

número 1
CADERNOS
FÓRUM DOS SERVIÇOS

**PORTUGAL 2030:
ROMPER COM
OS PARADIGMAS DO PASSADO,
GANHAR O FUTURO**

Cofinanciado por:





FORUM DOS SERVIÇOS
Para uma especialização inteligente
da economia portuguesa



CCP

CONFEDERAÇÃO
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS
PORTUGAL

PORTUGAL 2030:

ROMPER COM OS PARADIGMAS DO

PASSADO, GANHAR O FUTURO

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente documento é o resultado cumulativo de um trabalho de reflexão e debate produzido no Fórum dos Serviços* a que se junta a experiência passada e presente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), com os sucessivos ciclos de programas suportados pelos fundos estruturais da União Europeia.

Trata-se de um texto que tem como ponto de partida a consciência clara de que vivemos um período de mudanças profundas e aceleradas, de onde se destaca, a par de um conjunto de adquiridos, a necessidade de olhar de outra forma para a economia, redefinindo os desafios a enfrentar no futuro, sabendo que eles não representam uma mera alteração quantitativa dos que existiam no início da década actual.

Neste quadro as políticas — seja, em sentido mais amplo, com um programa para a Nova Década, seja, em sentido mais restrito, com um novo Portugal 2021-2027 — não podem ser vistas como uma mera “mudança na continuidade” em relação aos actuais instrumentos de política pública e, em especial, ao modelo do Portugal 2020.

Como é referido de forma incisiva neste trabalho para estruturar um novo Programa é essencial:

- identificar as grandes prioridades do desenvolvimento do nosso país, tanto na vertente económica como social;
- referenciar os factores estratégicos em que urge investir, seja para eliminar constrangimentos, seja para tornar a economia mais dinâmica e competitiva;
- e identificar as ineficácias e possíveis incongruências do modelo de governação adoptado no actual Portugal 2020, evitando projectá-las no futuro.

* No G.T. do Fórum dos Serviços destinado a debater o tema “Portugal 2030” participaram: Augusto Mateus, Paulo Madruga, Luís Florindo (E.Y), Plácido Maia, José Brito Bonfim, Helena Leal (CCP), Guilherme Marques (ASSOFT), Carolina Craveiro (ASSOFT), Fernando Velasco (ANTRAM), Carlos Oliveira (ANTRAM), Flávia Duarte (IRRADIARE) e Hugo Oliveira.

Considerando os diferentes instrumentos e as várias políticas a desenvolver é ainda fundamental ter hoje uma visão muito mais integrada e coerente das várias acções, reconhecendo que as mesmas estão longe de se esgotar na distribuição e afectação de recursos financeiros. Por outro lado, as tão faladas (de forma muitas vezes distorcida) reformas estruturais continuam em grande medida por concretizar, sobretudo no que diz respeito ao modelo de organização da sociedade e dos seus diferentes sistemas e ao papel das várias instituições, com destaque para as que corporizam o Estado e a administração pública.

Do conteúdo do documento permitimo-nos destacar as “Caixas” que sintetizam as principais propostas que nele são formuladas. São elas, o **ponto II C** que apresenta uma proposta-síntese com os grandes pilares que deverão estruturar um novo Programa para a década; a **Caixa 3** que sintetiza as principais mudanças de filosofia a operar na passagem do actual Portugal 2020 para um Portugal 2030 (ou 2021-2027); a **Caixa 4** que apresenta alguns dos pilares a consagrar num novo modelo de governação do novo ciclo de fundos estruturais; e, por último, a **Caixa 6** que identifica as grandes mudanças em curso na economia com reflexo nos objectivos estratégicos de onde se destaca um conjunto de actividades económicas nucleares.

De referir que se trata de um conjunto de propostas que se pretendem abertas, no sentido em que o seu objectivo primeiro é que sejam discutidas, sem pretendermos excluir outras possíveis soluções concretas, que possam melhorar a concretização dos objetivos que estão na sua base. O próprio trabalho futuro do Fórum e da CCP não deixará de visar o seu aprofundamento incidindo, em particular, sobre o conteúdo das áreas destacadas no **ponto IV** do documento.

Pela nossa parte — que é a perspectiva comum do Fórum e da CCP — o que consideramos neste momento essencial é que o Governo mantenha e concretize o compromisso de envolver de forma efectiva os parceiros sociais e o conjunto da sociedade civil nos trabalhos de preparação do novo programa para a década e que o seu relacionamento com estes rompa com os maus exemplos do passado. Com efeito, aquele ficou em muitos casos limitado a meras consultas formais — para que constem dos documentos produzidos — e a reuniões com um carácter pouco mais que informativo, incidindo sobre os resultados finais das negociações entretanto fechadas com as instâncias comunitárias.

Os Coordenadores do Trabalho

Ana Vieira
Armindo Silva
José António Cortez

Portugal 2030:
Romper com os Paradigmas do Passado, Ganhar o Futuro

Ana Vieira
Armindo Silva
José António Cortez

Data do estudo:
Setembro 2018

Edição e propriedade:
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)

Arte final e produção gráfica:
Paulo Froes, Dupladesign

Data de edição:
Outubro de 2018

ÍNDICE

- 7 I. Ponto de partida: os vectores de uma economia em mudança**
(a desmaterialização, a servicização e a entrada numa “nova fase” de globalização).
- 7 A. O que está a mudar no funcionamento das economias.
- 16 B. O que mostram e o que escondem as estatísticas.
- 18 C. O início de um novo ciclo.

- 29 II. Os grandes desafios e os pilares de uma estratégia para os próximos 10 anos.**
- 30 A. Adoptar uma visão estratégica centrada nas pessoas e no território.
- 39 B. Colocar o foco num desafio essencial: subir na cadeia de valor.
- 44 C. Os grandes pilares de um Programa: as pessoas, o território e as empresas.

- 53 III. Construir um Programa inovador para a década (redefinir prioridades, mudar a cultura e o modelo de gestão/organização e captar novos protagonistas).**
- 54 A. Os pontos críticos do “Portugal 2020”.
- 59 B. As linhas de força do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da U.E.
- 69 C. As grandes opções a fazer na estruturação do Programa 2021-2027.
- 74 D. Adoptar um novo modelo de gestão e de organização.

- 83 IV. O desenvolvimento de alguns pilares estratégicos: a demografia, as qualificações, as políticas de cidade e a criação de valor.**
- 84 A. Responder ao desafio do envelhecimento demográfico.
- 89 B. Fazer das qualificações e das competências o principal factor competitivo.
- 99 C. Apostar em políticas de cidade, enquanto factor de atracção de pessoas e de investimentos.
- 102 D. Colocar a criação de valor no centro das políticas de empresa.

- 110 Súmula final**

I.
PONTO DE PARTIDA:
OS VECTORES DE
UMA ECONOMIA EM
MUDANÇA

I. PONTO DE PARTIDA: OS VECTORES DE UMA ECONOMIA EM MUDANÇA (A DESMATERIALIZAÇÃO, A SERVICIZAÇÃO E A ENTRADA NUMA “NOVA FASE” DE GLOBALIZAÇÃO).

A. O que está a mudar no funcionamento das economias

Em menos do meio século, o “**modelo industrial**”, edificado ao longo de dois séculos nas economias mais desenvolvidas, desabou. Passámos de uma economia ancorada nos princípios da **verticalização**, do **valor material**, das **grandes quantidades** potenciadas por um consumo de massas “standardizado”, da **subordinação do homem à máquina** (com uma produção fabril programada para séries longas e assente em cadeias de fluxos contínuos) e do **mercado enquanto lugar de transferência da propriedade** de um bem, para um “**modelo pós-industrial**”, cuja configuração futura comporta várias incertezas, mas em que podemos identificar um conjunto de mudanças e rupturas que remetem, já hoje, para uma realidade bem contrastante com a do passado. Confrontamo-nos com uma economia crescentemente **desmaterializada** (onde os serviços são a principal fonte de criação de valor), em que o **conhecimento**, e não as máquinas, são o principal activo das empresas, em que a **personalização** e a **costumização** ocupam o lugar de uma produção massificada e de baixo valor, levando a indústria a ter de funcionar em resposta às solicitações do mercado, com séries-curtas e fluxos descontinuados, dando lugar à construção de **produtos mais complexos** (em pacote), mas **mais flexíveis** e **ajustáveis**. Emerge uma economia **colaborativa** com envolvimento em todas as fases da cadeia produtiva de uma malha de **contributos horizontais** e uma intervenção directa do utilizador/consumidor no desenho final do produto, sendo finalmente, o controle

do mercado feito essencialmente através da **gestão de dados e de informação**, que sobreleva o controle da produção e das patentes tecnológicas e em que a propriedade é, em grande parte, substituída por contratos de acesso/utilização.

Estas mudanças “pós-industriais”, que têm vindo a ocorrer ao longo das últimas décadas, permitem-nos, desde logo, identificar **três períodos interligados entre si mas distintos**, que passaremos a descrever sumariamente, colocando especial ênfase naquele que estamos a viver no momento presente, e que comporta — pensamos — uma maior carga disruptiva.

1. No último quarto do século passado vivemos o fenómeno da chamada **terciarização** das economias avançadas, com as estatísticas a revelarem um crescente aumento do peso do VAB dos serviços em relação ao PIB, enquanto, simultaneamente, a indústria via o peso do seu VAB diminuir. Se em Portugal, no final dos anos 50 do século passado, o VAB industrial atingia o seu máximo histórico com 40% do Produto, na década de 80 os serviços ocupavam já a posição cimeira com um valor em torno dos 55%.

Daniel Bell, num livro pioneiro, chamou-lhe “Advento da Sociedade Pós-Indústrial”(1973) e o que os números evidenciavam, era o efeito de duas tendências complementares: por um lado, o aumento do consumo de serviços no consumo final das famílias e, por outro, o desenvolvimento de um sector autonomizado prestador de serviços às empresas e que, em grande parte, resultou de uma externalização de funções que, não fazendo parte do “core” das empresas, podiam classificar-se na categoria de «prestação de serviços».

As mudanças em causa reforçaram o peso dos serviços e das actividades terciárias, a “economia da oferta” dava lugar a uma economia cada vez mais comandada pela procura mas, no essencial, o modelo de funcionamento das economias, não se alterou e manteve-se a tradicional segmentação das cadeias de valor, embora se tenha tornado claro desde então que os serviços tinham ganho o estatuto de uma actividade maioritariamente transaccionável e, também, potencialmente deslocalizável. A centralidade da indústria, enquanto sector dedicado ao fabrico/transformação do que é material, não foi ainda verdadeiramente atingida,

embora tendo que partilhar poder com as forças que a jusante, intermediavam a relação com a procura, controlando o acesso aos grandes mercados de consumo.

2. É já na década final do século passado que assistimos ao acentuar de uma tendência designada por **globalização das economias**, que, alimentada pela circulação de capitais, deu lugar a uma nova **fragmentação das cadeias de valor** atingindo não apenas actividades de serviços (mais ou menos complementares da actividade industrial) mas a própria actividade industrial. Um dos aspectos marcantes deste ciclo de globalização foi a **deslocalização** das fases de fabrico de bens dos países industrializados para outras regiões com mão-de-obra abundante e custos salariais reduzidos. Tratou-se de um processo em que as próprias grandes empresas industriais iniciam uma **dinâmica de desindustrialização**, mantendo embora (num confronto reforçado, com o sector da distribuição, o qual registava um processo de concentração acelerada, em que o “poder de mercado” assentava ainda nas grandes quantidades) uma parte do controle sobre o produto material final e concentrando nos países de origem as actividades de maior valor, as quais se configuram como constituindo o capital imaterial das empresas (da concepção e do design dos produtos ao capital notoriedade/reconhecimento, onde era nuclear o controle e gestão da marca). Esta globalização dos circuitos produtivos foi, sem dúvida, viabilizada pela evolução operada no transporte marítimo de longo curso, com o aumento da capacidade de carga transportada (os grandes porta-contentores de elevada tonelagem) e com o recuo das posições proteccionistas um pouco por todo o mundo que tiveram como momento marcante a adesão da China à O.M.C..

3. Finalmente, já no decorrer do presente século, entrámos numa **nova fase da globalização** que, ela sim, tem vindo a **transformar por completo o modo de funcionamento das economias**, obrigando-as a repensar estratégias, a reequacionar os factores competitivos essenciais e as lógicas organizacionais das empresas e que tem como elemento enquadrador a chamada “revolução digital”. Esta, tendo embora um suporte tecnológico, é, acima de tudo, uma mudança (disruptiva) na forma de organizar, conceber e estruturar as cadeias produtivas, as relações intersectoriais e o relacionamento entre a oferta e a procura. Ou seja, é, no fundamental, uma revolução que já não tem o seu centro nas transformações da

indústria — como alguns insistem ainda em defender, apelidando-a impropriamente de “indústria 4.0” — mas sim nos serviços. Se, na primeira fase que referenciamos da globalização, o fenómeno teve que ver, em grande medida, com deslocalização geográfica e com fragmentação das cadeias de valor, nesta segunda fase aquilo com que estamos confrontados é com uma completa **ruptura com o modelo, os paradigmas e os conceitos da “economia industrial”**, a qual conjuga, de forma não linear, **desterritorialização**, por um lado, e novas formas de **valorização territorial**, por outro, ou seja, incorporando duas tendências que caminham em sentidos divergentes, mas que se situam em planos distintos. Uma vai no sentido de uma **globalização extrema** e ocorre precisamente nos serviços, tendo como canal operativo o “ciberespaço”, e outra aponta para uma nova **valorização dos espaços regionais** e tem, sobretudo, lugar no “mundo físico”.

Procuramos de seguida identificar, de forma mais sistematizada, quais são os contornos essenciais que marcam esta mudança e de que forma a mesma nos força a rever os velhos paradigmas que formataram o nosso modo de ler e pensar a economia ao longo dos últimos dois séculos.

- a) Assistimos a uma acentuada aceleração da **desmaterialização** dos produtos finais e a uma, igualmente, crescente incorporação de serviços, na cadeia de valor, constituídos, estes, em factores chave de diferenciação competitiva. Segundo estudo recente da OCDE, o contributo dos **factores imateriais** para o crescimento das economias avançadas foi, nas duas últimas décadas, de cerca de 1.5 p.p., ou seja, metade do crescimento destas economias. Esta incorporação transforma por completo a forma de organização das cadeias de valor tornando-as muito menos verticalizadas e, conseqüentemente, retirando à indústria transformadora a centralidade que no passado havia ocupado.
- b) Esta recentragem das cadeias de valor conduz, por sua vez, a um processo igualmente acelerado de **desindustrialização** de uma grande parte das empresas industriais existentes, as quais, perante a perda de valor das fases de transformação material, em resultado dos ganhos de produtividade que o progresso tecnológico permite e que são rapidamente dissemináveis, são

obrigadas a reposicionarem-se nas cadeias de valor, numa tendência que conduz a uma verdadeira **servicização da indústria** (o oposto da ideia propagada por alguns ideólogos da «reindustrialização» de que seriam os serviços que se estariam a industrializar). Ou seja, como o citado estudo da OCDE refere, é o próprio produto industrial que é «cada vez mais assimilável a um serviço» e, neste sentido, não estamos perante uma mera reconfiguração do produto industrial mas assistimos a um “deslocamento” de um grande número de empresas da actividade industrial para os serviços.

- c) Ao mesmo tempo, assiste-se ao surgimento de **gigantes da economia digital** que fazem, num quadro cada vez mais oligopolista, a ligação no **ciberespaço** entre a oferta e a procura, substituindo-se ao papel de intermediação exercido anteriormente pelas grandes cadeias de distribuição de bens, que, durante anos, disputaram o poder da indústria, sendo que, ao contrário destas, estes novos protagonistas têm, cada vez menos, contacto com o mundo material, dando lugar a uma economia que é comandada pela procura e em que o espaço do consumo substitui, em grande medida, o espaço da produção. Grande parte dos maiores operadores da economia digital (da Uber ao Airbnb e da chinesa Alibaba à portuguesa Farfetch) não possuem nem manuseiam os produtos de que são líderes de mercado. O seu poder de mercado resulta, acima de tudo, do controle das novas infraestruturas do ciberespaço que são as **plataformas digitais** colaborativas, as quais, sendo uma realidade que não é georeferenciável, vêm questionar a própria forma como até hoje olhámos para os mercados. Eles são os fazedores da nova globalização que, como dissemos, se distingue da anterior por não ter uma base territorial. O ciberespaço faz com que não possamos continuar a olhar para os mercados como sendo, essencialmente, destinos geograficamente identificáveis que importa conquistar. É que, cada vez mais, o local de venda, ao transferir-se para plataformas virtuais torna estas acessíveis a utilizadores situados em qualquer parte do mundo. Por outro lado, em paralelo com o papel de intermediação, muitos destes novos operadores são ainda os principais agentes da já referida desmaterialização dos produtos finais, que atinge

tudo aquilo em que o conteúdo não requer uma formatação tangível, assistindo-se a uma adicional migração de valor de suportes físicos para suportes digitais (do “online” to “offline”¹ avançamos para o “online to online”).

