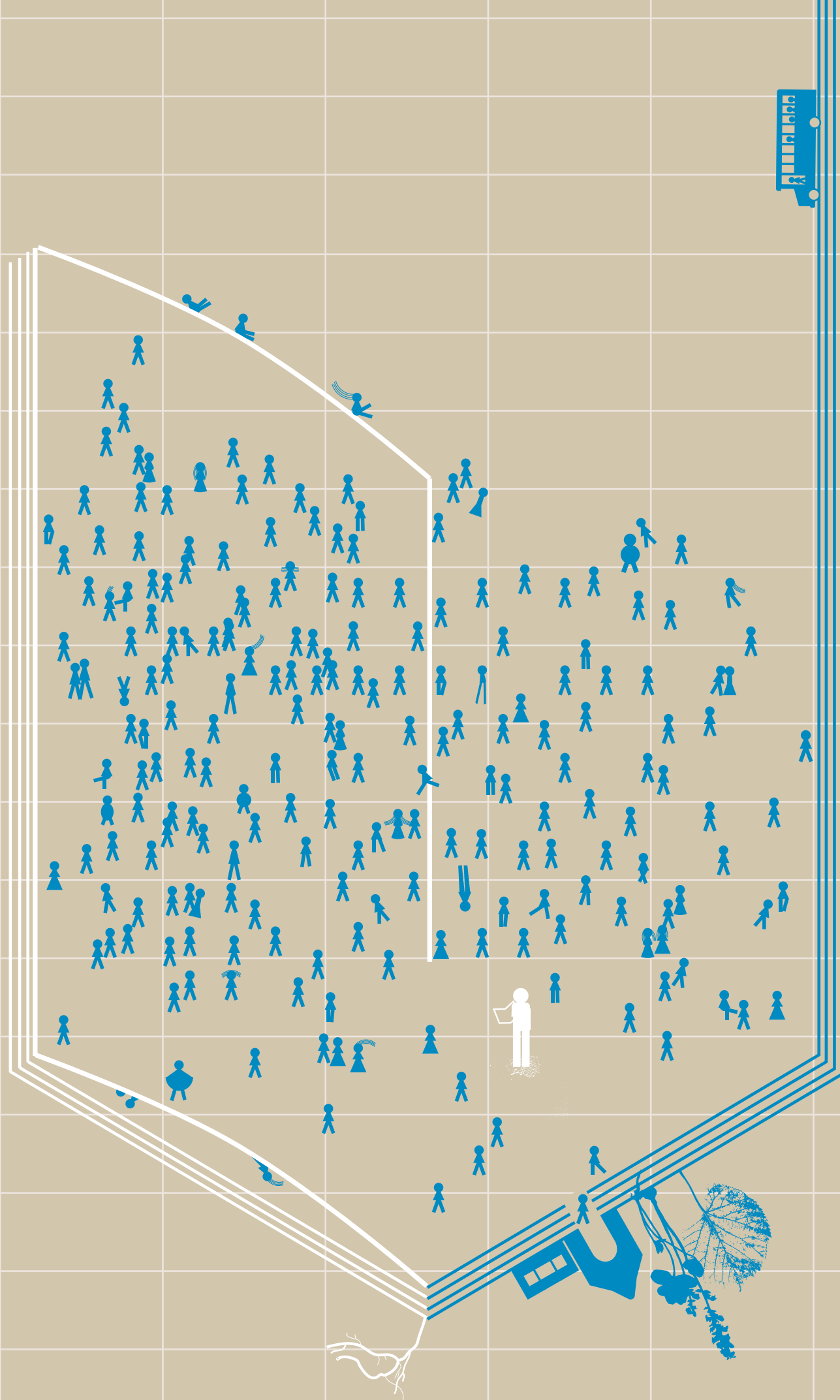
Outra matéria por esclarecer é o processo de contratualização. Anualmente, os hospitais assinam um Contrato-Programa (ou acordos-modificativos), onde consta a atividade prevista para o ano e orçamento associado. Estes contratos são negociados entre hospitais e as Administrações Regionais de Saúde, sob orientação da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS). Apesar das suas fragilidades, ao longo das últimas duas décadas, este instrumento permitiu criar uma ideia de quase-mercado com a compra estratégica de serviços entre um pagador e um prestador de cuidados. A entrada em cena da DE-SNS vem alterar este modelo, uma vez que acompanha os hospitais na avaliação das necessidades e evolução prevista das práticas clínicas e gestão, enquanto também apoia a ACSS no desenho destes contratos. Esta alteração pode constituir uma inflexão nunca efetivamente implementada, devendo perceber-se o novo enquadramento para os contratos-programa: instrumento de compra de serviços ou instrumento de controlo de gestão.

Finalmente, a questão das Unidades Locais de Saúde (ULS), que se apresenta como uma bandeira da DE-SNS, merece uma atenção aprofundada. Na prática, o desenvolvimento das ULS prende-se com o discurso geral da descentralização, onde “a ULS operacionaliza ao nível local,

enquanto a DE-SNS planeia e organiza”. Se por um lado o desenvolvimento das ULS é um instrumento de descentralização, condicional a uma efetiva autonomia, o planeamento fica mais centralizado, com a DE-SNS a cumprir o que as ARS nunca conseguiram fazer. Existe um risco elevado de as estruturas organizacionais mimetizarem os erros da maioria das ULS existentes. Ou seja, perpetuar o *status quo* organizativo e pouco avançar na integração de cuidados de saúde. Na prática, além do novo modelo administrativo, exigem-se passos concretos para permitir uma melhor colaboração entre níveis de cuidados de saúde e setor social através da definição local de propostas de valor para os doentes, nomeadamente através do desenho colaborativo de percursos clínicos centrados nas pessoas. De que forma a governação e o financiamento irão permitir um ambiente de melhoria contínua e desenvolvimento de cuidados de saúde ainda carece de esclarecimento. Por outro lado, não se entende até que ponto a entrada de dois novos atores regionais e locais (CCDR e municípios) pode contribuir para uma melhor prestação de cuidados, correndo-se um risco elevado de introduzir novos atores pouco esclarecidos e acrescentar uma nova camada político-burocrática sem ganhos para a população. ▶

**A criação da Direção Executiva do SNS tem vários aspetos positivos, mas também limitações, riscos e questões que estão ainda por esclarecer**

<sup>1</sup> Plano Aprescia. <https://www.utam.gov.pt/>



# EDUCAÇÃO

---

Isabel Flores

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte

## Um sistema pouco flexível e escolas com reduzida autonomia

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986 estabelece como princípios organizativos, entre outros: contribuir para a realização do educando, através do pleno desenvolvimento da personalidade; assegurar o direito à diferença bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas; desenvolver a capacidade para o trabalho e proporcionar, com base numa sólida formação geral, uma formação específica para a ocupação de um justo lugar na vida ativa; contribuir para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos; assegurar a igualdade de oportunidades.

A grande meta do acesso está hoje alcançada e em Portugal muitos passos foram dados no sentido de garantir o direito à educação, como demonstra a permanência na escola até aos 18 anos e o indicador do abandono escolar<sup>1</sup>. A qualidade das aprendizagens a nível médio é agora comparável com os parceiros internacionais revelando que a apropriação de conhecimento e sua mobilização tem tido também uma evolução positiva para a maioria dos que frequentam a escola.

Temos agora de virar as políticas para o cumprimento das restantes objetivos: desenvolvimento integral; direito à diferença; mobilidade social e oportunidades de construção de um espírito crítico. Portugal continua a ser um dos países em que o estatuto socioeconómico das famílias mais determina o sucesso das aprendizagens<sup>2</sup>. Temos também uma larga percentagem de alunos que chega aos 15 anos com um nível demasiado baixo de competências<sup>3</sup>.

Novos e complexos desafios aconselham a que o sistema de gestão escolar adote conceitos e modelos pedagógicos alternativos. O objetivo maior é construir uma escola em que cada aluno seja distinto. Uma escola

potenciadora de uma sociedade mais rica, criativa e produtiva. A escola que queremos no futuro deve moldar as políticas públicas no presente. Em Portugal, pouco poder é ainda confiado às escolas e esta gestão muito centralizada, com políticas iguais para todos os contextos, tem dificuldade em criar mecanismos de adaptação rápida e resposta a necessidades específicas.

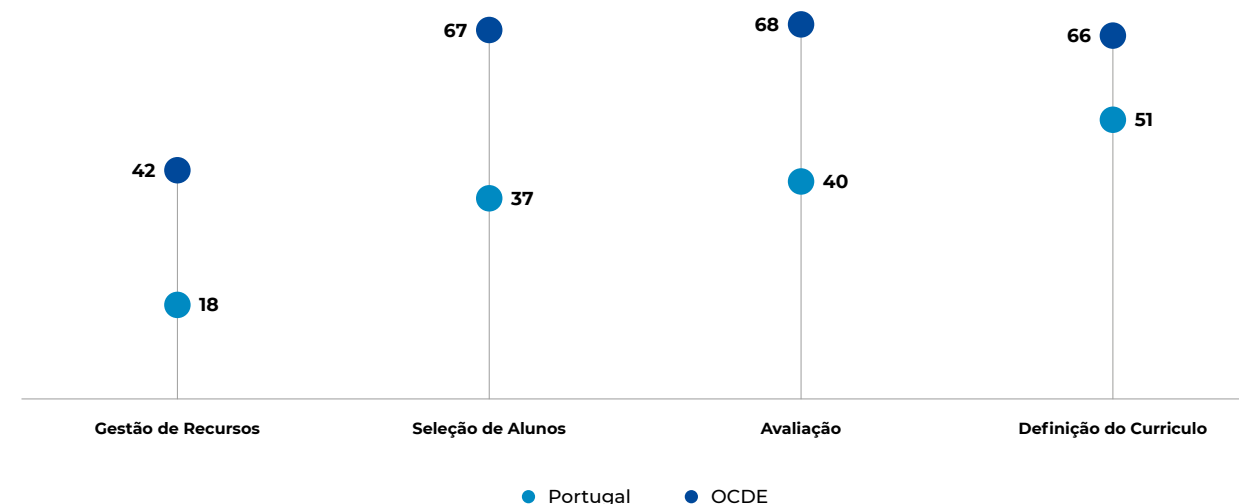
### Portugal continua a ser um dos países em que o estatuto socioeconómico das famílias mais determina o sucesso das aprendizagens

Os diretores das escolas portuguesas consideram que o seu poder é muito limitado (ver gráfico). De facto, os professores são colocados através de uma lista ordenada a nível nacional; os salários são tabelados; as rescisões de contrato são muito complicadas; a organização do número de docentes é calculada em função de um rígido número de turmas, com pequenas majorações de crédito horário, a gestão de outros recursos humanos está também fora da esfera dos diretores, o orçamento de uma escola esgota-se nos salários e pouco ou nada sobra para acrescentar outras despesas, e os alunos são colocados de acordo com critérios previamente definidos iguais para todas as escolas.

As áreas onde os diretores reconhecem alguma capacidade de decisão no seio da escola são partes do currículo e avaliação, no que se refere à avaliação interna.

### Perceção dos diretores em relação ao seu poder de decisão em diferentes dimensões da gestão escolar (Portugal e Média da OCDE; escala: 0 a 100)

Fonte: OCDE, PISA (2015)



Os diretores portugueses consideram ter pouco poder de decisão face aos seus pares dos restantes países da OCDE, em particular no que se refere à gestão de recursos.

Por contraste, na República Checa, Países Baixos e Reino Unido, 90% dos diretores declaram ter poder para contratar e despedir os seus professores, são inteiramente responsáveis pela gestão dos seus orçamentos e tomam decisões sobre o currículo e os critérios de avaliação dos alunos. Nestes países, a maioria das decisões que as escolas podem assumir estão inseridas em linhas diretrizes e são discutidas e analisadas a diversos níveis de governança – local, regional e nacional – permitindo chegar a soluções mais robustas e minimizando os riscos de disparidade entre escolas.