- d) Em grande medida, como consequência da “desterritorialização” atrás referida, estamos a assistir a um novo posicionamento das **actividades materiais** (da fábrica aos circuitos de distribuição), em que os avanços da automação introduzem, por seu turno, uma alteração de valor nos respectivos factores produtivos, favorecendo uma realocação produtiva destas actividades, valorizando uma nova **dimensão regional** (cadeias de valor regionalizadas) que tem por base a necessidade de aproximar entre si as várias fases da cadeia de valor — o que abre caminho a um maior número de operadores com acesso às novas infraestruturas digitais — e que requer igualmente, em muitos casos, uma maior proximidade do consumidor/utilizador final (pela customização dos produtos e pelo maior peso de serviços personalizados). Inquérito realizado, junto de um conjunto de empresas europeias que realocalizaram as suas actividades, apontam como sendo as principais razões: a logística (em primeiro lugar), a imagem/marketing, a qualidade dos produtos e a proximidade do cliente/fornecedor. Ou seja, a automação não aparece nos lugares cimeiros dos factores directamente invocados.

Para os detentores de plataformas o principal valor a criar remete para uma externalidade, na medida em que é corporizado pela **rede de utilizadores** que as mesmas conseguem capturar e gerir. A extensão desta é hoje um factor crítico, o que deixa pouco espaço para projectos alternativos que se queiram afirmar de forma independente sem atingir a massa crítica necessária (estes dificilmente resistirão à força centrípeta das grandes plataformas). O caminho só é acessível a quem conseguir conceber um novo produto que, pela sua especificidade, possa recomendar a criação de redes de utilizadores diferenciadas.

¹ Noção retirada de “Machine, Platform, Crowd” de Andrew McAfee e Eric Brynjolfsson, 2017.

Neste contexto, a maioria dos produtores de bens ou serviços têm como objectivo primordial, já não tanto o de estabelecerem uma relação directa com o consumidor/utilizador final, mas o de **aceder** a essas plataformas, desiderato em que a dimensão já não é, em si mesmo, um critério de eliminação à priori, permitindo abrir o mercado do “e-commerce” a um número crescente de empresas que, individualmente, dificilmente teriam condições para se globalizarem (a plataforma Alibaba é uma “montra” para pequenas e médias empresas).

A “revolução digital” de que estamos a falar não se resume, de todo, à criação de mais uma fileira tecnológica, constituindo esta componente uma ferramenta a incorporar em mudanças que vão muito para além do manuseamento de produtos digitalizáveis e que se manifestam na lógica de funcionamento das organizações, nos modelos de negócio, nas competências exigidas, na concepção dos próprios produtos e, acima de tudo, na nova relação das empresas com o mercado, com a globalização e com o ciberespaço.

- e) Estas alterações no mundo material repercutem-se, muito em especial, no **sistema logístico**, afectando, sobretudo, países com uma vocação de intermediação territorial («hubs» logísticos). Se se confirmar que os circuitos de distribuição se vão regionalizar de forma crescente, o comércio intercontinental irá desacelerar, podendo mesmo assistir-se a uma regressão deste, que, aliás, se acentuará se um novo “proteccionismo” à escala global vier a ocorrer. Neste caso, o papel das infraestruturas físicas tem que ser reavaliado e reconfigurado, assim, como o funcionamento dos operadores logísticos e de transportes: as mercadorias contentorizadas crescerão mais lentamente e assistir-se-á a um reforço do transporte intrarregional, o que pode tornar caducos os mega entrepostos logísticos, conduzindo a uma tendência para uma localização destes mais próxima do destinatário final, visando uma maior celeridade (via e-commerce) das entregas ao domicílio. Assiste-se hoje a uma crescente e permanente **pressão da procura** a exigir prazos de entrega mais curtos e com custos competitivos, dinâmica que os grandes operadores digitais muitas vezes incentivam e cuja responsabilidade transferem para os “vendedores”,

deixando mesmo de intervir directamente nos circuitos dos produtos físicos e concentrando-se na gestão dos níveis de satisfação dos clientes. Existe aqui claramente um risco que é o destes novos “gigantes” se acomodarem a uma posição adquirida e deixarem de criar valor para o utilizador, com baixos níveis de reinvestimento e podendo transformarem-se, cada vez mais, em operadores “rentistas”. O ritmo inovatório e, conseqüentemente, o crescimento das economias poderá atravessar um período de desaceleração, com os lucros das grandes empresas e dos seus accionistas a serem transferidos para outros fins menos produtivos.

- f) Por outro lado, os contratos de venda, transformam-se, cada vez mais, em **contratos de prestação de serviços**, pois o que está em causa não é tanto a posse de um bem físico mas a sua utilização funcional. O que verdadeiramente é, hoje, um factor de diferenciação, são, sobretudo, os **conteúdos** ou as funcionalidades a que aquele dá acesso. Deste modo, mais ainda do que a **eficácia produtiva** — e nesta, os factores disruptivos estão, como já dissemos, mais na organização do que nas máquinas — é na **eficácia relacional** que o lugar das empresas se determina.

“Saímos de uma era em que o engenheiro, primeiro, e o publicitário, depois, eram quem dominava e entrámos num novo ciclo de inovação dominado pelo design, o trabalho sobre a experiência-utilizador, a simplificação da complexidade e a apropriação da rede de utilizadores (via estratégias de «open innovation»)”.² Olhar para a produtividade desligada do valor criado nesta relação não faz mais sentido. Ora, a base desta **eficácia relacional** é a confiança e o seu instrumento técnico é a **interconectividade**, garantida por um meio físico de dimensões cada vez mais reduzidas e de fácil transporte (um telemóvel ou um simples relógio de pulso) e que junte, em rede, um elevado número de utilizadores.

- g) O funcionamento das economias desloca-se, como dissemos, para um universo mais desmaterializado e desterritorializado mas, ao mesmo tempo, e ao contrário de uma visão futurista em que a «Inteligência

² Nicolas Colin e Henri Verdier em “L’Age de la Multitude”, 2015.

Artificial» implica desvalorizar as **peessoas** e as remete para um papel secundário, estas devem estar cada vez mais presentes pois sem elas a economia não faz sentido. As pessoas têm que constituir o centro das políticas e elas não são desterritorializadas pelo facto de utilizarem o ciberespaço. Estas duas realidades são complementares e, em nenhuma circunstância se pode diminuir a relevância do factor territorial, o que torna, o investimento numa sua revalorização essencial, seja enquanto factor competitivo e de criação de valor, seja como garantia de qualidade de vida.

Assistimos, igualmente, na perspectiva territorial (que é também a das políticas nacionais) a uma elevada **mobilidade de pessoas e de capitais**, que são factores abundantes numa perspectiva mundial, e que têm hoje perfis bem diferenciados e devem obedecer a políticas, igualmente, distintas. Na perspectiva que aqui nos ocupa os público-alvo de um país que quer subir na cadeia de valor devem ser pessoas com níveis de rendimento ou de qualificação acima da média pelo que são necessárias políticas baseadas em **factores de atractividade** que permitam interferir no direccionamento dos fluxos de pessoas e de capitais, através de criação de vantagens reais e da capacidade de as tornar percepcionadas como tais, face a destinos alternativos, pelo seus destinatários.

B. O que mostram e o que escondem as estatísticas

Em Portugal, estas tendências são, nomeadamente, captadas pelas **estatísticas sectoriais** e do nosso **comércio externo**, apesar das particularidades do nosso modelo de crescimento: é bem verdade que não tivemos uma verdadeira industrialização consolidada no nosso país, e, talvez, também, por isso, não nos confrontámos com um processo de deslocalização muito acentuado por parte da nossa indústria. Fomos mesmo, em grande medida, um ganhador e não um perdedor na mobilidade (sobretudo após a nossa entrada para a C.E.E.), pelo que, a perda de peso da nossa indústria se, por um lado, acompanha a tendência geral de transferência de valor para actividades de serviços é, também ela, o resultado de

uma fragilidade competitiva do nosso sector industrial que se reflectiu, aliás, no aumento continuado das importações de bens manufacturados (sobretudo de bens intermédios), que, obviamente, uma estratégia recente de centrar toda a política económica do país na «exportação de bens transacionáveis» só veio agravar.

A este respeito, os números mais frequentemente utilizados são, no fundamental, enganadores, pois se, em matéria de **exportações**, Portugal tem, em termos de fluxos brutos, vindo a aumentar significativamente o seu peso no PIB, quando se passa de uma abordagem feita numa lógica de balança de pagamentos para outra que nos dá a real evolução da nossa economia, ou seja, considerando os fluxos de valor acrescentado, aquele indicador desce de forma expressiva. Para isso contribui o facto de a componente importada contida nas nossas exportações ser muito elevada (em 2011 era de 31.4%, bem acima da média da U.E. que era de 26.6%), distribuindo-se, ainda, de forma muito desigual consoante os sectores económicos. Enquanto na indústria estamos com 43.3% de componente importada, nos serviços esta situava-se nos 25.7%. Segundo vários estudos (ver, nomeadamente “Mondialisation des Services”, realizado por Oliver Wyman), em valores globais, o peso dos serviços nas trocas comerciais estará subavaliada em cerca de 60% (ao não serem contabilizados os serviços integrados na indústria, o e-commerce, os fluxos intra-grupos ou as deslocações do factor trabalho), em Portugal tudo isto permite calcular que os serviços contribuam, directa ou indirectamente, com cerca de metade do valor acrescentado nacional contido nas exportações totais (bens e serviços) do nosso país, sendo igualmente o seu contributo determinante para termos uma balança comercial equilibrada ou mesmo excedentária (como sucedeu nos últimos 3 anos).

Por outro lado, assiste-se com a fragmentação em termos geográficos da cadeia de valor a um aumento das exportações de produtos intermédios comparativamente com a de produtos finais, sendo que o valor acrescentado nacional é bem maior nos produtos intermédios industriais (com 32.7% no ano já referenciado) do que nos produtos finais industriais (em que baixa para 24.1%). De referir, ainda, que 45.5% dos produtos intermédios importados são reexportados (incorporados em produtos exportados). Ao mesmo tempo que perde peso no conteúdo das exportações, o sector industrial regista, também, uma tendência, desde o início do

século, de decréscimo do seu peso no VAB total (processo que é, aliás, comum à generalidade das economias avançadas embora com ritmos diferentes). Para isso contribui, por um lado, a já referida e expressiva importação de bens industriais para satisfazer, quer a procura interna, quer para reexportação e, por outro, a conjugação entre um aumento exponencial dos consumos imateriais (de serviços), que é claramente superior ao da evolução dos consumos materiais (de mercadorias), e a perda de valor relativo da indústria transformadora nas cadeias de valor dos produtos (no próprio valor acrescentado total de bens manufacturados 30% são serviços). Ou seja, o VAB industrial não deverá cair, no médio e no longo prazo, em termos absolutos mas dificilmente irá reforçar-se em termos relativos, seja em valor, seja em volume. Isso faz com que o fenómeno da «desindustrialização» não implique que tenhamos uma quebra da produção industrial ou do valor acrescentado criado por esta. O período de crise que vivemos nos últimos 10 anos permitiu mesmo um reforço do peso da indústria no PIB resultante da quebra registada no sector da construção. O VAB industrial passou, assim, em valor, de 15.3% para 15.9% e, em volume, de 14.9% para 15.1%, enquanto os serviços registaram, aumentos do seu VAB de 63.4% para 65.2% (em valor) e, de 63.4% para 66.8% (em volume).

C. O início de um novo ciclo

Em síntese, o que tem que ser dito, claramente, é que, com a “revolução digital”, se assiste ao fim de um longo ciclo económico que, com diferentes fases, manteve válido um núcleo de princípios e de paradigmas seculares e se inicia outro que tendo, sem dúvida, nos serviços uma componente essencial, não deve ser lido numa lógica essencialmente quantitativa como se se tratasse simplesmente de hierarquizar e reposicionar sectores, mas nos força a **questionar a lógica de todo um modelo de funcionamento da economia**. É verdade que os serviços vinham ao longo de várias décadas capturando valor à economia, mas é com as plataformas digitais que a distribuição de valor ao longo da respectiva cadeia, ganha uma nova expressão. Aliás, o que a nível da digitalização é mais especificamente industrial (impressão 3D, robótica) vai, também, contribuir para reduzir, e não para aumentar, o peso do valor criado pela indústria na economia baixando custos e

preços, pois os ganhos de eficiência com redução de tempo e de circuitos produtivos e com uma economia de recursos, vai fazer com que, cada vez menos, a transformação de produtos físicos seja um factor de diferenciação competitiva. A **inovação**, hoje, parte do **serviço** (“inovação servicial”) — e os suportes digitais (muito mais do que os grandes distribuidores de bens) são o principal adversário dos que ainda admitem que a indústria possa continuar a ser o centro da economia.

E, não é por se alargar o conceito de bens transacionáveis (já se escreve que os serviços também são bens transacionáveis) ou por se condescender, desestruturando os próprios conceitos, que «reindustrializar» significa falar não apenas de indústria transformadora mas também de «serviços transacionáveis», que se dá resposta aos problemas de fundo.

O erro de base em que esta tentativa de acoplagem incorre é que, hoje, não são os serviços que se estão a industrializar (como pretende, por exemplo, Pierre Veltz³ ao introduzir o conceito de “hiper-indústria”, como sendo a tradução de todo um processo de desindustrialização que ele próprio descreve), mas é a indústria que se está — e bem — a “serviciacizar” sendo que, com esta mutação, uma parte dela, deixará de poder considerar-se indústria.

A maioria das mercadorias têm hoje um peso relevante de **componentes** que constituem actividades de serviços (neste sentido o comércio de mercadorias é também, cada vez mais, um comércio de **produtos intermédios**) as quais, se hoje representam 30% do comércio de bens poderão passar (citamos Pascal Lamy)⁴ a ter um peso de 60%, dentro de 20 anos. As empresas industriais são sobretudo, fornecedores de componentes e a montagem final é um trabalho que pode ser realizado por “robots” em que o valor acrescentado em relação ao valor final tenderá a diminuir.

A **dinâmica da servicização** faz-se por três vias:

³ Ver “La Societé Hyper-industrielle”, 2017.

⁴ Em “Quand la France s’ éveillera”, 2014.

- a) O aumento do peso dos serviços incorporados em produtos materiais;
- b) Os ganhos de eficiência (tempo e valor) associados à circulação de mercadorias e no acesso aos mercados (logística, transporte, comércio);
- c) O crescimento dos serviços relacionados com a desmaterialização dos consumos (produtos intangíveis).

São estes três vectores que corporizam a nova centralidade dos serviços na organização do processo produtivo. A qual se traduz, igualmente, em três grandes efeitos do lado da oferta:

— Em termos de valor (acrescentado);

— Em termos de dinâmica de inovação/diferenciação;

— Em termos de capacidade de controle da cadeia de valor (constituída na produção de produtos complexos).

Neste “novo ciclo”, que estamos, ainda, a iniciar, o que está posto em causa é a visão segmentada da economia e aquilo que a «servicização» fez foi introduzir uma nova horizontalidade — podemos mesmo dizer transversalidade — nas cadeias de valor que não pode deixar de ter consequências concretas no seu modo de funcionamento. Não se trata, porém, de omitir as diferenças entre indústria e serviços, caminho que permitiria afirmar-se, de seguida, que o «modelo industrial» se mantém válido desde que alargado aos serviços. A desmaterialização em curso não faz com que deixem de existir suportes físicos ou que as mercadorias estejam em vias de extinção, mas sim que estas tem que ser vistas num novo contexto de criação de valor, cada vez mais desmaterializado, pelo que seria, não um qualquer avanço, mas uma regressão secular se a economia portuguesa cumprisse o objectivo — que é aliás inspirado na própria Comissão Europeia que apontou, no início da presente década, para o conjunto dos países da U.E., um objectivo idêntico — de reposicionar o peso da indústria transformadora nos 20% do PIB até 2020. Objectivo que está, aliás, longe de se concretizar com o VAB dos serviços a passar de 72% para 74%, ao longo dos primeiros 15 anos deste século, embora a produtividade dos serviços na U.E. tenha aumentado apenas 0.4% no mesmo período e com a balança de serviços em % do PIB a praticamente estagnar.

Apesar disso, devemos assinalar que a primeira noção industrial do mundo: o Reino Unido, é hoje a economia que lidera na Europa a nova era da servicização e que outra “velha” nação industrial: a Suécia (Ver **Caixa 1**), reconverteu nas últimas décadas o seu modelo económico investindo numa economia com uma forte componente de serviços.

Estas tendências diferenciadas e as implicações delas resultantes, nomeadamente no crescimento das economias, justificam, sem dúvida, uma análise mais aprofundada, o que procuraremos fazer em documentos a produzir futuramente.

CAIXA 1

ITÁLIA/SUÉCIA: REALIDADES CONTRASTANTES

1. A **Itália** é o país da zona euro e, também, mesmo do conjunto da UE 28 com um perfil de crescimento de longo prazo mais decepcionante: desde o início do século a média anual de aumento do PIB situa-se em apenas 0.3%. Em contraposição, a **Suécia** regista, neste mesmo período, dos mais elevados níveis de crescimento das economias avançadas da Europa com uma média de aumento anual de 2.4%, tendo mesmo nos últimos 4 anos, um valor/ano, acima dos 3%.

A Itália apresenta, por outro lado, umas finanças públicas em que se destaca uma elevada dívida (acima dos 130% do PIB), que é a segunda mais elevada da **zona euro**; enquanto a Suécia conseguiu entre 1994 e 2006 baixar a dívida de 75% do PIB para 42% valor este que, com pequenas oscilações, se mantém até hoje.

2. **A que se devem estas disparidades?** Porque razão a economia italiana cresce tão pouco e tem uma dívida tão elevada?

Ao contrário do que poderia parecer não foram as políticas orçamentais e um suposto “despesismo” que explicam uma dívida que teima em não baixar. A Itália apresenta desde o início dos anos 90 **saldos primários** (que excluem as despesas com juros) do O.E. altamente superavitários. É mesmo o único país da zona euro que ao longo do último quarto de século, apenas num ano teve um saldo primário marginalmente negativo, permitindo-lhe que o saldo orçamental global se tenha situado abaixo do limiar dos 3% de défice. A Itália portou-se, desde a criação da moeda única como um «bom aluno» das recomendações comunitárias. O que falhou então?

A explicação tem que ser encontrada do lado do próprio **crescimento económico** e das razões que levaram aos diferenciais deste, em Itália e na Suécia.

Sem crescimento não é possível, no médio e longo prazo, resolver, de forma consistente, os problemas financeiros de um país e para que uma economia possa crescer sustentadamente tem que ser competitiva. As políticas de incentivo à procura não resolvem nada se não forem antecedidas por políticas estruturais do lado da oferta.

Enquanto a Suécia promoveu nestes últimos 25 anos um conjunto de **reformas que reajustaram o seu modelo social e económico**, a Itália prosseguiu com a sua economia suportada num modelo em perda e com medidas contraccionistas que levaram a uma forte quebra do investimento (quer público, quer privado). A Suécia – país com uma forte tradição industrial – **soube evoluir de uma economia de «matriz industrial» para uma economia com uma forte componente de serviços**, permitindo-se ter hoje um número significativo de empresas presentes na economia global. A Itália, inversamente, manteve-se confinada ao seu modelo do pós II Guerra Mundial que assenta num sector industrial tradicional com um grande peso de pequenas empresas que o Estado, capturado por uma visão desintervencionista, não soube apoiar, deixando-as sem condições para darem o “salto” para a “era da globalização”.

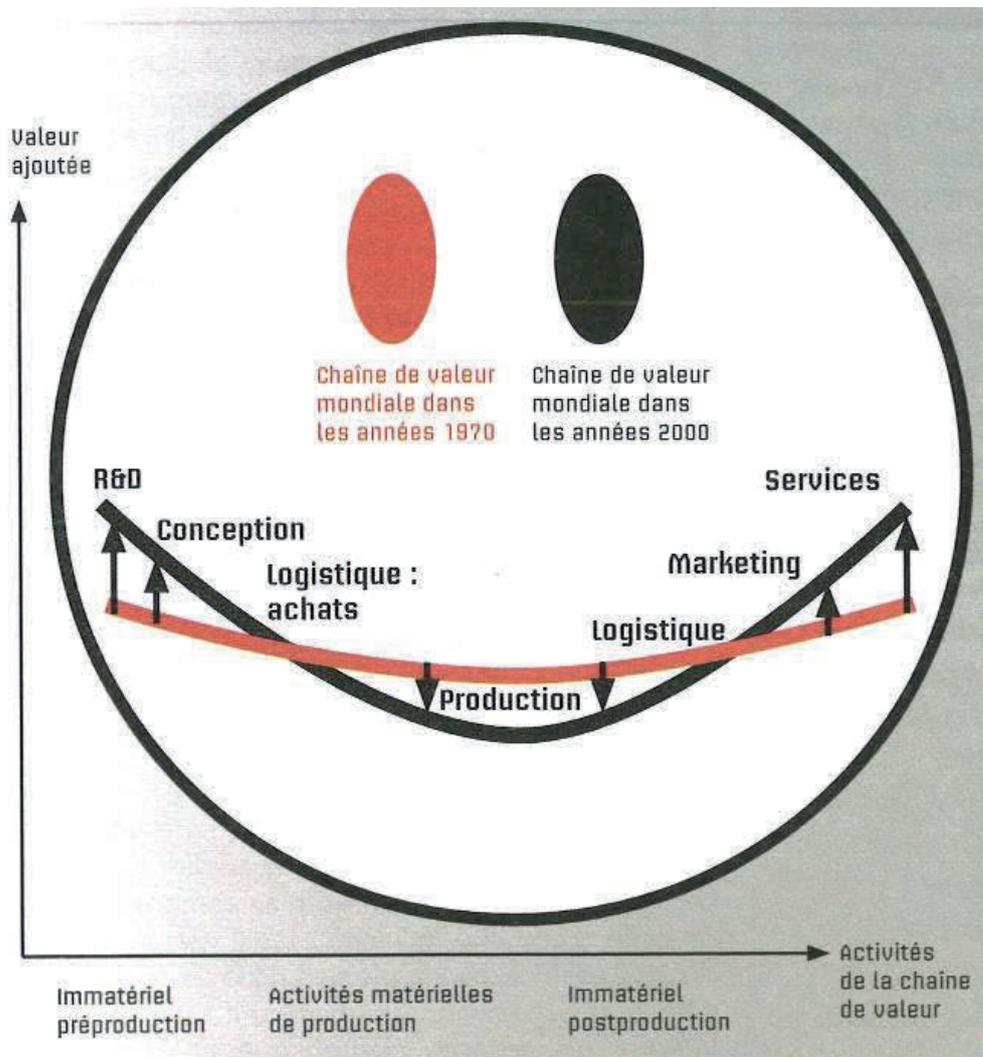
3. Estas diferenças surgem bem expressas nos **números do comércio externo** de ambos os países. A Itália na última década regista um crescimento das exportações de cerca de 1% ao ano, o que compara com os 3.4% da Suécia, que apresenta ainda um forte saldo positivo da sua balança de bens e serviços (em torno dos 4.5%) que é um dos factores que mais contribui para o seu reduzido endividamento externo. Nos números das exportações é particularmente evidente **o contributo (ou ausência dele) dos serviços**. Se no caso italiano estes representam apenas 18% do total das exportações brutas do país (apesar do peso elevado do turismo que cobre pouco menos de metade daquela percentagem), no caso sueco ele atinge os 33% (com muito menos turismo) e em que cerca de 2/3 resultam dos chamados serviços às empresas (B2B), com especial destaque para as áreas dos serviços informáticos, dos serviços de consultoria ou dos serviços comerciais.

Em síntese, **dois percursos bem distintos, com níveis de reconversão das respectivas estruturas produtivas diferenciados, com políticas públicas assentes em pressupostos muito pouco coincidentes e com resultados bem contrastantes**: de um lado, uma economia num impasse, com tendência para apostar em políticas e governos que defendam posições anti-sistema e de pendor nacionalista e, do outro, uma economia a crescer e que, sem estar imune a alguns ventos de desconfiança que atravessam o espaço europeu, tem conseguido preservar.

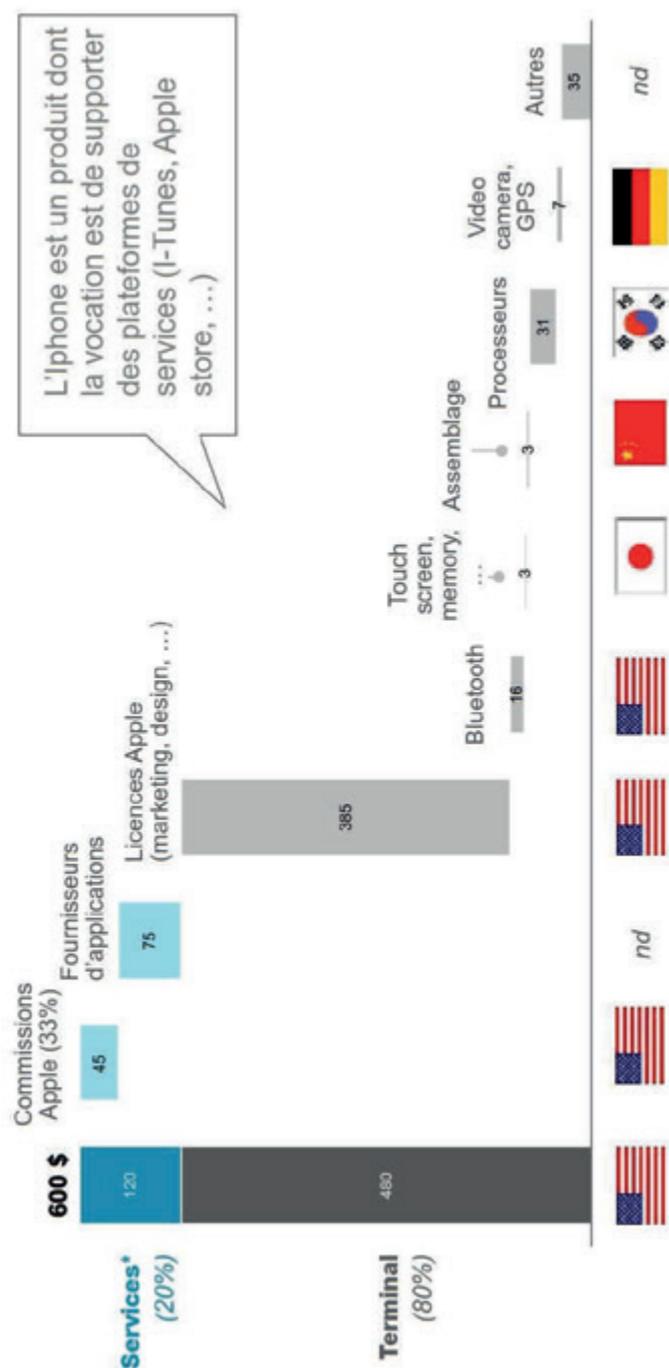
(texto adaptado de Nota de Abertura da “Conjuntura Económica”, nº 51 de Junho 2018 da CCP)

QUADRO 1

A CURVA DO SORRISO (REPARTIÇÃO DE VALOR AO LONGO DAS CADEIAS DE VALOR MUNDIAIS)



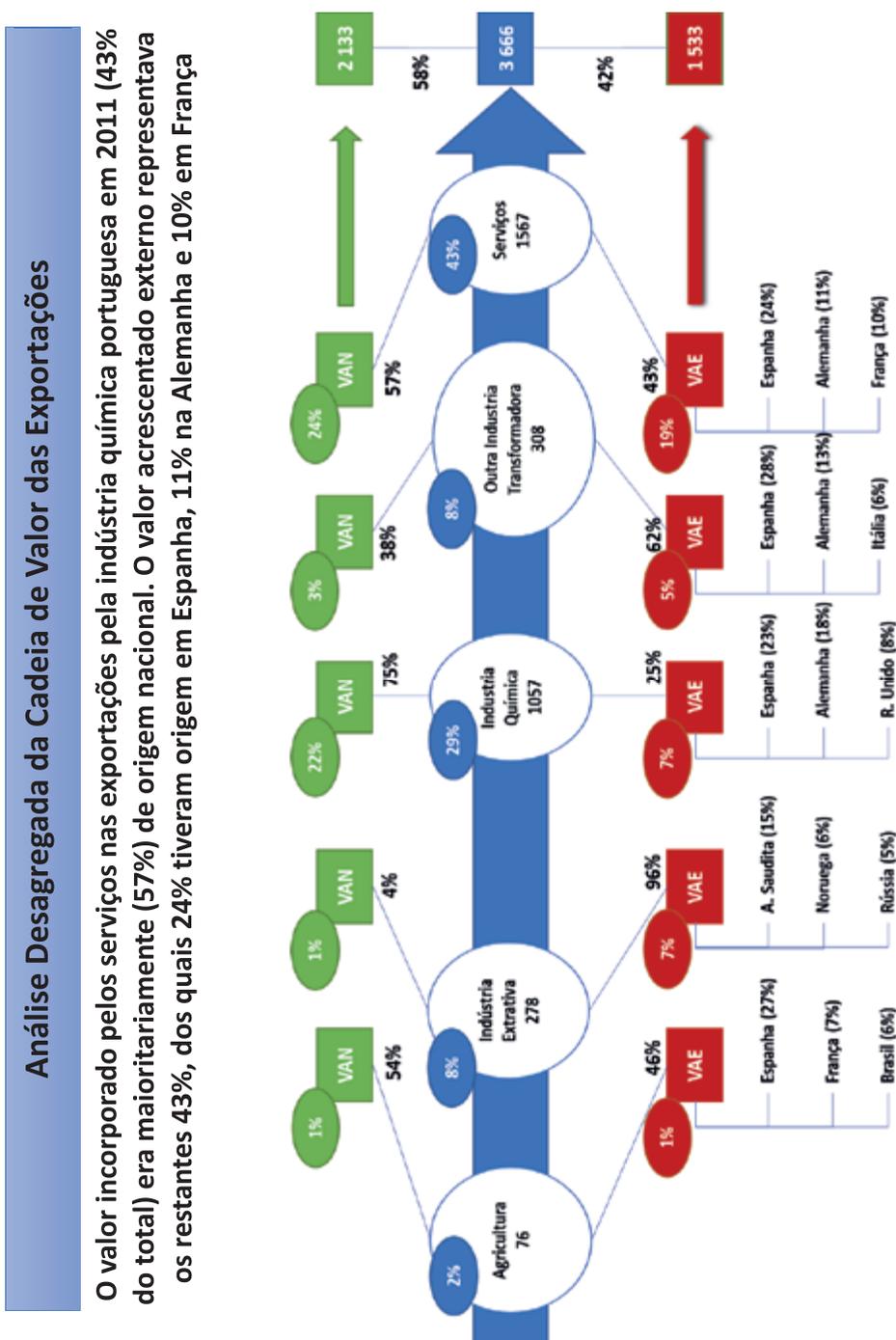
QUADRO 2

83% DO VALOR ACRESCENTADO DO “IPHONE” NÃO
RESULTA DA ACTIVIDADE INDUSTRIAL

Fonte: “Mondialisation des Services: 10 Ans qui vont tout changer”
Oliver Wyman (2014)