O exemplo dos Países Baixos é de realçar. Os diretores não têm de seguir uma regra em relação ao número de alunos por turma, estas podem ter configurações variáveis conforme os assuntos que estão a ser tratados. Os diretores podem delegar nas mãos dos docentes o planeamento das aulas e os conteúdos que são lecionados. A maioria dos docentes opta por não ter um manual e adapta-se a cada grupo, por vezes lecionando conteúdos distintos a alunos que frequentam a mesma disciplina. O regime de avaliação interna obriga apenas à realização de um exame no final de ciclo. Os professores não estão obrigados a cobrir uma dada quantidade de matéria

entre testes. O que é considerado relevante é que os alunos cheguem ao fim de um certo número de anos e consigam aplicar o conhecimento acumulado, sendo a sequência e a forma como são ensinados pouco relevantes, ainda que haja inspeções e as escolas devam responder pelas suas opções. O objetivo é que as escolas consigam olhar para si mesmas e melhorar as suas práticas. O desempenho médio nos testes internacionais é elevado e a relação entre estatuto socioeconómico e aprendizagem é pouco acentuada. A percentagem de comunidades imigrantes tem vindo a crescer nos últimos anos e, por agora, as escolas mostram-se capazes de responder à diferença.

A evidência vai demonstrando que a decisão de proximidade, com responsabilização, permite respostas de maior qualidade e mais adequadas ao dinamismo dos contextos. ▶

<sup>1</sup> <https://www.pordata.pt/portugal/taxa-de-abandono-escolar+total+e+por+sexo-433>  
<sup>2</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f7986824-en/index.html?itemId=/content/component/f7986824-en>  
<sup>3</sup> idem



## A árdua luta pela descentralização: uma revolução em busca de campeões

*A descentralização das decisões sobre currículos, critérios de avaliação e metodologias de ensino pode contribuir para um ambiente mais inclusivo, mais focado nos alunos e mais aberto à mudança*

A OCDE<sup>1</sup> encontra resultados mais elevados nos testes PISA nos países onde as escolas têm poder de decisão sobre os currículos, os critérios de avaliação e as metodologias de ensino. A diferença encontrada é particularmente expressiva quando a autonomia vem acompanhada de responsabilização e prestação de contas.

A descentralização daquelas decisões para as comunidades escolares pode contribuir para um ambiente mais inclusivo, mais focado nos alunos e mais aberto à mudança do tecido económico e social. No entanto, o nível ideal de descentralização, a base de apoio social necessário para essa descentralização e a eventual existência de outras opções para alcançar os mesmos resultados ainda são objeto de debate.

Ao longo das últimas décadas diversas tentativas de descentralização têm sido agendadas por governos de cores políticas distintas. A ideia de privatização, em contraponto, permitindo a escolha por parte dos pais, tem estado pouco presente na agenda portuguesa, embora tenha sido legislada uma maior abrangência de contratos de associação<sup>2</sup> no sentido de permitir que os pais escolhessem a melhor opção. Apesar de legislada, esta ideia nunca se materializou e as opções que têm estado em discussão ou em fase de implementação giram em torno da descentralização e autonomia – uma discussão com mais de três décadas, mas com resultados tímidos.

De notar que em Portugal mesmo o ensino privado tem de seguir grande parte das regras estabelecidas pelo Ministério da Educação – sendo a autonomia curricular, pedagógica ou avaliativa similar às das escolas públicas. Os salários são regulados por tabelas inferiores ao que se paga no setor público. A organização de horários e o número de alunos por turma está também condicionada, ainda que as escolas possam selecionar os seus docentes diretamente.

A força do *status quo* é considerável. O sistema público de educação em Portugal desenvolveu-se desde a sua origem num modo prescritivo. Descentralizar e dar autonomia implica confiar na instituição-escola e ultrapassar o medo de comportamentos pouco transparentes e de

favorecimentos ilícitos. Esta linha de argumentação tem-se sobreposto a todos os potenciais benefícios da descentralização, em particular no que se refere à gestão de recursos humanos ou financeiros, e ainda nenhuma política utilizou argumentação para tentar provar o contrário.

São discutidas abaixo algumas linhas de mudança no que respeita às políticas de gestão de professores e também à autonomia curricular, avaliativa e pedagógica.

### Gestão de professores

A gestão de recursos é a responsabilidade que se mantém mais concentrada nas mãos do Ministério da Educação, especialmente no que se refere à contratação, remuneração e cessação de contratos de professores.

A maioria dos países segue uma estratégia de recrutamento aberto, realizado diretamente pelas escolas tendo em conta a realidade onde os professores vão trabalhar. Para além de Portugal, só a Alemanha<sup>3</sup> utiliza listas ordenadas para a colocação de professores, ainda que este país o faça usando critérios muito mais latos. Em Portugal o sistema é quase integralmente centralizado na Administração Central, por via de lista ordenada, com apenas dois critérios – classificação de formação inicial e dias de experiência profissional. Trata-se de uma herança antiga: a contratação de professores por lista ordenada<sup>4</sup>, com critérios semelhantes aos atuais, teve início em 1960.

Nos últimos 50 anos pouco mudou e esta política é ainda hoje defendida, principalmente pelos sindicatos, que alegam a necessidade de manter o sistema de colocação transparente e à prova de corrupção e abusos de poder<sup>5</sup>. Estiveram por várias vezes em cima da mesa propostas de alteração do sistema de colocação de professores, e algumas chegaram a ser implementadas, mas apenas temporariamente. Propostas que visavam apenas alterações de critérios à fórmula atual foram também mal recebidas. Em 2007, por exemplo, foi lançada uma Prova de Avaliação de Conhecimentos e Capacidades para acesso à profissão docente (PAAC) com o objetivo de nivelar e apurar a competência para a profissão, com alteração nos critérios de seriação. Seria, porém, suspensa em 2015, em resultado da onda de contestação gerada no seio dos professores, que culminou com o decretar a sua ilegalidade<sup>6</sup>.

Propostas que visam a colocação de professores de forma menos administrativa e mais ancorada na escola, passando esse poder para as mãos dos diretores e corpos de gestão de escola, têm sido apenas experimentadas em contextos muito específicos<sup>7</sup>, de restrita abrangência e que têm vindo a desvanecer-se a favor de uma crescente centralização.

O atual XXIII Governo apresentou uma proposta para descentralizar a seleção dos professores a nível dos quadros de zona pedagógica, dando aos diretores a possibilidade de selecionar cerca de 30% dos seus quadros<sup>8</sup>, mas a proposta foi recebida com uma enorme contestação da classe docente e longos meses de negociação, acabando a ideia por ser abandonada.

*O medo de comportamentos pouco transparentes e de favorecimentos ilícitos tem-se sobreposto a todos os potenciais benefícios da descentralização*

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48910490.pdf>

<sup>2</sup> Decreto-Lei 152/2013

<sup>3</sup> Apesar de serem listas ordenadas a abertura de uma vaga está acoplada a características específicas e análise curricular tendo por base essa vaga. A lista não é generalista e é adaptada a cada vaga

<sup>4</sup> Portaria-17789-de-4-de-julho 1960

<sup>5</sup> Viseu, S. e Barroso, J. (2020) "A Carreira e a Avaliação dos Professores em Portugal: mudanças nos modos de regulação da educação", Currículo sem Fronteiras, v. 20, n. 1, p. 108-128

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> Nas escolas TEIP, miniconcursos, Bolsa de Contratação de Escola

<sup>8</sup> <https://www.dn.pt/sociedade/caiu-proposta-de-diretores-poderem-selecionar-30-dos-professores-15599047.html>

## Os sindicatos não aceitam que o poder de colocação de professores passe para as escolas ou outras estruturas locais, ainda que apenas parcialmente

Nesta área foi apresentada uma proposta pela SEDES<sup>9</sup>, que não teve acolhimento político, mas que serve para marcar outras opções: tratava-se também de um desenho de compromisso entre uma curta lista seriada e a possibilidade de escolha do melhor candidato.

A colocação por lista ordenada tem cumprido o seu objetivo primário – ter professores distribuídos pelo intrincado tecido de escolas e percursos de aprendizagem. A questão coloca-se para o futuro num ambiente de mudança e modernização. Os sindicatos, na sua competência como representantes dos professores, não aceitam que esse poder passe para a mão das escolas ou de outras estruturas locais, ainda que apenas parcialmente<sup>10</sup>. As tensões nesta área são muitas e capazes de trazer uma classe inteira para a rua.

A investigação não consegue estabelecer os benefícios efetivos que poderiam emergir de modelos de contratação mais descentralizados, dado que o caso português de centralização total e lista ordenada é único. A alteração deste modelo poderá acontecer no futuro, mas trata-se, por agora, de uma mudança estrutural ainda à espera de um desenho que possa merecer a aceitação da classe docente. Terá de aguardar por uma janela de oportunidade e por mais evidência que demonstre os eventuais benefícios da mudança.

### Autonomia curricular, avaliativa e pedagógica

Em relação à autonomia curricular, avaliativa e pedagógica, onde se consegue encontrar maiores ligações com o desempenho das aprendizagens, Portugal tem feito algum progresso. As tentativas políticas de caminhar para um quadro de autonomia têm surgido nas agendas de diversos governos nas últimas três décadas, sendo suportadas por partidos à direita ou à esquerda. Esta é uma área onde é menos visível a contestação por parte dos sindicatos, mas que gera insegurança e medo a nível dos professores que a devem aplicar<sup>11</sup>.

No passado, a autonomia curricular assumiu a figura de disciplinas sem currículo pré-estabelecido, como foi o caso da Área de Projeto. Desde 2017, as escolas foram desafiadas a aderir a um novo projeto de descentralização curricular, Autonomia e Flexibilidade Curricular (AFC)<sup>12</sup>, que faz parte de um plano alargado<sup>13</sup> que visa colocar a escola no centro de decisão, tentando quebrar com o modelo prescritivo em vigor. A legislação prevê a autorização para a gestão flexível e contextualizada do currículo, podendo as escolas criar novos domínios ou disciplinas e também desenvolver novas práticas avaliativas. No âmbito da regulamentação, o governo elaborou um despacho que rege esta autonomia de forma bastante detalhada, balizando as possibilidades de autonomia, constituindo-se como um menu de escolhas alternativas. Este projeto foi iniciado como um projeto-piloto de adesão voluntária e como tal continua a ser: só as escolas que se sentem preparadas ou que encontram vantagens neste modelo se abalançam a acolhê-lo.

O governo tentou num segundo momento redesenhar o modelo, que em 2019 foi estendido a todas as escolas que o desejassem implementar,

tendo sido então lançado um projeto mais exigente<sup>14</sup> – os planos de inovação contratualizados, cuja autonomia de redesenho curricular podiam ser mais originais, podendo as escolas submeter currículos ao Ministério da Educação para aprovação<sup>15</sup>. Arrançou com 83 escolas/agrupamentos em 2019 e neste momento já chegou a 240. Estes planos podem ter uma abrangência muito distinta (apenas uma turma ou o agrupamento inteiro) e a duração pode também ser variável, pelo que é ainda difícil compreender os impactos da sua implementação.

A OCDE<sup>16</sup> reporta as dificuldades e resistências ao nível da sua implementação e alguma fraca adesão das escolas. É também apontado como aspeto a melhorar o facto de se tratar de projetos temporários. O mesmo estudo indica que as oposições surgem entre professores e também pais, que associam autonomia a facilitismo e temem que os filhos fiquem em desvantagem face às escolas que não adotam autonomia. Em particular, as preocupações centram-se na preparação dos alunos para o acesso ao ensino superior.

O relatório nacional de avaliação externa da autonomia e flexibilidade curricular<sup>17</sup> identifica novas dinâmicas pedagógicas e alteração do discurso, dando primazia aos interesses do aluno. Recomenda que este processo seja continuado mantendo o apoio de especialistas, incrementando a formação de professores e mantendo a confiança nas escolas. As opções adotadas são ainda as mais fáceis, como a da organização de calendário por semestres, mas já é possível identificar práticas alternativas e disciplinas que acrescentam ou substituem o currículo tradicional, como por exemplo a criação da disciplina de Ciências da Terra que substitui Ciências Naturais, Geografia e Físico-química no 7.º ano, ideia dos professores numa escola de Sintra. O Ministério da Educação criou um site<sup>18</sup> para partilha de experiências em autonomia curricular, onde surgem atividades diversas tais como aprender ciências no meio envolvente, criar estufas de experimentação ou explorar informação em forma analógica e digital.