QUADRO 3

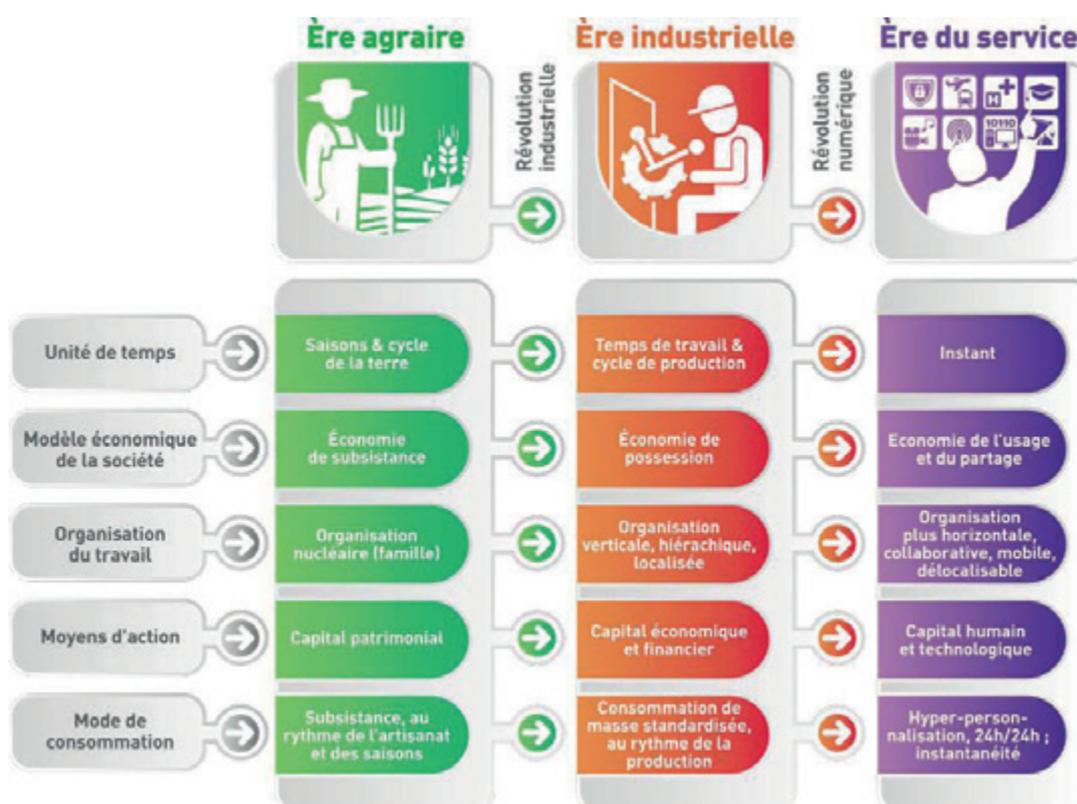
Um Exemplo Concreto: Cadeia de Valor das Exportações Portuguesas de Produtos Químicos em 2011



Fonte: OCDE/OMC, retirado de doc. "Mudanças Tecnológicas, Globalização e o Papel dos Serviços" de António Manzoni e José Félix Ribeiro.

QUADRO 4

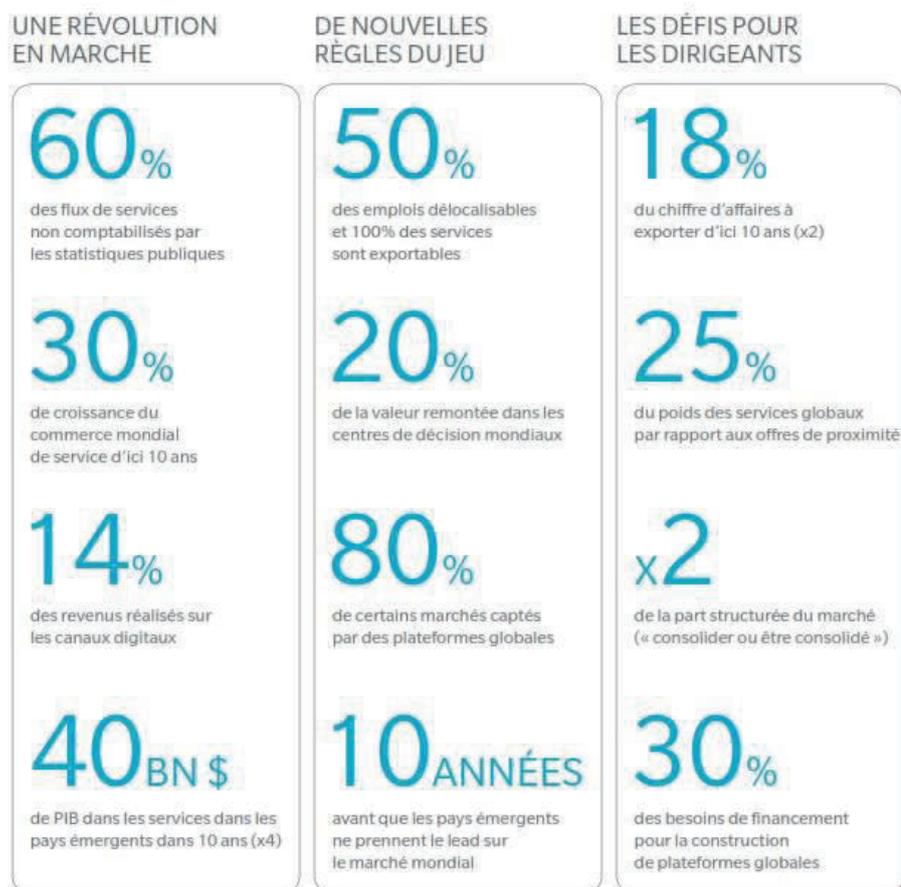
DA «ERA AGRÍCOLA» À «ERA DO SERVIÇO»



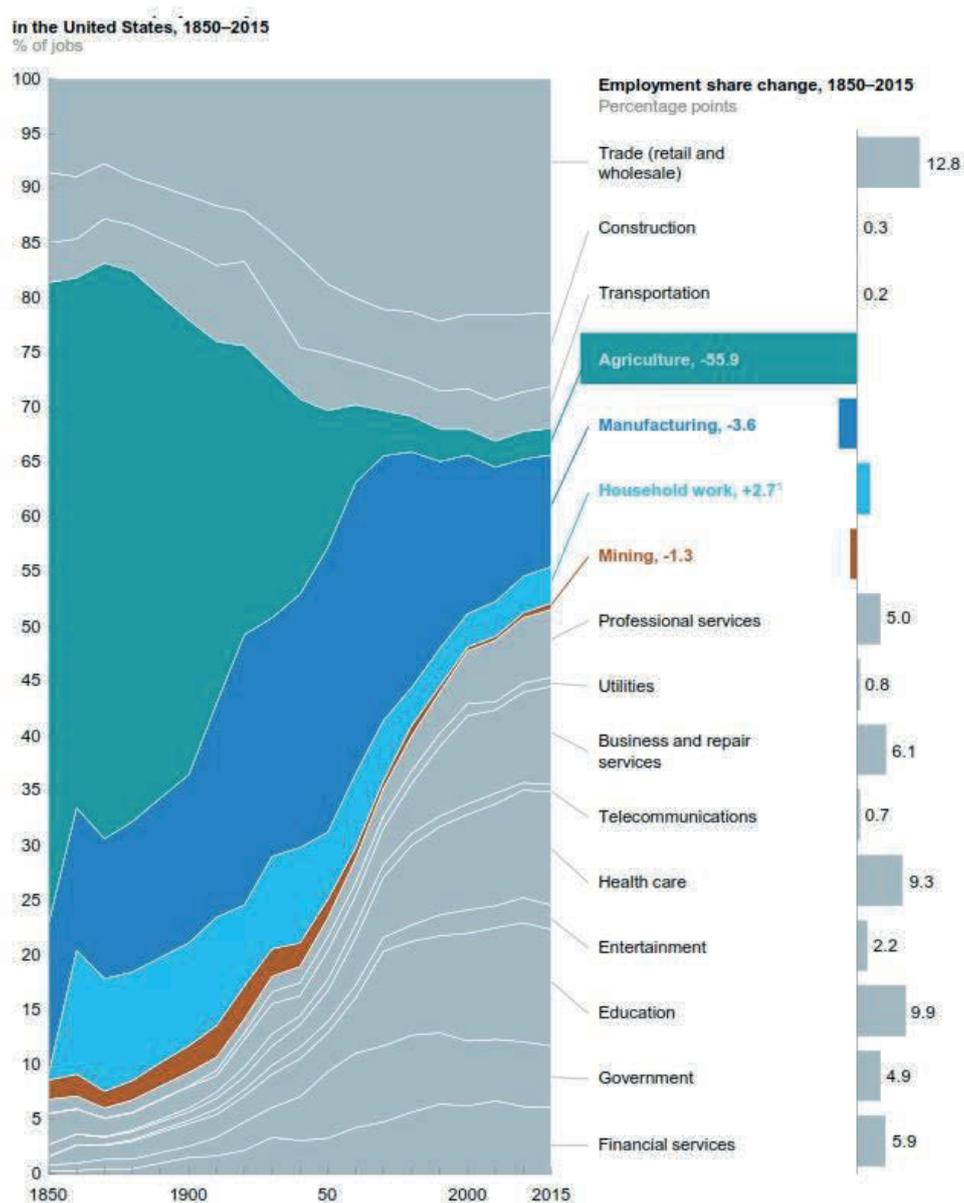
Fonte: Groupement des Professions de Services (GPS)
(Barômetre des Services, Avril 2018)

QUADRO 5

ALGUNS NÚMEROS A RETER



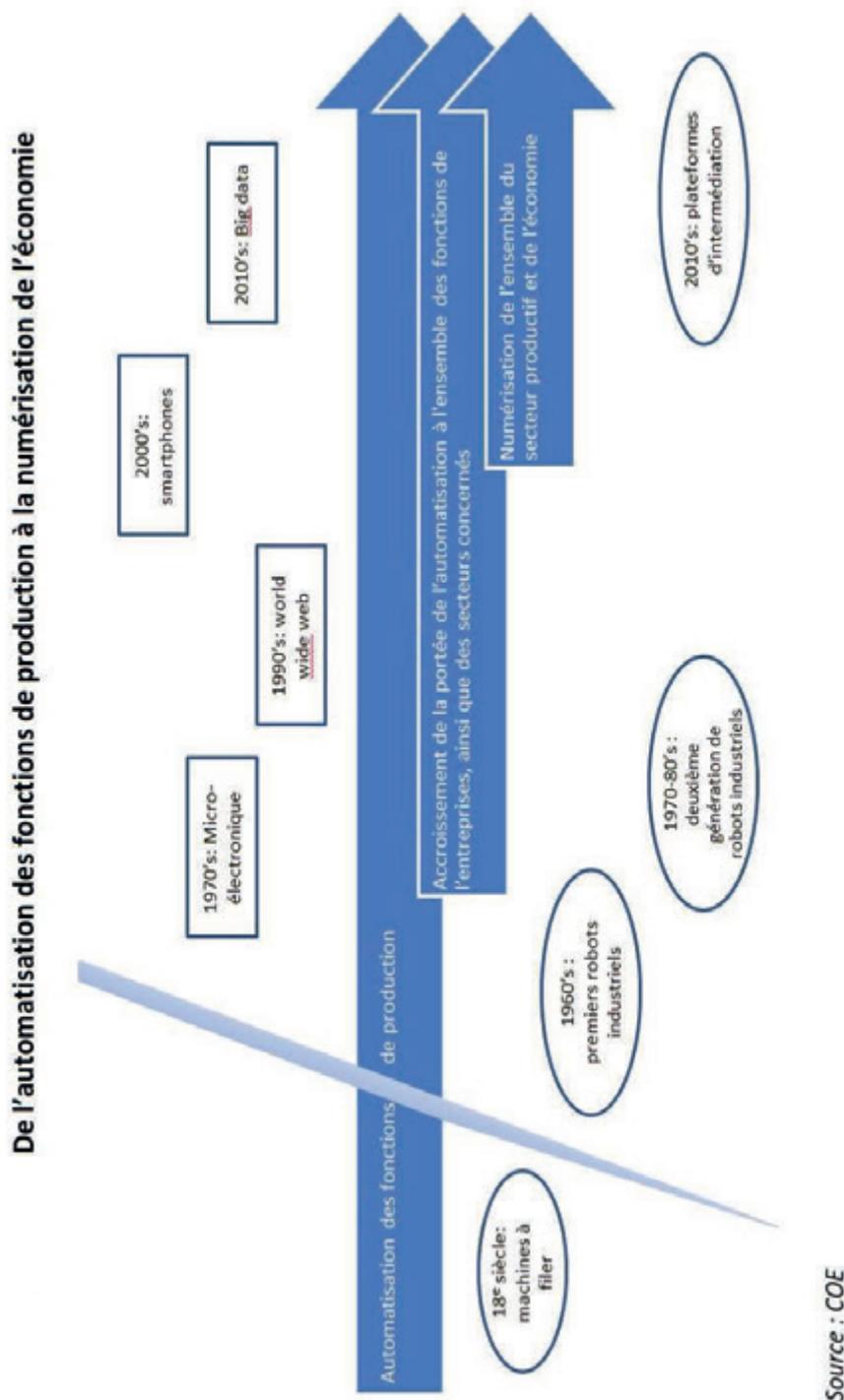
QUADRO 6
EVOLUÇÃO DO EMPREGO POR SECTOR NOS E.U.A. ENTRE
1850 E 2015 (EM % DO TOTAL)



Fonte: “Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation”
 McKinsey Global Institute, 2017

QUADRO 7

DA AUTOMATIZAÇÃO À DIGITALIZAÇÃO DAS ECONOMIAS



Fonte: "Automatisation, Numérisation et Emploi"
Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2017

II. OS GRANDES DESAFIOS E OS PILARES DE UMA ESTRATÉGIA PARA OS PRÓXIMOS 10 ANOS

II. OS GRANDES DESAFIOS E OS PILARES DE UMA ESTRATÉGIA PARA OS PRÓXIMOS 10 ANOS.

A. Adotar uma visão estratégica centrada nas pessoas e no território

1. Uma estratégia competitiva para que Portugal se possa inserir com sucesso na nova realidade económica emergente à escala global implica, por um lado, uma recentragem das nossas **prioridades de investimento** e de enfoque das políticas públicas e, por outro, uma **abordagem integrada** da economia, envolvendo as suas diferentes actividades e as cadeias de valor daquilo que produzimos. Para isso é necessário começar por rejeitar uma **visão “dual” da economia**, polarizada entre um sector tecnologicamente avançado e fazendo parte das TIC e da economia digital e um outro “tradicional” preenchido por um número largamente maioritário de empresas que permaneceriam à margem das transformações actualmente em curso. Como dissemos antes, se existe algo que é especialmente caracterizador das mudanças produzidas pela “revolução digital” é o seu **carácter transversal** e em que a maior ou menor incorporação de produtos tecnológicos não determinam, em si mesmo, os impactos que aquela produz na vida das empresas. O que está no centro destas transformações não são máquinas, nem novos equipamentos, mas sim **activos imateriais** que requerem, acima de tudo, um **novo perfil de qualificações**, reforçando o papel do conhecimento, não apenas nas fases de concepção do produto (que, em si mesmo, é hoje objecto de uma maior customização), mas ao longo de toda a cadeia de valor e, com especial ênfase, na relação das empresas, enquanto prestadoras de serviços, com o utilizador.

Esta valorização dos factores imateriais pode rapidamente constituir-se numa vantagem competitiva para o nosso país desde que saibamos fazer dos nossos **recursos humanos a nossa principal mais-valia estratégica**. Para tal é necessário conjugar a **competitividade-valor**, cada vez mais assente nas qualificações e em competências aplicadas, ou seja, que associam criatividade/adaptabilidade (que é uma característica evidenciada pelos portugueses), com um novo perfil de **competitividade-custo**, que se desloca do trabalho intensivo e menos qualificado para se centrar no valor acrescentado do conhecimento, cujo custo tem que ser avaliado em termos relativos.

Ao trabalho de elevação das qualificações, que vai desde a reformulação do sistema de ensino à criação de condições que assegurem a formação contínua de activos, e que requer, não apenas investimento reforçado neste domínio, mas também alterações ao nível dos conteúdos e dos métodos pedagógicos, associa-se um outro constrangimento de natureza quantitativa, que se relaciona com o número insuficiente de recursos humanos qualificados disponíveis, seja no curto, seja no médio e longo prazo.

Esta carência remete, desde logo, para os **problemas demográficos** do país que são, em si mesmos, um condicionante estrutural de largo âmbito e que urge enfrentar nas suas diferentes temporalidades. No imediato, estamos confrontados com a necessidade de conjugar a aposta na qualificação com a **fixação/mobilidade de talentos** o que passa, também, pela **atração de não residentes** (em percurso formativo ou aptos a integrarem-se na vida activa). Mas, o próprio envelhecimento da população coloca outro tipo de desafios ao país, que tem que ver com o aumento do índice de dependência dos idosos ao longo das próximas décadas.