Estamos ainda na esfera do experimental e, como uma boa experiência, é avisado que se recolham dados e que os mecanismos de monitorização e avaliação estejam no terreno durante a execução. O que está a ser feito é classificado como passos no caminho certo pela OCDE e também pelo referido relatório de avaliação externa. Por ora, estes programas, sendo opcionais, chegam apenas a quem se sente especialmente motivado, mas a aposta é que se difundam pelo exemplo. ▶

## Na sequência das reformas recentes, já é possível identificar práticas de autonomia curricular, que devem ser monitorizadas e avaliadas

<sup>9</sup> [https://sedes.pt/images/Documentos/GT\\_Educacao.pdf](https://sedes.pt/images/Documentos/GT_Educacao.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.fenprof.pt/45-mil-assinaturas-contra-a-contratacao-por-diretores-ou-outras-entidades-locais-entregues-no-me>

<sup>11</sup> Lima, L. (2020). Autonomia e Flexibilidade Curricular: Quando as escolas são desafiadas pelo Governo, Revista Portuguesa de Investigação Educacional, n.º especial, 2020, pp. 172-192

<sup>12</sup> Decreto-lei 55/2018 e Despacho n.º 5908/2017

<sup>13</sup> A par deste programa existe o Plano Nacional do Sucesso e no pós-covid o Plano 21|23 Escola+. O Perfil do Aluno à Saída do Secundário estabelece o mote comum: uma visão da escola mais autónoma, mais focada nas aprendizagens, mais inclusiva, menos punitiva e com maior capacidade de gestão e deliberação local

<sup>14</sup> Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho  
<sup>15</sup> Pode ser consultada uma listagem de novas disciplinas e de atividades e projetos desenvolvidos nas escolas, <https://afc.dge.mec.pt/pt/planos-de-inovacao>

<sup>16</sup> <https://www.oecd.org/education/2030/Curriculum-Flexibility-and-Autonomy-in-Portugal-an-OECD-Review.pdf>

<sup>17</sup> [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/AFC/estudo\\_avaliativo\\_afc.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/AFC/estudo_avaliativo_afc.pdf)

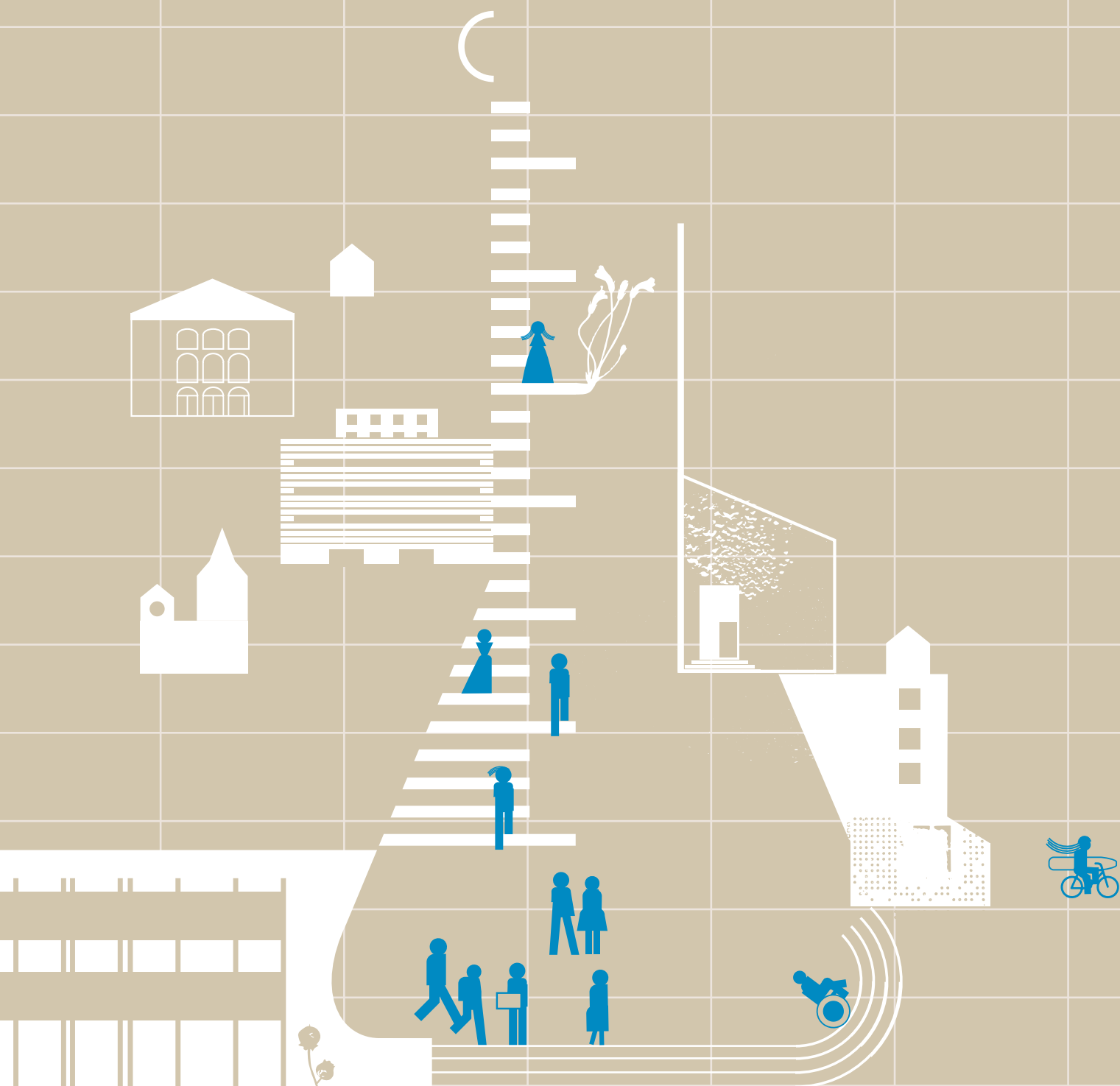
<sup>18</sup> <https://afc.dge.mec.pt/pt>

# CIÊNCIA E ENSINO SUPERIOR

---

Maria de Lurdes Rodrigues

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa





## Ciência: depois da autonomia e do crescimento, o quê?

O arranque da construção do sistema científico em Portugal, num modelo estabilizado, ocorreu apenas após 1985, sob tutela do Ministério do Planeamento e Administração do Território. A partir desta data, e durante uma década, as políticas de ciência foram predominantemente orientadas por um modelo centrado no planeamento e na definição de prioridades, com financiamento inscrito nos quadros comunitários de apoio, tendo por base o Plano Mobilizador de 1987 e o Programa Ciência de 1990.

Em 1995, após a mudança de governo e a criação do Ministério da Ciência, a política de ciência adquiriu o estatuto de política setorial autónoma da política de ensino superior, da política de economia e inovação, ou da política de planeamento e desenvolvimento do território. Nestes termos, construir e desenvolver o sistema científico significava fazê-lo crescer, criar massa crítica e ganhar escala. Não existiria sistema científico sem recursos humanos com formação avançada, sem recursos financeiros e sem instituições fortes, qualificadas, exigentes e internacionalizadas, sem todas as áreas de conhecimento desde as ciências fundamentais às ciências sociais e humanas, à semelhança do que se passava nos países democráticos mais desenvolvidos. A meta a alcançar para o crescimento do sistema científico foi desde início medida pela execução da despesa em I&D em percentagem do PIB, fixada atualmente em 3%.

Registou-se, ao longo das últimas três décadas, um relativo consenso em torno de questões como a internacionalização da atividade e da produção científica; a avaliação, transparência e rigor nos processos de atribuição de financiamento público; o apoio continuado, através de financiamento direto ou com incentivos

fiscais, à contratação de investigadores, ao desenvolvimento de atividades de I&D e inovação em empresas de diferentes setores; a formação avançada de investigadores em larga escala; a melhoria das condições de trabalho dos investigadores docentes e não docentes; ou/a responsabilidade das instituições científicas na promoção da cultura e da educação científica.

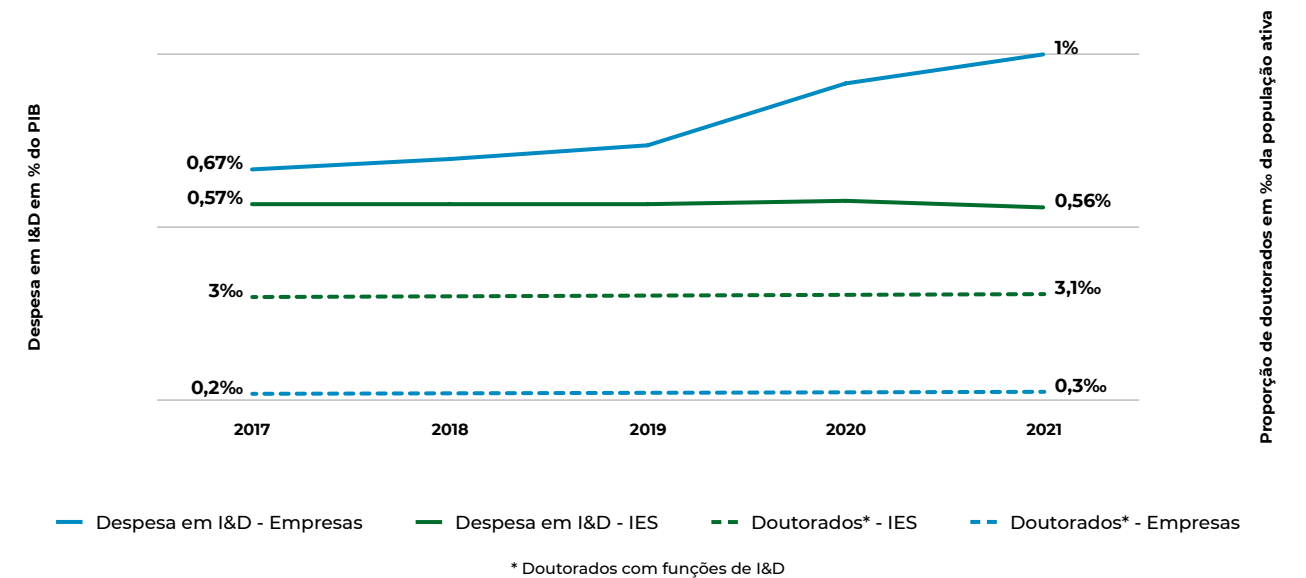
### Observa-se desde 2011 uma estagnação na despesa de I&D e no número de investigadores no conjunto do sistema científico

Reconhece-se hoje que a estratégia de autonomização da ciência tanto do ensino superior como da economia, do planeamento e do desenvolvimento do território, serviu eficazmente o desenvolvimento da investigação, a criação de massa crítica, a garantia da autonomia e da liberdade em ciência, a promoção equilibrada de todas as áreas científicas, a internacionalização e o aumento da produção científica com critérios internacionais.

O indicador do crescimento e desenvolvimento do sistema científico continua a ser a execução da despesa em I&D (universidades, estado, empresas e IPSS), altamente tributário do número de investigadores doutorados. Na série longa destes indicadores (Despesa e Investidores) pode verificar-se que o desenvolvimento do sistema científico, nas últimas décadas, se ancorou

### Evolução da despesa em I&D (percentagem do PIB) e dos doutorados\* (permilagem da população ativa). Empresas e instituições de ensino superior (IES)

Fonte: DGEEC



Apesar do aumento das despesas em I&D nas empresas, a proporção de investigadores doutorados em contexto empresarial mantém-se muito baixa, indicando que o aumento da despesa não decorre de alterações estruturais da economia.

maioritariamente nas universidades ou em unidades de investigação no seu perímetro e no trabalho de docentes do ensino superior. A principal preocupação expressa nos espaços de debate político, sobre a ciência, reside no défice de crescimento da despesa em I&D no setor empresarial.

Na evolução destes indicadores pode observar-se, a partir de 2011, uma estagnação na despesa de I&D e no número de investigadores no conjunto do sistema científico. A partir de 2017 a estagnação continua no setor das universidades, ao mesmo tempo que se regista um aumento da despesa no setor empresarial.

Porém, o aumento de despesa em I&D no setor empresarial, por um lado, não é suportada no trabalho de investigadores doutorados – entre os recursos humanos declarados pelas empresas como afetos à investigação só 5% são doutorados. Além disso, aquela despesa foi largamente impulsionada pelo sistema de incentivos fiscais (SIFIDE) e não por qualquer alteração na estrutura produtiva portuguesa. Instalou-se no espaço público um debate sobre a natureza das despesas do setor empresarial considerada despesa de I&D, que,

após avaliação, em 2023, culminou com uma revisão do regime fiscal<sup>1</sup>.