Sendo o envelhecimento demográfico um denominador comum a todos os países da União, este desafio apresenta-se especialmente ameaçador para Portugal por diversas razões.

Em primeiro lugar, porque Portugal tem vindo a assistir à baixa tendencial do índice de fecundidade, que se situa hoje em 1,34 crianças nascidas por mulher em idade fecunda, sendo a tendência observada desde meados da década de 70 agravada pelo importante fluxo migratório entre 2010 e 2015. Trata-se de uma das mais baixas taxas de fecundidade da União cuja média se situa atualmente em 1,60.

Sendo de prever a subida constante da esperança média de vida à nascença, que poderá atingir os 86 anos para os homens e os 90 anos para as mulheres em 2070, Portugal verá aumentar rapidamente o seu índice de dependência dos idosos ao longo das próximas décadas. Actualmente já relativamente elevado (32), este indicador poderá situar-se, por volta de 2050, nos 65 idosos por 100 pessoas em idade ativa, o que colocará Portugal apenas atrás da Grécia no *ranking* europeu.

Por fim, o saldo migratório, que chegou a ser positivo no início do século, tem vindo a apresentar sinal negativo desde a crise de 2008-09, ficando em aberto a

pela ação conjunta destas duas categorias de medidas, pelo que não faz sentido prescindir de uma delas em favor da outra. Em segundo lugar, porque não existe uma relação de exclusão mas sim de complementaridade entre as duas categorias de medidas.

É importante também não esquecer a dimensão social de uma tal estratégia para enfrentar o desafio demográfico. A função e a estrutura da família têm sofrido rápidas alterações no nosso país, o que faz com que os idosos deixem de ter no seu seio o apoio de que necessitam nomeadamente em situações de dependência ou isolamento, e em particular em meios urbanos. Devido a carreiras pouco contributivas no passado muitos dos idosos sobrevivem com pensões de velhice ou de sobrevivência muito baixas, que lhes dificultam o acesso aos cuidados médicos ou de assistência continuada. Por outro lado, apesar dos esforços realizados nos últimos anos por instituições da economia social ou do próprio Estado, é ainda claramente deficitária a oferta de meios de assistência domiciliária e de cuidados continuados. Nos *rankings* europeus, Portugal aparece sistematicamente como um dos países com mais reduzida oferta de cuidados continuados⁶.

Justifica-se assim que o país invista muito mais do que tem feito até agora num sistema de apoio ao domicílio e de cuidados continuados a idosos dependentes, libertando ao mesmo tempo o SNS de tarefas que o têm sobrecarregado. Embora a acção do sector público seja fundamental neste aspecto, em especial em zonas rurais de baixa densidade populacional ou dirigida a extractos de baixa capacidade económica, importa não descuidar o apoio que o Estado pode prestar à iniciativa privada e da economia social, através de medidas de subsidiação da procura, nomeadamente por meios fiscais ou de estruturação da oferta (certificação, formação profissional).

Portugal viu um número significativo dos seus recursos humanos mais qualificados abandonar o país nos últimos anos aumentando o peso da diáspora, mas viu também reforçada a sua capacidade de atrair não residentes, seja enquanto

⁶ Um relatório recente do Eurofound coloca Portugal no último lugar do ranking dos países da U.E. que no que respeita ao número de pessoas recipientes de cuidados continuados de saúde no domicílio ou em instituições não hospitalares.

pela ação conjunta destas duas categorias de medidas, pelo que não faz sentido prescindir de uma delas em favor da outra. Em segundo lugar, porque não existe uma relação de exclusão mas sim de complementaridade entre as duas categorias de medidas.

É importante também não esquecer a dimensão social de uma tal estratégia para enfrentar o desafio demográfico. A função e a estrutura da família têm sofrido rápidas alterações no nosso país, o que faz com que os idosos deixem de ter no seu seio o apoio de que necessitam nomeadamente em situações de dependência ou isolamento, e em particular em meios urbanos. Devido a carreiras pouco contributivas no passado muitos dos idosos sobrevivem com pensões de velhice ou de sobrevivência muito baixas, que lhes dificultam o acesso aos cuidados médicos ou de assistência continuada. Por outro lado, apesar dos esforços realizados nos últimos anos por instituições da economia social ou do próprio Estado, é ainda claramente deficitária a oferta de meios de assistência domiciliária e de cuidados continuados. Nos *rankings* europeus, Portugal aparece sistematicamente como um dos países com mais reduzida oferta de cuidados continuados⁶.

Justifica-se assim que o país invista muito mais do que tem feito até agora num sistema de apoio ao domicílio e de cuidados continuados a idosos dependentes, libertando ao mesmo tempo o SNS de tarefas que o têm sobrecarregado. Embora a acção do sector público seja fundamental neste aspecto, em especial em zonas rurais de baixa densidade populacional ou dirigida a extractos de baixa capacidade económica, importa não descurar o apoio que o Estado pode prestar à iniciativa privada e da economia social, através de medidas de subsidiação da procura, nomeadamente por meios fiscais ou de estruturação da oferta (certificação, formação profissional).

Portugal viu um número significativo dos seus recursos humanos mais qualificados abandonar o país nos últimos anos aumentando o peso da diáspora, mas viu também reforçada a sua capacidade de atrair não residentes, seja enquanto

⁶ Um relatório recente do Eurofound coloca Portugal no último lugar do ranking dos países da U.E. que no que respeita ao número de pessoas recipientes de cuidados continuados de saúde no domicílio ou em instituições não hospitalares.

visitantes (os números do turismo comprovam-no), seja enquanto novos residentes. Neste último caso, se com a crise o número global de imigrantes diminuiu, registou-se, entretanto, uma nova subida nos dois últimos anos (mais 6% em 2016) e, sobretudo, assistiu-se a uma alteração do seu perfil, com um acréscimo de pessoas originários de países da Europa Ocidental (nomeadamente franceses, italianos e britânicos), o que aponta para um nível em termos de rendimento ou de qualificações mais elevado. Esta capacidade de atracção pode ser, contudo, largamente ampliada e consolidada de acordo com políticas activas direccionadas para públicos-alvo específicos.

Na perspectiva da atracção de não residentes, é essencial, por outro lado, reforçar os níveis de internacionalização do nosso **sistema de ensino**, apostando em parcerias com escolas de outros países e atraindo as mais prestigiadas para, elas próprias, investirem no nosso país em áreas estratégicas de qualificação e com uma aposta em domínios do saber onde podemos competir pela qualidade com outros destinos. O sistema de ensino é, ele também, internacionalizável e até deslocalizável.

A **atracção de não residentes** deve constituir um pilar de uma estratégia de desenvolvimento do país, tirando partido da crescente mobilidade de pessoas e capitais e da melhoria das nossas acessibilidades, e que devem visar não apenas o turismo ou os visitantes de curta duração, mas ter por base programas orientados para permanências mais prolongadas (para estudar, para trabalhar, para investir ou para ter acesso a uma melhor qualidade de vida na reforma), sendo desejável que possa dar lugar a novos residentes, cujo perfil deverá visar pessoas com rendimentos acima da média ou portadoras de conhecimento ou capacidade empreendedora acrescida. Para isso é necessário ter a clara noção de que a melhoria da mobilidade de pessoas no interior do país não tem, ainda, a devida continuidade nos níveis de mobilidade externa, em que, nomeadamente, as condições do transporte aéreo (principal meio de locomoção face ao exterior) estão longe de ser hoje as desejáveis.

2. Esta questão das **pessoas**, dos **recursos humanos** e da **qualidade de vida** liga-se directamente com uma outra que, do ponto de vista estratégico, é também determinante, e que tem que ver com a necessidade de valorizarmos de forma efectiva **as políticas relacionados com o território e com o seu povoamento**. Estas, devem possuir, desde logo, uma matriz nacional assente no princípio de que a qualidade de vida das pessoas depende, em grande medida, das políticas territoriais e de ordenamento do território, pelo que estas devem constituir-se num factor de atractividade, quer para pessoas individuais, quer para empresas.

Portugal – temos de o afirmar claramente – tem tido políticas locais e, até certo ponto, políticas regionais, embora muito na confluência dos diversos interesses locais, mas não tem tido uma verdadeira **política nacional para o território**. Ou seja, uma política nacional **elaborada de forma territorializada** (que é diferente de transferir poder para as autarquias ou para as regiões ou de aplicar políticas sectoriais sem ter em conta o ordenamento territorial). Os órgãos da Administração Central desconcentrados não deve ser representantes das autarquias (embora com elas devam colaborar), mas ser sim os agentes na região das políticas nacionais e regionais aprovadas e que, mesmo podendo existir no papel, se confrontam, muitas vezes, com a falta de capacidade para fazer cumprir. Os dirigentes das CCDR vêm assumindo de forma crescente o papel de responsáveis dos PO Regionais, transformando-se, com frequência, em gestores financeiros e secundarizando o seu papel de responsáveis pela execução das políticas regionais.

O erro de base é olhar para o território como um simples somatório de regiões, ou, até muitas vezes, como um somatório de concelhos. Somos um país com uma expressiva diversidade territorial, que deve ser traduzido em políticas diferenciadoras, mas somos um país pequeno em que os impactos inter-regionais são óbvios e não devemos enfatizar fracturas territoriais totalmente artificiais, sabendo distinguir o que é regional e o que é nacional, e percebendo que só podemos afirmar-nos internacionalmente valorizando o todo e as complementaridades das várias regiões. Ao mesmo tempo, não podem as políticas sectoriais fazer do território o uso que muito bem entendam, isto é, devem as mesmas estar subordinadas às regras e orientações fixadas para a política de território. Elas não se situam por isso, num plano idêntico, em que a política de

território seria mais uma política entre outras. Não estando colocadas no mesmo plano isso implica que têm que ser estabelecidas **hierarquias** não apenas através de meras proclamações de princípio, mas no próprio desenho e na concretização das políticas (o que exige, porventura, uma reformulação na hierarquia da governação das áreas ligadas com o território). A realidade é que a **generalidade das políticas sectoriais são incapazes de se pensar a partir de uma visão territorializada das mesmas**. Tal é bem visível num documento como o PNPOT (cuja nova versão está em fase final de elaboração) que, sendo da responsabilidade do Ministério do Ambiente, dificilmente consegue dar às políticas sectoriais a necessária tradução espacial (a começar pela ausência de um programa sectorial para o comércio, que deveria ser criado e inserido nas previstas políticas sectoriais de ordenamento do território, sendo esta uma proposta que a CCP vem fazendo, sem obter concretização, a sucessivos governos).

O território é, não apenas aquilo que a natureza nos legou (o “capital natural”) e que importa preservar, mas é, também, “aquilo que lá colocamos”, através de acções que, em princípio, visariam contribuir para elevar a qualidade de vida, individual e colectiva, das pessoas. Ora, o desenho das políticas e dos instrumentos que as concretizam e a forma como planeamos e distribuimos a alocação de meios e recursos é essencial numa perspectiva de povoamento, de fixação de pessoas e de coesão regional. As assimetrias existentes tornam necessário fazer da atractividade um vector essencial de política e esta não se mede, simplesmente, em função dos recursos (dinheiro) afectados a esta ou aquela região, resultando, muitas vezes, de projectos pluriregionais ou podendo ter a sua base em outras regiões, nomeadamente, na “região capital” que é a principal porta de entrada e de saída do país. Criar uma disputa entre regiões na captação de meios financeiros ou considerar que “tirar dinheiro” às regiões consideradas “mais ricas” resolve o problema das assimetrias é uma visão que, de todo, não partilhamos e que é altamente comprometedora do desenvolvimento do nosso país.

Os recursos das regiões só são produtivos, primeiro se aplicados na concretização de políticas de âmbito nacional nas regiões, segundo se não forem simplesmente o somatório de programas concebidos pelos diferentes municípios, evitando a multiplicação de investimentos que concorrem entre si e não conseguem por isso, gerar a procura necessária que os torne sustentáveis.

Nas políticas do território têm especial relevância o papel das **duas grandes áreas metropolitanas** do país — Lisboa e Porto — e das **cidades de média e pequena dimensão**, sendo que o seu âmbito é distinto com as primeiras a constituírem um lugar nuclear da internacionalização e da ligação à Europa e ao mundo e com as segundas a posicionarem-se como um elemento central de uma política de repovoamento e gestão territorial. As cidades médias são hoje a unidade básica de uma política de povoamento, que deve combater a dispersão, como forma de assegurar a satisfação das necessidades das populações. As políticas públicas devem, por isso, ter em consideração o papel diferenciado dos diversos espaços urbanos. Mas, se os seus papéis são diferentes eles não têm que ser conflitantes, mas, pelo contrário, complementares, o que só é possível hierarquizando e não nivelando as intervenções. Em particular, as **cidades médias** constituem, talvez, o principal instrumento para combater e estancar a desertificação das regiões de menor densidade populacional e, neste sentido, devem assegurar: uma prestação de serviços públicos e não públicos de qualidade e que respondam a necessidades diversificadas das populações, devendo para isso estar dotados de infraestruturas, nomeadamente comunicacionais, que são hoje uma condição de fixação das pessoas e de investimento empresarial.

Sem empregabilidade não é possível fixar as populações e se, sem recursos humanos que respondam às necessidades das empresas, não é possível haver investimento. Caberá, em grande medida, às políticas públicas interromper este círculo vicioso. Repetimo-lo, não apenas com mais dinheiro ou mais investimento público, mas, também, e acima de tudo, com políticas consequentes e coordenadas que conjuguem o acolhimento de novos projectos com atracção de novos residentes. Seria ainda um erro se as políticas de cidade se limitassem a um propósito de renovar/recuperar o edificado ou de modernizar o mobiliário urbano. A dimensão física da reestruturação urbana não pode deixar para segundo plano nas políticas públicas aquilo que não tendo essa dimensão é, contudo, essencial para assegurar qualidade de vida e atractividade: os serviços prestados à população, a mobilidade no e para o espaço urbano, garantido por meios de transporte eficazes e a oferta de actividades de lazer e de cultura que são indispensáveis para vivificar o ambiente urbano, projectando sociabilidade, partilhas colectivas e animação, no que isso implica, em especial, de fomento de

uma oferta de comércio e de serviços diversificada e que permitam a esta comunicar com a organização do espaço urbano interagindo com o mesmo. Uma política de cidade que não incorpore uma política de serviços, estruturada a partir da conjugação dos diferentes níveis em que é tomada a decisão de investir, fica amputada de uma componente estratégica essencial. E, quando falamos de política de serviços não falamos somente de serviços públicos ou de serviços geridos pela Administração Central ou Local. Falamos também de serviços de iniciativa empresarial e de interesse estratégico local, essenciais na afirmação da competitividade das cidades (serviços de diferenciação) e falamos da cooperação público-privada que deve estar na linha das prioridades no que concerne à melhoria de serviços de interesse geral. Externalizar serviços públicos – por exemplo por gestão delegada em privados – ou complementar ofertas públicas com ofertas privadas robustecendo as mesmas e confrontando ambas com a necessidade de elevarem a qualidade do serviço. A acção dos privados deve ser apoiada mas deve, acima de tudo, traduzir-se em projectos sustentáveis e geradores de procuras acrescidas.

Em matéria de povoamento, o problema não é que pequenos aglomerados populacionais dispersos pelo território possam desaparecer (de alguma forma essa é uma tendência inevitável e, em alguns casos, desejável), o problema é a desertificação de regiões inteiras por falta de capacidade de criar centros urbanos suficientemente atractivos e que garantam condições de vida às populações residentes. O problema não é termos «cidades grandes demais» (supostamente, Lisboa e Porto) é, sim, termos nestas áreas metropolitanas, sobretudo, em muitas zonas de expansão urbana, um dramático desordenamento do território, com décadas de construção marcadas por uma permissivamente inaceitável dos poderes públicos, e por critérios de rentabilidade imobiliária a que a política de ordenamento do território não punha qualquer travão e que degradou a qualidade de vida das populações pelo que viver nesses espaços periféricos sobrelotados é, em grande medida, a consequência da ausência de alternativas noutras regiões do país.