A estagnação do crescimento do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, registada desde 2011, requer que se repensem as políticas públicas de ciência visando dois objetivos: 1) continuar a trajetória de crescimento do SNCT através da afetação de recursos humanos e financeiros; 2) promover uma articulação virtuosa das políticas de ciência, as políticas de ensino superior e as políticas de economia e inovação.

A ausência de reflexão e de clarificação de objetivos nesta matéria constitui a principal ameaça de regressão no consenso em torno da política de ciência e de desvalorização dos progressos alcançados. ▀

<sup>1</sup> Sobre este debate público ver: Carlos Fiolhais "A ciência como verbo de encher" in Público, 4 de março de 2021; Vítor Ferreira "Costa Silva anuncia que fundo de capital de risco perdem benefícios fiscais do SIFIDE" in Público, 9 de novembro de 2022; Joana de Sá "Mais ciência, melhores empresas", in Público, 17 de novembro de 2022; Lusa "Auditoria da IGF ao SIFIDE deteta 3,19 milhões de Euros em crédito fiscal indevido", in Público 30 de janeiro de 2023

## Para aplicar mais conhecimento na economia temos de o produzir com a ciência

*Tem-se observado uma subordinação das políticas de ciência e de ensino superior às lógicas da economia e do território*

No espaço de debate público e nos programas eleitorais ou de governo não existem propostas concretas de reformas estruturais na ciência, no ensino superior ou mesmo na economia. Porém, têm sido tomadas decisões na distribuição de recursos financeiros e adotadas medidas assentes na ideia de que há um défice de transferência de conhecimento e de tecnologia para o tecido económico e social. Considera-se que tal défice é tributário das características da economia portuguesa, mas é devido também ao fechamento dos centros de investigação e das universidades sobre si próprias, sendo necessárias políticas orientadas para o ultrapassar. Tais políticas têm sido concretizadas através da regionalização da distribuição dos recursos financeiros dos fundos europeus, associada a uma “definição de prioridades estratégicas para uma especialização inteligente”.

O desequilíbrio, na distribuição dos recursos financeiros e de poder de decisão, desfavorável às políticas de ciência e ao sistema científico, tem resultado na subordinação das políticas de ciência e de ensino superior às lógicas da economia e do território. Com este caminho, pode estar em risco a continuidade do desenvolvimento e consolidação do sistema científico e de ensino superior – em estagnação desde 2011 – sem ganhos significativos para a economia e para os territórios.

Ao longo dos últimos 30 anos, apesar do consenso em torno das políticas de ciência e da sua autonomização em relação às políticas de economia e inovação, permaneceram latentes duas tensões que atualmente se exprimem nas decisões que têm sido tomadas.

A primeira tensão resulta da ideia de que a articulação entre a política de ciência e a política de economia e inovação, visando a valorização e a transferência de conhecimento, a qualificação e o desenvolvimento da atividade económica, se deve concretizar através da definição de prioridades absolutas, privilegiando ou financiando apenas algumas áreas do saber.

A criação da ADI (atualmente ANI), em 1993, com a missão de promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico, sendo financiada e tutelada

simultaneamente pelo Ministério da Economia e o Ministério da Ciência, foi o instrumento de política desenhado para a promoção da política de inovação. Ao longo dos anos desenvolveu capacidades e competências de apoio a projetos de inovação de processos e produtos, baseados na colaboração entre centros de investigação e empresas. Nas últimas décadas, os setores da economia que mais se modernizaram devem-no, em boa parte, à articulação que souberam estabelecer com os centros de investigação e com as universidades<sup>1</sup>. Porém, a perceção da insuficiência dos resultados da política de inovação, as dificuldades em induzir transformações na estrutura da economia portuguesa e na modernização das empresas têm sido geradoras de tensões e de dúvidas acerca das políticas a prosseguir para tornar mais aplicável o conhecimento e a ciência que os cientistas produzem em Portugal.

O desenvolvimento da economia portuguesa, a alteração do padrão de especialização e o aumento da produtividade e da competitividade das empresas têm sido associados<sup>2</sup> a múltiplos fatores, como sejam a dimensão das empresas, a qualidade da gestão, a qualificação dos recursos humanos e o sistema financeiro e de capitalização.

A transformação estrutural e o desenvolvimento da economia portuguesa são desafios decisivos para o país e o contributo do sistema científico para esse desígnio é sem dúvida muito importante. Por essa razão, exige-se uma articulação entre a política de ciência e ensino superior e a política de economia. Importa, contudo, ter presente, em primeiro lugar, que o contributo das instituições do ensino superior e da investigação para o desenvolvimento económico e social do país é muito abrangente e diversificado, residindo sobretudo na produção de conhecimento em todas as áreas do saber e na formação de quadros técnicos superiores licenciados, mestres e doutorados – os principais agentes de difusão e transferência de conhecimento, de mudança e de inovação na economia e na sociedade. Em segundo lugar, importa promover uma avaliação e acompanhamento sistemáticos, bem como um debate público permanentemente aberto, sobre as opções de política que vão sendo lançadas.

O programa das Agendas Mobilizadoras inscrito no Programa de Recuperação e Resiliência, a criação da rede de Laboratórios Colaborativos, a formação doutoral em ambiente não-académico, são exemplos de medidas de política fortemente financiadas que procuram responder ao desafio de articulação entre a ciência e a economia.

Porém, o facto de neste quadro não existir qualquer programa visando a retoma do desenvolvimento e crescimento do sistema nacional de ciência e tecnologia e simultaneamente não estarem instituídos os mecanismos ou definidos indicadores de avaliação de resultado e de impacto, suscita dúvidas sobre as orientações seguidas e o impacto negativo destas opções no desenvolvimento da ciência em Portugal.

A segunda tensão respeita ao lugar das universidades no sistema científico e ao seu papel no incremento da investigação.

A criação em 1995 do Ministério da Ciência (separado do Ensino Superior) acabou por consolidar uma separação ou relativa autonomia entre o mundo

*Os setores da economia que mais se modernizaram devem-no, em boa parte, à articulação que souberam estabelecer com os centros de investigação e com as universidades*

<sup>1</sup> Lino Fernandes, Portugal 2015: uma segunda oportunidade? Inovação e Desenvolvimento Gradiva  
<sup>2</sup> Encontro Nacional Universidade – Chave para o Futuro, realizado no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, em 7 de dezembro de 2022, por ocasião das comemorações dos 50 anos da reforma Veiga Simão e da criação do Iscte. A sessão dedicada ao tema “Produção de conhecimento, difusão e valorização”, contou com as intervenções de Pedro Saraiva, Ricardo Paes Mamede, Nuno Bicho, M.ª João Pires Rosa e Cláudia Cavadas

**As universidades têm um papel central na produção de ciência, através dos seus centros de investigação, onde se desenvolvem cerca de 45% das atividades de I&D a nível nacional**

da investigação e a hierarquia universitária. As atividades de ensino superior e de investigação têm lógicas de funcionamento, tempos, rotinas, modos de organização, de legitimação da autoridade, exigências e modelos de financiamento muito diferentes, sendo necessário manter essas diferenças. Porém, apesar da separação setorial, o desenvolvimento do sistema científico foi ao longo deste período resultado das atividades de investigação dos docentes do ensino superior, do esforço de formação avançada realizada nas universidades e da integração organizacional das instituições de ciência no perímetro das universidades. Por outro lado, o envolvimento dos docentes do ensino superior em atividades de investigação contribuiu de forma decisiva para a melhoria da qualidade do ensino. Hoje, as universidades têm um papel central na produção de ciência, através dos seus 200 centros de investigação, classificados com Muito Bom ou Excelente, onde cerca de 28.800 docentes e investigadores (em equivalente em tempo integral, ETI) desenvolvem cerca de 45% das atividades de I&D a nível nacional.

A última grande reforma do ensino superior em Portugal, que se iniciou em 2006, com a concretização do Processo de Bolonha, tem inscritos princípios de maior articulação entre o ensino e a investigação. Tal é evidente no articulado do ECDU, do RJIES e do Decreto-Lei de Graus e Diplomas, revisto em 2018.

Há hoje uma janela de oportunidade política para introduzir mudanças, mesmo que incrementais, nas políticas de ensino superior e de ciência que potenciem simultaneamente a produção de conhecimento e a sua difusão e transferência para a sociedade; que confirmem uma maior estabilidade e previsibilidade às unidades de investigação e aos investigadores; que permitam o desenvolvimento de universidades focadas na formação avançada e doutoral (*research universities*).

Em primeiro lugar, tal janela de oportunidade existe no plano da perceção pública sobre a articulação entre o ensino superior e a ciência. As universidades, confrontadas com as crescentes exigências de qualidade científica nos processos de avaliação e acreditação das atividades de ensino, desenvolveram mecanismos de articulação e/ou de integração das unidades de investigação que operam no seu perímetro, promoveram a estabilidade laboral dos investigadores, com a celebração de contratos de trabalho e a criação de carreiras de investigação e desenvolveram estratégias de articulação do ensino, formação avançada e investigação, visando assim obter melhores condições para o cumprimento da missão de produção e valorização do conhecimento.

Em segundo lugar, a mesma janela de oportunidade existe no plano das soluções políticas para o problema, o encontro de 2022 já referido<sup>3</sup> foi uma oportunidade para identificar e analisar as diferentes alternativas ou cenários de solução. Há um consenso em torno da necessidade de manter a autonomia relativa dos dois campos – ciência e ensino superior – reconhecendo-se as respetivas especificidades. Porém, argumenta-se também a necessidade de políticas que reconheçam o papel da universidade na produção de conhecimento, de ciência, que promovam condições para que as universidades possam contribuir para o alargamento das fronteiras do conhecimento em todas as áreas de saber, incorporando na sua estratégia de desenvolvimento,

estratégias de internacionalização das equipas e centros de investigação, as questões do emprego e do desenvolvimento científico das unidades de investigação a que estão ligadas, o apoio a áreas do conhecimento emergentes ou o desenvolvimento de projetos de investigação estratégicos para as instituições ou para o país.

A produção de conhecimento científico, de mais e melhor ciência, é hoje, como há 30 anos, o desafio mais relevante para o futuro do país.

Em 2000, José Mariano Gago, numa entrevista, perante a pergunta “Quais os principais obstáculos que podem colocar-se ao desenvolvimento científico português nos próximos 20 anos?”, respondeu: (...) *o risco principal é a dificuldade da persistência a longo prazo da aposta nesse desenvolvimento. Receio que seja cada vez mais difícil convencermos-nos que é preciso continuar a lutar pelo crescimento (...). Acho que é possível que, a certa altura, a sociedade portuguesa se procure convencer que já chegou onde queria, que já não é preciso tanto esforço como no passado (...).*

Resolver o problema da articulação entre diferentes políticas setoriais, não deve comprometer o investimento na ciência. Não será possível aplicar conhecimento se ele não tiver sido produzido. E, neste capítulo, Portugal ainda não atingiu os objetivos e a meta de 1% de execução de despesa pública em I&D sobre o PIB. Em 2021, o setor Ensino Superior executava apenas 0,56%, valor inferior ao de 2009 (0,58%). O crescimento do SNCT está em estagnação tanto nos recursos financeiros como no número de investigadores. Para um desenvolvimento continuado e sustentável do SNCT é necessário rever a articulação entre a política de ciência e de ensino superior, promovendo mudanças incrementais. Tal pode passar por atribuir às universidades e às unidades de investigação que atuam no seu perímetro, por exemplo, mais responsabilidades e recursos financeiros que lhes permitam criar e consolidar carreiras de investigadores estáveis e permanentes, ou apoiar financeiramente áreas de investigação emergentes e estratégicas. ■

**O desenvolvimento do SNCT poderá passar por atribuir às universidades condições para criar e consolidar carreiras de investigadores estáveis e permanentes**

<sup>3</sup> Encontro Nacional Universidade – Chave para o Futuro, realizado no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, em 7 de dezembro de 2022, por ocasião das comemorações dos 50 anos da reforma Veiga Simão e da criação do Iscte

# Prémio Iscte

# Políticas Públicas

O Estado a melhorar as nossas vidas

2  
0  
2  
3

O **Prémio Iscte Políticas Públicas 2023** visa contribuir para o conhecimento, a valorização e a divulgação das boas práticas da administração pública central e local em Portugal.

Candidaturas até ao dia **20 de outubro de 2023**.

Regulamento e formulário de candidatura em:

[www.ipps.iscte-iul.pt](http://www.ipps.iscte-iul.pt)