Em suma, é essencial constituir um **ecossistema territorial** que tendo em consideração a extensão do território e as distâncias e acessibilidades articule **territorialização das empresas e dos investimentos com política territorial de**

atractividade. Falar de “litoral” e de “interior” em termos geográficos, num país em que as distâncias máximas até à costa marítima não ultrapassam as 2h em trajecto rodoviário é algo muito redutor para compreendermos as desigualdades regionais. O verdadeiro “interior” são os territórios que estão fora da centralidade dos serviços, independentemente da sua localização no mapa do país.

B. Colocar o foco num desafio essencial: subir na cadeia de valor

1. Em matéria de **empresas** fizemos já referência aquelas que são as principais áreas estratégicas de investimento futuro, dentro de um propósito de **innovar** e fazer **subir o país na cadeia de valor** daquilo que produzimos e vendemos e que constituem requisitos para um desempenho mais competitivo das mesmas. Nas políticas públicas deve eliminar-se a tentação de fixar “destinatários específicos ou preferenciais” (sejam eles tipologias de empresas ou sectores de actividade) e pensar, sobretudo, em termos de **factores competitivos**. Ou seja, é essencial, por um lado, partir de uma **abordagem sistémica** (em que as empresas estão inseridas num quadro mais vasto de políticas) e, por outro, ter uma visão **multisectorial**, ou mesmo **transectorial** da economia, em que o que é determinante não é apenas assegurar um somatório de eficiências individuais (empresa a empresa) mas obter níveis de **eficiência colectiva** em termos de produto final, que nos tornem competitivos à escala global.

Esta visão transversal do tecido económico nacional deve ser complementada por uma outra que abdique de pensar as políticas de acordo com **escalões de dimensão empresarial** e com avaliações de impacto com base nesses mesmos escalões. Nem defendemos programas concebidos apenas para grandes projectos individuais, protagonizados pelas maiores empresas, nem programas que apostem em distribuir apoios financeiros por um elevado número de pequenos projectos individuais (para os quais devem, aliás, existir outros instrumentos de apoio que não tenham a forma de financiamento a fundo perdido e que devem ter como instrumento preferencial a política fiscal) e em que o somatório dos montantes atribuídos não seja o primeiro critério de avaliação das políticas.

É essencial que as políticas públicas tenham presente em matéria de sector empresarial duas realidades essenciais: por um lado, as **características do nosso tecido empresarial**, esmagadoramente constituído por micro e pequenas empresas e em que muitas das nossas maiores empresas estão fragilizadas, tendo passado por tentativas de internacionalização menos bem sucedidas, tendo deixado de ter um papel tão expressivo de alavancagem da nossa economia (ao mesmo tempo que, em muitos casos, passaram a ser controladas por não nacionais) e, por outro lado, que as economias exportadoras são hoje as que conseguem ter maiores níveis de **internacionalização**, propósito esse que, cada vez mais, tem que começar a ser construído dentro do nosso território, o que não significa forçosamente que as empresas tenham de emigrar para outros países. Mais do que transferir a propriedade das nossas empresas para mãos não nacionais, o sucesso de um processo de internacionalização depende, em grande medida, da nossa capacidade de **atrair novo e bom investimento directo estrangeiro** (IDE) e de encontrar parceiros internacionais que nos permitam aceder aos mercados globais. Ou seja, a aposta tem que ser em investimento que incorpore uma parte significativa de factores produtivos nacionais no valor criado no nosso país. Ora sendo o nosso principal factor competitivo, o conhecimento incorporado nos recursos humanos, requer-se uma especialização do país orientada para actividades intensivas neste factor.

2. Neste contexto e na actual fase de globalização devemos, sobretudo, conceber uma estratégia que não nos coloque numa posição periférica em termos geográficos, mas que deve, contudo, estar centrada no **quadro regional europeu**, tirando, nomeadamente, partido das estratégias de “near sharing” em que, já não competimos com as economias do continente asiático, mas temos como destinos concorrentes as economias do leste da Europa. Sem com isso esquecer a nossa **vocação intercontinental**, em que devemos considerar-nos como sendo a **principal porta atlântica de entrada na Europa**. Porta esta que só pode ser potenciada se conseguirmos reforçar e privilegiar os “hubs” marítimo e aéreo. Mas aqui o desafio principal (o transporte ferroviário de mercadorias para o centro da Europa não se posiciona como podendo ser uma alternativa a prazo ao transporte marítimo, mas apenas como uma via complementar deste e do transporte

rodoviário) será investir, sobretudo, no **transporte marítimo de médio curso** para os portos dessa mesma Europa (domínio que que a nossa posição geográfica é naturalmente melhor do que a dos portos espanhóis do Mediterrâneo e em que devemos, não propriamente multiplicar ofertas concorrentes entre si, mas diferenciar perfis e mercados alvo), dotando-nos dos meios que nos permitam criar valor nacional nestas operações de «transshipment».

Pela caracterização que fizemos do nosso tecido empresarial, é essencial ter uma estratégia que, contribuindo para alterar o seu perfil de forma sustentada, tenha um horizonte temporal de médio prazo (uma década). É que, não se nos afigura que devamos propriamente ter como objectivo estratégico evoluir para uma especialização num sector de ponta “tecnológico”, nem é muito credível que possamos vir a constituir, na próxima década, uma rede suficientemente ampla de empresas nacionais com condições para exercerem uma liderança no mundo digital. O que é realista, atendendo à dimensão e aos recursos do país é ter como rumo avançar na **internacionalização crescente do nosso tecido empresarial** (sobretudo, das PME), inserindo-as nas cadeias globais de produção, onde, cada vez mais, é nos serviços e não na produção industrial que podemos ganhar quota de mercado nas exportações (infelizmente os números dos últimos anos das nossas exportações nos serviços às empresas têm estagnado, muito por culpa de políticas que desvalorizam estas actividades). Para isso, o que é fundamental não é tanto apostar na criação de novas grandes empresas à escala global, ou insistir no propósito de termos uma empresa de referência por sector, mas **reforçar o tecido das nossas PME**, fazendo-as crescer e ganhar dimensão competitiva, aumentando, por um lado, o núcleo das médias empresas, nomeadamente pela ascensão de pequenas organizações, e, por outro, o das pequenas empresas, por via da ascensão das micro organizações. A internacionalização é hoje um desafio que, ao contrário do que sucedia no passado, tem nos serviços o protagonista principal (como, aliás, antecipara, no início dos anos 90, Peter Drucker referindo que “as empresas transnacionais de amanhã não serão industriais mas empresas de serviços”⁷) e o principal instrumento de que dispõem é precisamente o que resulta da “revolução digital” em curso, a qual não requer, como já salientámos, que as empresas de serviços tenham de deslocalizar-se para venderem os seus produtos. No nosso

⁷ “Managing for the future” Peter Drucker (1992)

caso, **innovar é, também, crescer** e hoje crescer nas actividades intensivas em conhecimento, significa sobretudo, criar emprego qualificado. Ora, sem que existam os recursos humanos com as qualificações requeridas não é possível dar este salto. Por isso, numa economia que se propõe competir neste domínio, penalizar a sua utilização pelas empresas, através de um elevado custo não salarial com o factor trabalho, não faz sentido, sendo essencial a redução destes (nomeadamente, por via de critérios de contribuição para a segurança social diferentes dos actuais⁸).

Mas, o nosso tecido empresarial, sobretudo, nos serviços, enfrenta, ainda, um outro problema que importa superar e que é o do seu curto **tempo de vida**. O tempo de vida médio das nossas empresas é muito reduzido e origina, muitas vezes, um volume elevado de investimentos sem qualquer retorno. Sabemos que nos projectos inovadores existe um risco maior e que a contrapartida é que os casos de sucesso são também, mais expressivos, sobretudo, nas novas empresas directamente associadas à economia digital. Mas, é igualmente, um facto que muitos casos de desaparecimento/transfêrencia de propriedade das empresas ocorre muitas vezes num contexto algo perverso, em que aquilo a que se assiste é, por um lado, a uma rápida valorização das empresas (assente em activos imateriais) que aumenta exponencialmente face aos resultados contabilísticos que apresentam e que vai muito além do valor futuro estimado e, por outro, a uma intenção inicial de alienação das empresas com ganhos para o accionista/detentor do capital em que muito pouco reverte para a economia do país. Isso, também, ocorre por um efeito de sobrevalorização dos projectos no mercado, que resulta do propósito de manter este sob controle oligopolista quando não quase monopolista. Isso torna mais difícil que novos projectos prosperem o que deve ser tido em conta nas políticas públicas cujo objectivo primordial deve ser o de que a criação de valor seja maioritariamente reinvestidas no nosso país.

Nas cadeias de valor globais seremos, quase sempre, uma economia com dependência de grandes operadores, com uma vocação maior para **produtos intermédios** (sejam bens ou serviços), caso em que os nossos principais interlocutores são outras empresas e menos o consumidor final, ou para áreas

⁸ Ver “O Sector dos Serviços e os Desafios da Segurança Social” Armindo Silva, 2017 (estudo promovido para a CCP/Fórum Serviços)

mais especializadas de produtos finais que estejam inseridas em determinados nichos de mercado, ou, ainda, potenciando o nosso factor localização, reforçando o papel, que pode e deve ser muito mais relevante, dos **serviços logísticos, de transporte e de distribuição** (incorporando as mudanças da economia digital) e onde continuamos a entregar a operadores não nacionais grande parte destes serviços, com reflexos na nossa balança de bens e serviços.

Mas, e por último, se a internacionalização é um objectivo, desenvolver uma política de **substituição de importações** também o é. Substituir importações não significa de todo (num alinhamento com uma «reindustrialização» pensada à maneira da actual administração americana) retomar medidas proteccionistas ou fixar novas barreiras à entrada de produtos, mas sim ter, como posição de partida, políticas que — sem caírem visões nacionalistas — considerem que o mercado doméstico não pode ser separado dos mercados externos e que as duas realidades são complementares. Assim, devemos eliminar de vez o princípio de que a prioridade deve ir para o que é apelidado de “sector exportador”, pois além de, com isso, desvalorizarmos um constrangimento relevante que é a subordinação do nosso crescimento a um peso crescente de bens importados, estamos a deixar de fora tudo o que, ao longo das cadeias de valor, contribui decisivamente para elevar o valor do que exportamos.

C. Os Grandes Pilares de um Programa: as pessoas, o território e as empresas (proposta de estrutura)

1. As Pessoas:

- 1.1. **Combater o défice demográfico e o envelhecimento da população** (políticas demográficas de médio e longo prazo e atracção de não residentes).
- 1.2. **Reduzir o défice de qualificações e investir nas competências de futuro** (sistemas de ensino e de formação mais próximos do mundo empresarial).
- 1.3. **Inverter a degradação de serviços de interesse geral que afectam a qualidade de vida das populações** (desconcentração de serviços, política de proximidade, cooperação pública-privada e reforço e melhoria dos recursos disponíveis).

2. O Território:

- 2.1. **Repensar e redefinir um novo programa de grandes infraestruturas nacionais e regionais**, de acordo com uma estratégia económica que responda aos novos desafios do país, no contexto da sua inserção geo-económica (do mundo físico”) e da integração no “mundo cibernético).
- 2.2. **Elaborar uma política de ordenamento do território** que combata o despovoamento regional e a excessiva dispersão das populações, que defina uma adequada repartição de funções no contexto de uma hierarquização dos lugares e de uma diferenciação das diferentes regiões.
- 2.3. **Estruturar uma política de cidade**, conduzida enquanto factor estratégico de competitividade nacional, seja enquanto elemento estruturante da ligação ao mundo (internacionalização), seja enquanto força de fixação/atracção de pessoas numa perspectiva de coesão territorial.

3. As Empresas:

- 3.1. **Desenvolver políticas públicas orientadas para aumentar a criação de valor pelas empresas**, implicando a necessidade de valorizar os novos factores imateriais de competitividade (políticas que promovam a transversalidade e não a polarização/segmentação de actividades).
- 3.2. **Fomentar a cooperação e as sinergias colectivas, com uma forte aposta na internacionalização por via da integração em cadeias globais de produção.**
- 3.3. **Atrair talentos e IDE** com políticas públicas selectivas e diferenciadoras.

Com base nestes pilares estratégicos iremos, no ponto seguinte, fixarmo-nos com maior ênfase, nos aspectos relacionados com os apoios financeiros, sem esquecer que muitos aspectos da política de desenvolvimento não se resolvem com dinheiro mas têm que ver com regras e com o modo de funcionamento dos vários sistemas económicos e sociais e que, sem acautelar esta última vertente, os ganhos obtidos com os mais ou menos robustos pacotes financeiros ficarão sempre muito aquém do satisfatório. Um **sistema fiscal** que penaliza o reinvestimento empresarial não é congruente com uma política que visa incentivar o investimento das empresas e disponibiliza recursos financeiros públicos para esse fim.

As mudanças estruturais de que o país carece não se fazem — em muitos casos — apenas por via legal e remetem para mudanças de cultura e relacionamento institucional, para uma reforma do Estado que continua por realizar, para uma valorização da sociedade civil e uma nova parceria entre o público e o privado e para um novo **Contrato Social** para a próxima década, essencial para que as transformações em curso na economia sejam traduzidas num novo pacto social que seja simultaneamente mais sustentável e mais justo.

Alguns dados relevantes são-nos transmitidos pelos resultados do Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) da Comissão Europeia (ver Quadro 13) em que, sendo de relevar o esforço a fazer em matéria de qualificações digitais em que a nossa posição no ranking europeu continua modesto é de destacar, no que se refere aos Serviços Digitais Públicos, que Portugal conjuga de forma contrastante a 2ª posição, no conjunto dos países da UE27, em termos de “prestação Integral de serviços em linha” com a última posição no que se refere ao “grau de abertura dos dados” (acessibilidade pelos cidadãos).

QUADRO 8

OS SECTORES DE SERVIÇOS COM MAIOR POTENCIAL DE CRESCIMENTO



QUADRO 9

FACTORES DISRUPTIVOS QUE SERÃO MARCANTES NUM CONJUNTO DE ACTIVIDADES

Archetype of disruption	Domains that could be disrupted
Business models enabled by orthogonal data	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Insurance ▪ Health care ▪ Human capital/talent
Hyperscale, real-time matching	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transportation and logistics ▪ Automotive ▪ Smart cities and infrastructure
Radical personalization	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Health care ▪ Retail ▪ Media ▪ Education
Massive data integration capabilities	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banking ▪ Insurance ▪ Public sector ▪ Human capital/talent
Data-driven discovery	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Life sciences and pharmaceuticals ▪ Material sciences ▪ Technology
Enhanced decision making	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smart cities ▪ Health care ▪ Insurance ▪ Human capital/talent

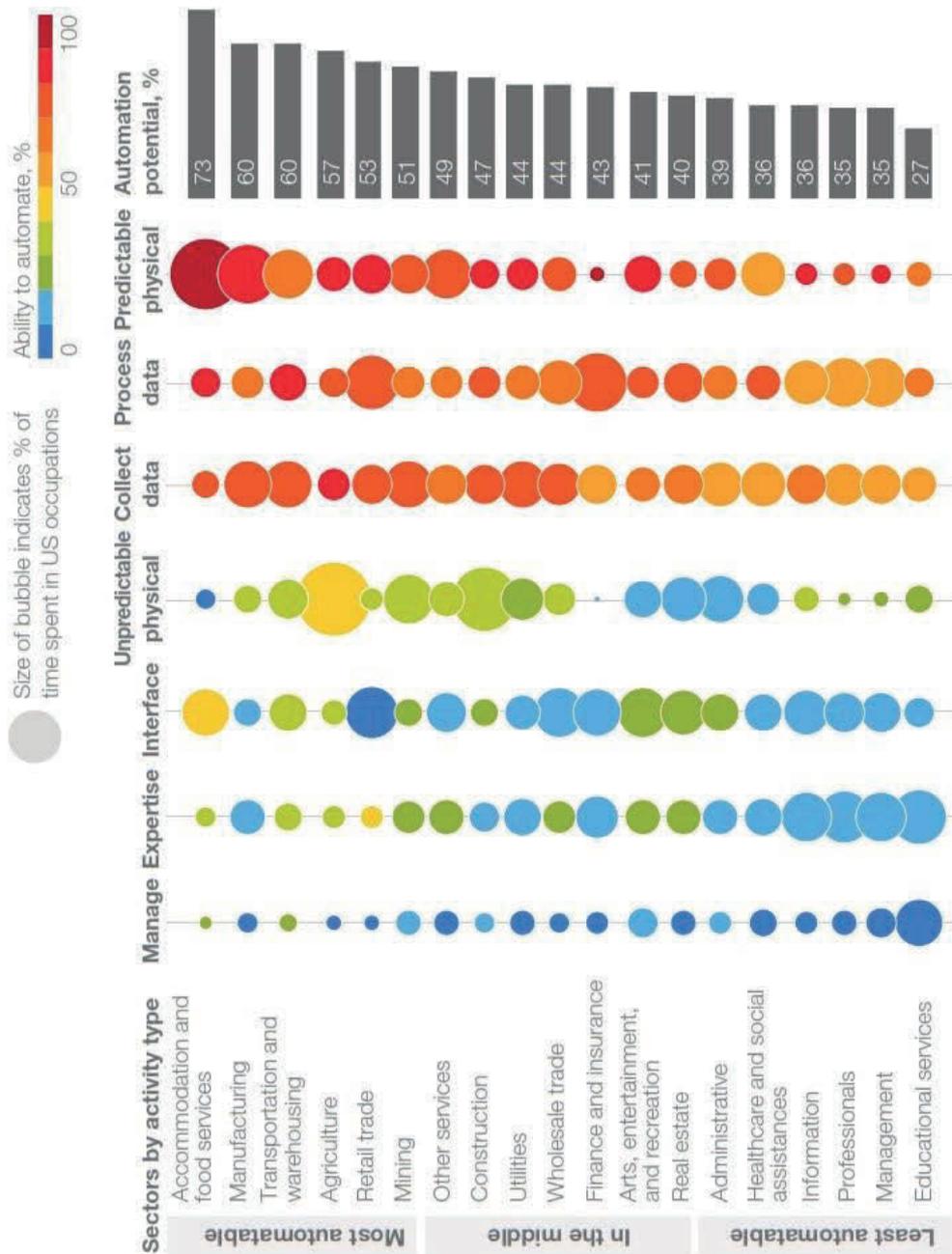
Indicators of potential for disruption:

- Assets are underutilized due to inefficient signaling
- Supply/demand mismatch
- Dependence on large amounts of personalized data
- Data is siloed or fragmented
- Large value in combining data from multiple sources
- R&D is core to the business model
- Decision making is subject to human biases
- Speed of decision making limited by human constraints
- Large value associated with improving accuracy of prediction

SOURCE: McKinsey Global Institute analysis

QUADRO 10

O POTENCIAL DE AUTOMAÇÃO DAS DIFERENTES ACTIVIDADES



Source: US Bureau of Labor Statistics; McKinsey Global Institute analysis

Fonte: What's Now and Next in Analytics, AI and Automation",
Makinsey Global Institute, 2017

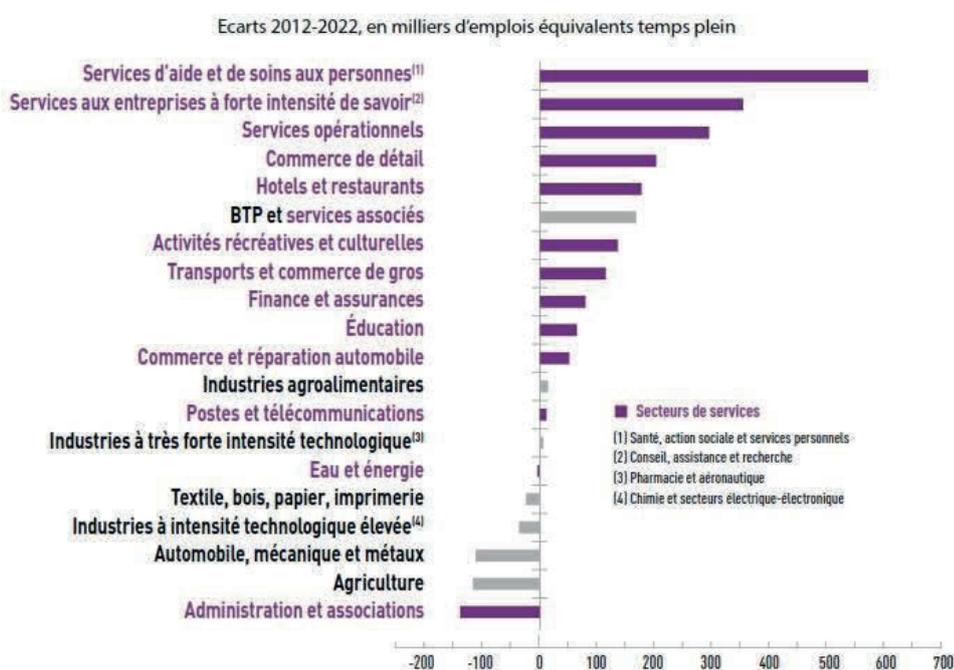
Fonte: What's Now and Next in Analytics, AI and Automation",
Makinsey Global Institute, 2017

QUADRO 11

OS SECTORES CRIADORES E DESTRUIDORES DE EMPREGO NO HORIZONTE 2022

Source GPS septembre 2015

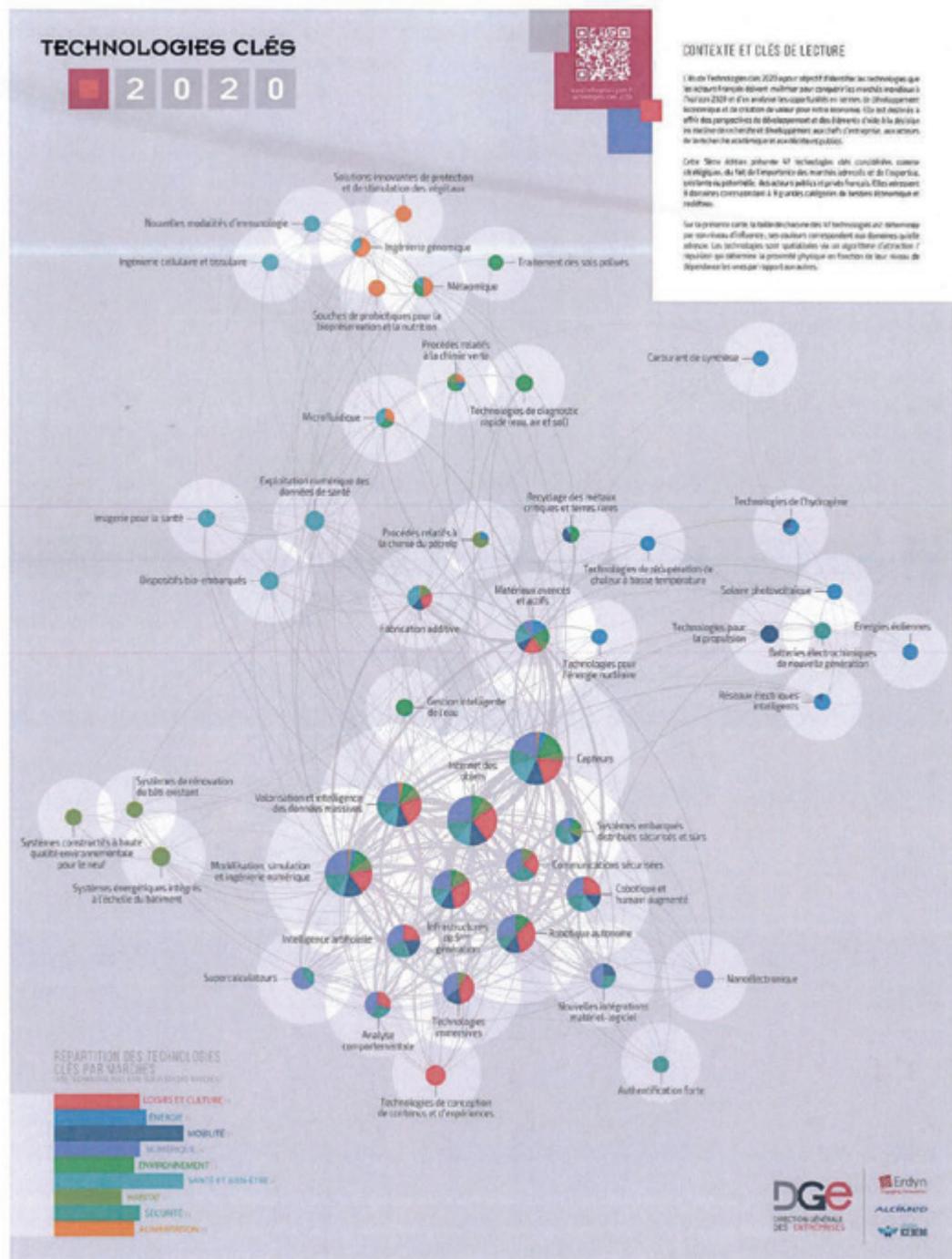
LES SECTEURS CRÉATEURS ET DESTRUCTEURS D'EMPLOI À HORIZON 2022



Source : France Stratégie / Dares, Les métiers en 2022, scénario central

QUADRO 12

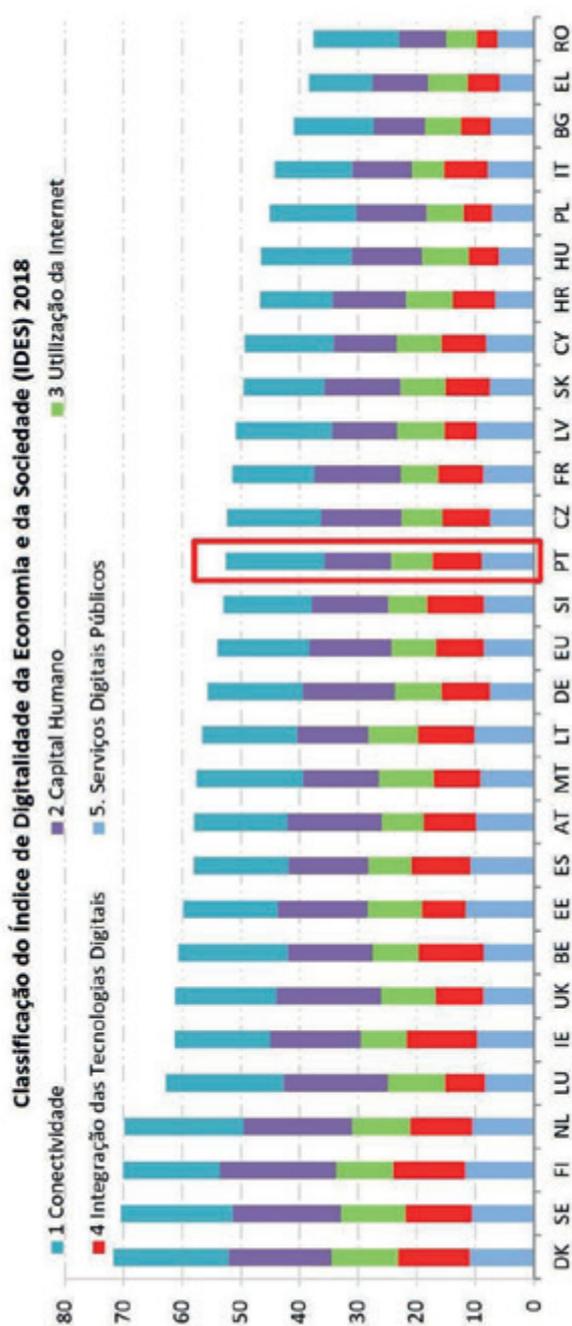
A ECONOMIA DIGITAL E AS TECNOLOGIAS CHAVE EM 2020



Fonte: “Technologies Clés - Préparer l’Industrie du Futur” DGE-France (2016)

QUADRO 13

ÍNDICE DE DIGITALIDADE DA ECONOMIA E DA SOCIEDADE (IDES) 2018



Fonte: Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) em 2018, Comissão Europeia

A teal-colored horizontal band with a grid pattern of squares in various shades of teal, serving as a background for the text.

III. CONSTRUIR UM PROGRAMA INOVADOR PARA A DÉCADA

III. CONSTRUIR UM PROGRAMA INOVADOR PARA A DÉCADA: REDEFINIR PRIORIDADES, MUDAR A CULTURA E O MODELO DE GESTÃO E DE ORGANIZAÇÃO E CAPTAR NOVOS PROTAGONISTAS

A. Os pontos críticos do “Portugal 2020”

O “Portugal 2020” é um programa que foi concebido num tempo bem diferente do actual pelo que, seria, desde logo, incompreensível que se fizesse dele a matriz da preparação de um próximo programa para a nova década. Acresce, que, há data da sua formulação, o mesmo já consagrava um conjunto de orientações que, desde logo, foram por nós consideradas erróneas e em relação às quais o tempo tem, no essencial, vindo a reforçar a razão de ser das nossas críticas. Uma foram resultantes de critérios de gestão irrealistas, outras o produto de opções de política na afectação de recursos assentes em critérios que privilegiavam “mais do mesmo” (nas tipologias e nas chamadas “aplicações relevantes”). E, se algumas das incongruências do Programa podem ser imputadas ao “centralismo” com que a Comissão Europeia se propõe gerir os fundos estruturais comunitários, a maioria destas tem origem na definição das prioridades nacionais. Num primeiro plano, as escolhas foram muito marcadas por factores conjunturais, e, numa perspectiva mais estruturante, houve uma excessiva preocupação com a eleição de destinatários preferenciais, sem que se identificassem os desafios que são transversais à nossa economia. Isto conduziu à adopção de uma lógica redistributiva a que faltou, sempre, uma perspectiva integradora, situação agravada por uma cultura de governação com demasiadas tutelas e dependências hierárquicas, ao mesmo tempo que ao nível da execução se impunha um modelo centralista, associado a uma visão burocratizante e acentuadamente fiscalizadora que equipas fragilizadas pela crise potenciaram – em razão, desde logo, de um volume de recursos humanos manifestamente insuficiente – assistindo-se a um reforço da componente administrativa e processual (apesar do discurso político da simplificação). À pesada teia regulamentar associou-se a frequente incapacidade, das próprias estruturas de gestão, na sua interpretação, não permitindo que a informação adequada chegasse atempadamente aos destinatários.

Sem preocupação de exaustividade deixamos registados, de seguida, alguns dos pontos críticos de que, a nosso ver, o “Portugal 2020” enferma e que deverão ser revistos no futuro. São eles:

- a) **A dependência do Programa da conjuntura vivida em Portugal entre 2012 e 2014** com a afectação de verbas daquele a despesas que deveriam ser cobertas pelo O.E. (em especial no sector do ensino e nas transferências para as autarquias).
- b) Um **modelo de governação errado** com uma direcção política fragmentada e com uma excessiva centralização de competências na Agência de Desenvolvimento e Coesão (ADC), que estava, aliás, ela própria mal dimensionada face à missão de que estava incumbida, e de que resultou uma perda de autonomia de cada P.O., que se reflectiu negativamente na dinâmica de tomada de decisão e na correcção atempada de problemas.
- c) A criação de P.O. sectoriais formatados em função da orgânica do Governo e não dos reais desafios da economia e das empresas, em que a aposta numa lógica plurifundo, nomeadamente, conjugando FEDER e FSE, não se mostrou capaz de gerar uma abordagem integrada das acções, antes subordinando, quase sempre, o investimento em capital humano aos investimentos materiais.
- d) **A falta de articulação entre os P.O. sectoriais e os P.O. regionais**, alimentando, por um lado, a ideia de que eles concorrem entre si na captação de recursos e que os primeiros favorecem o centralismo na sua afectação e são contrários ao desenvolvimento das regiões, e, por outro, conduzindo a que os segundos, na ausência de um poder regional efectivo acabassem, muitas vezes, por confundir desenvolvimento regional com a simples afectação de recursos às autarquias, funcionando como instrumento destinado, muitas vezes, a financiar os programas individuais das diversas autarquias, situação agravada porque foram notórias as insuficiências de preparação e capacidade operacional por parte das comunidades municipais. Daqui resultou a desvalorização do território como instrumento de política nacional e a subordinação das políticas regionais às dinâmicas locais, com evidente perda de sinergia entre estas e frequentes duplicações de investimento em infraestruturas, desnecessárias, por serem incapazes de gerar a necessária

procura. Acresce que, como os números de execução revelam, a taxa de execução dos PO regionais (do Continente) está (até Junho de 2018) a um nível baixíssimo (5%), apesar da taxa de compromisso rondar os 50%, o que pressupõe a existência de dificuldades de concretização das acções aprovadas.

- e) A criação de dois P.O. ligadas às áreas do emprego e da formação que se revelou ser uma medida em que o **grosso das verbas da formação foram transferidas para a educação** e em que a formação propriamente dita se focalizou nos desempregados e no problema da integração social. Ou seja, **a formação de activos/formação contínua foi desvalorizada**, ao mesmo tempo que a chamada “**formação-acção**”, ao transferir-se para o Programa da Competitividade Empresarial “Compete”, era claramente **adulterada no que tinham sido os seus princípios fundadores** e que haviam feito o sucesso da medida (as quebras de execução da medida reflectem o desfasamento entre as novas regras a que os promotores estão sujeitos e a realidade em que se pretende intervir). No essencial, interrompeu-se com o Portugal 2020 um ciclo em que a formação contínua de activos se vinha institucionalizando e reforçando, com a adesão de empresários e de trabalhadores (sobretudo ao nível das pequenas organizações).
- f) Uma preocupação política demasiado centrada no **número de projectos aprovados** (base da comunicação pública) e menos atenta às condições de realização das acções, agravada por todo um controlo burocrático com uma fiscalização focalizada na detecção de inconformidades processuais, ao mesmo tempo que são impostos aos promotores tempos de execução demasiados curtos, conduzindo a que o número de desistências e as situações de incumprimento aumentem, reflectindo-se numa preocupante **baixa taxa de execução** dos programas do “Portugal 2020”, sendo a nível global a taxa de execução – em Junho – de apenas 26%.
- g) O diálogo entre os promotores e os técnicos das estruturas de gestão passou a ser feito quase que exclusivamente via “plataformas digitais”, que, além de não interagirem com os promotores, limitando-se a validar ou não procedimentos e a informação inserida, revelaram ainda ter problemas de programação, bloqueando frequentemente a libertação das verbas destinadas aos projectos.

- h) Os organismos públicos (em especial os “organismos intermédios”) foram colocados no papel de **“júri” de concursos**, deixando de desempenhar por completo o papel de parceiros ou mesmo de co-promotores de acções, que tinham tido nos anteriores QREN. Este distanciamento vem-se revelando altamente pernicioso, não contribuindo para melhorar a qualidade dos projectos e conduzindo seguramente, a um aumento das situações de incumprimento, reflectindo-se nos resultados finais do Programa.
- i) A adopção do princípio de que os apoios deveriam ser canalizados maioritariamente para o chamado “sector exportador”, ignorando, por um lado, a importância das **cadeias de valor** que, logicamente, não se circunscrevem a quem exporta, e criando, por outro lado, uma **falsa dicotomia entre procura externa e mercado doméstico** cuja consequência no plano macroeconómico é o aumento da nossa dependência de bens importados. No mesmo sentido abdicou-se, ao longo da sua fase inicial, da concretização de grandes investimentos públicos que a crise interrompera, com o argumento de que teria havido um excesso de investimento público nos anteriores Quadros Comunitários (quando o que houve foi uma deficiente avaliação das prioridades deste), enquanto era mantida nos projectos de iniciativa privada a **predominância dos investimentos materiais**, sempre, com o enfoque no modelo e nas actividades industriais. Os números de execução do “Compete 2020” mostram que, até ao momento, 58% dos incentivos aprovados tiveram como destino a indústria transformadora, enquanto as empresas de serviços (incluindo o comércio) beneficiaram de apenas 12% desses mesmos incentivos.
- j) A introdução do princípio da **“orientação para resultados”** com a fixação de critérios e compromissos de candidatura impossíveis de assegurar, sendo que, alguns deles, nem podem ter concretização no tempo de realização dos projectos. Defendemos sempre que os projectos devem ser avaliados em função do contributo efectivo que dão para melhorar a competitividade da economia e que o acompanhamento dos mesmos deve ser assegurado, monitorizando os níveis de execução e a qualidade das intervenções. Esta exigência não deve ser confundida com a rígida fixação de indicadores de resultados, que se querem, quase sempre, passíveis de tradução quantitativa o

que podendo reduzir a subjectividade do controlo aumenta o pendor burocrático e de “gabinete” das estruturas de gestão, ao mesmo tempo que desobriga as entidades públicas que intervêm na aprovação e no acompanhamento dos projectos, de fazer uma avaliação efectiva do seu mérito, limitando-se estas a verificar o cumprimento automático dos vários “itens” exigidos, tendo em vista a aprovação dos mesmos e a libertação dos montantes financeiros. A nosso ver os projectos devem ser apreciados não apenas com base em indicadores quantitativos, observáveis no tempo de concretização dos mesmos, mas, também, em função de projecções extensíveis para o médio prazo e que se possam considerar credíveis e fundamentadas. Por outro lado, a avaliação de resultados não pode ser feita apenas projecto a projecto mas deve, sobretudo, recair sobre as próprias medidas, no sentido de aferir do seu grau de adesão à realidade e às condições do nosso tecido produtivo. Este trabalho ou não tem sido realizado em tempo útil ou não tem sido, em grande medida, considerado nas subseqüentes programações.

- l)** A desvalorização em toda a construção do Portugal 2020 do papel das **Confederações Empresariais**, seja enquanto entidades com funções de acompanhamento/avaliação, seja ao nível da execução dos projectos em que as mesmas são vistas como meras entidades com competências delegadas (subcontratadas) pelos organismos de gestão, sem autonomia e poder de decisão própria, tendo que assumir inteira responsabilidade perante as entidades de gestão pelo eventual incumprimento de terceiros, cuja selecção verdadeiramente não lhes está atribuída. O seu papel é ainda menosprezado quando não se tem em linha de conta o carácter nacional daquelas organizações e se impõem restrições de candidatura em função da localização da sede das mesmas, ou quando se ignora em várias tipologias de projectos de iniciativa associativa, a existência de hierarquias e planos distintos de intervenção: o plano confederativo e o plano das associações que aquele engloba não é o mesmo e por isso, eles não devem sobrepôr-se nem estarem em situação de concorrerem entre si.
- m)** A fixação da exigência de uma comparticipação financeira por parte de entidades promotoras sem fins lucrativos e sem fontes de financiamento alternativas, enquanto promotores de projectos de “eficiência colectiva”

(colectivos ou associativos), que não têm qualquer retorno financeiro para os promotores. Nestes projectos, é também, incompreensível a desvalorização do contributo do conhecimento e dos recursos humanos para a sua concretização, ao se fixar, por exemplo, um tecto de 20% nas despesas com estes, face ao total das despesas elegíveis. Aumentar a lista de despesas objecto de financiamento, restringindo aqueles que maior contributo inovatório podem contemplar (recursos humanos e factores intangíveis) não faz manifestamente qualquer sentido.

- n)** Ao nível da **programação dos concursos**, mantiveram-se um conjunto de erros do passado, como a total ausência de planeamento ao nível do lançamento dos mesmos, em particular no POISE e POCI, normalmente seguidos de pedidos de celeridade aos promotores. Também ao nível das decisões, se registaram demasiados atrasos em várias áreas, como o SIAC ou a Formação explicáveis por razões meramente administrativas.

A CCP renova aqui a proposta que fez ao Governo – e que mereceu à data a concordância deste – de se constituir no âmbito da **CPCS** um **Grupo de Trabalho** que, de forma aberta e sem qualquer propósito de confronto político directo, faça um levantamento dos pontos fracos do actual Portugal 2020, especialmente, em matéria de modelo de gestão e de regras e procedimentos adoptados. Partir para a estruturação de um novo Programa sem este confronto prévio, que não pode dispensar a participação dos destinatários dos projectos, irá conduzir quase seguramente a uma repetição de erros e de incongruências que, em muitos casos, se podem facilmente evitar.

B. As linhas de força do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 da U.E.

1. Está em curso o debate acerca da estratégia europeia para o novo ciclo orçamental que se iniciará em 2021 e terminará previsivelmente em 2027. A 2 de Maio último, a Comissão Europeia publicou uma comunicação onde expõe os princípios orientadores e os objetivos estratégicos do novo Quadro Financeiro

Plurianual, juntamente com uma distribuição de verbas por grandes rubricas⁹. Esta comunicação foi precedida por um período de consultas alargadas, baseadas numa série de documentos prévios contendo algumas ideias chave e um certo número de alternativas¹⁰. Até meados de junho procedeu-se à publicação dos textos legislativos que regulamentam os processos e critérios de seleção e concretizam as propostas financeiras de cada programa.

São estes documentos que irão marcar o debate institucional a nível europeu a ter lugar no Parlamento Europeu e nas diversas formações do Conselho de Ministros e respetivos Comités, o qual se pensa que poderá estar terminado a tempo da Cimeira de Sibiu, prevista para 9 de maio de 2019, apenas algumas semanas antes das eleições europeias. Se este calendário se cumprir, o que está longe de se poder considerar um dado adquirido, será possível à próxima Comissão negociar e concluir os Acordos de Parceria com os diversos Estados membros a tempo de poder arrancar com a implementação dos diversos programas até ao final de 2020, evitando assim os atrasos que marcaram negativamente o arranque do Quadro Financeiro 2014-2020.

Da análise desta série de documentos podemos desde já destacar um conjunto de ideias chave sobre o que a Comissão Europeia pensa serem as orientações estratégicas para o próximo quadro financeiro europeu.

Em primeiro lugar, o novo quadro financeiro procura dar resposta a um conjunto de novas prioridades estratégicas, nos domínios da segurança, da imigração, da defesa, das alterações climáticas, da demografia, da transformação digital e da investigação e inovação tecnológicas. Na perspetiva da Comissão serão estes domínios aqueles em que as ações promovidas pelo financiamento comunitário mais valor acrescentado produzem e portanto aqueles onde à partida se justifica a concentração do esforço financeiro a nível europeu.

Nesta perspetiva é o critério do valor acrescentado aquele que deve prevalecer na determinação das prioridades orçamentais, pois é o único que

⁹ European Commission, “A modern budget for a Union that protects, empowers and defends – The Multiannual Financial Framework for 2021-2027”, COM (2018) 321, 2.5.2018 e Anexos

¹⁰ O Livro Branco sobre o futuro da Europa de 2017, o 7º relatório sobre a coesão e a comunicação de fevereiro de 2018 com cenários sobre o novo Quadro Financeiro.

permite ultrapassar o estafado debate acerca do saldo das contribuições de cada país e evitar um novo impasse entre contribuintes e receptores líquidos.

Em segundo lugar, num contexto marcado pela imposição de novas prioridades estratégicas, pelo impacto financeiro negativo do Brexit, e pela oposição firme dos seis países maiores contribuintes (Alemanha, Áustria, Países Baixos, Suécia, Dinamarca e Finlândia) a um aumento significativo do peso do orçamento comunitário, a via para um possível consenso poderá passar por um compromisso que mantenha praticamente constante o envelope total do orçamento comunitário¹¹. Tal compromisso supõe um modesto aumento das novas fontes de financiamento conjugado com poupanças naqueles domínios até agora preponderantes do lado da despesa, nomeadamente a política de coesão e a PAC.

Em terceiro lugar, a transferência de recursos da política de coesão e da política agrícola para outros domínios significa um **reforço do peso orçamental dos programas de gestão centralizada em desfavor dos programas de gestão partilhada**. Reforçar-se-á assim a posição das autoridades comunitárias e em primeiro lugar da própria Comissão na atribuição e controlo da utilização das verbas, com menor espaço de autonomia para os Estados membros.

Em quarto lugar, é reforçada significativamente a função do orçamento comunitário no quadro do Semestre Europeu. As Recomendações específicas por país que anualmente são adotadas pelo Conselho por proposta da Comissão passam a guiar as decisões de atribuição das verbas de um novo Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), dotado de uma verba de 25 mil milhões de euros. Este programa visa apoiar a realização de reformas que respondam a desafios estruturais reconhecidos, em domínios como as reformas dos mercados de produtos e do trabalho, as reformas fiscais, o desenvolvimento dos mercados de capitais, a melhoria do ambiente para os negócios e a administração pública. A importância das Recomendações específicas aumenta também em virtude de servirem de referencial para a fixação dos objetivos dos Acordos de Parceria, o que de certo modo poderá condicionar à partida as opções estratégicas de cada Estado membro.

¹¹ Na realidade o peso do orçamento no Rendimento Nacional Bruto do conjunto da União passa de 1,16 % do no período 2014-2020 para 1,11 % no período 2021-27 sem considerar o Reino Unido.

Ainda no capítulo do reforço dos mecanismos de coordenação económica é de salientar a introdução de um Instrumento Europeu de Estabilização do Investimento, a ser ativado em caso de importantes choques assimétricos que ponham em causa a manutenção dos níveis de investimento de um Estado membro, após utilização dos estabilizadores e amortecedores automáticos nacionais. Este instrumento intervém por meio de empréstimos com juro subsidiado.

Em quinto lugar, a Comissão propõe fazer depender a atribuição das verbas aos Estados membros de um novo tipo de condicionalidade, ligada ao respeito dos valores democráticos e humanistas que estão na essência do Estado de direito. A proposta prevê um mecanismo que permite a suspensão do financiamento a países onde exista um risco financeiro causado por deficiências no funcionamento do Estado de direito, incluindo o respeito pela independência do poder judicial. Sendo esta disposição dirigida àqueles países que têm implementado reformas visando a concentração do poder político no ramo executivo (caso da Polónia e Hungria), é de prever que esta condicionalidade levante forte oposição e possa atrasar significativamente o processo de discussão e a decisão final.

Por outro lado, mantêm-se, por enquanto, os dois tipos de condicionalidades existentes na utilização dos fundos europeus: as condicionalidades *ex-ante*, que visam melhorar as condições técnicas e administrativas do país recipiente de modo a maximizar a contribuição dos fundos estruturais, e as condicionalidades *ex post* ou macroeconómicas, que permitem a suspensão do financiamento no caso de graves desequilíbrios orçamentais ou macroeconómicos. A prática tem demonstrado um valor desigual destes dois tipos de condicionalidades. Enquanto as condicionalidades *ex ante* têm sido consistentemente aplicadas e são consideradas como tendo efeitos positivos, já as segundas têm sido de difícil aplicação, e podem ter efeitos contraproducentes. É possível por isso que no contexto de uma revisão geral dos procedimentos de coordenação na zona euro, venham a desaparecer algumas destas condicionalidades *ex post*, passando a intervenção da Comissão a operar sobretudo através de mecanismos *ex ante*, como por exemplo a já referida subordinação dos objetivos estratégicos nacionais às recomendações específicas.

Por fim saliente-se a intenção da Comissão, já patente em anteriores propostas de quadros financeiros plurianuais, mas quase sempre contrariada ou pelo menos muito reduzida após passagem pelo Conselho e Parlamento, de dotar o novo QFP de maior flexibilidade, através da constituição de reservas, de maior simplicidade burocrática e de maior transparência.

2. As consequências para Portugal

A proposta da Comissão será alvo de debate e negociação durante pelo menos um ano e por isso nada garante que seja adotada na sua presente forma. No entanto, na medida em que se confirmem as grandes tendências anunciadas neste conjunto de propostas, o novo Quadro significará para Portugal uma alteração significativa das prioridades na política de afetação dos fundos comunitários implicando a necessidade de repensar em profundidade a sua lógica de abordagem assim como os processos de governança, a fim de maximizar não só o *intake* nominal como sobretudo a eficácia da sua utilização.

Os fundos da política de coesão e da política agrícola têm constituído as principais fontes de financiamento comunitário para Portugal, sendo responsáveis por perto de 90 % do investimento público, a percentagem mais elevada no conjunto da U.E.. Ora são precisamente os orçamentos destas duas categorias de fundos que sofrem maiores reduções pois são eles que funcionam como variáveis de ajustamento ao impacto do Brexit e à emergência de novas prioridades estratégicas.

No que respeita à política de coesão¹², o envelope financeiro sofre uma queda de 13.9 %, desigualmente distribuído entre os diversos fundos. A quase totalidade desta queda é explicada pela forte redução do Fundo de Coesão (45%), mantendo-se o Fundo Social Europeu praticamente constante e beneficiando o FEDER de um ligeiro aumento. Todavia, as dotações do FSE e FEDER passam a cobrir um maior número de regiões. A fasia entre regiões de transição e regiões ricas sobe de 90% da média do PIB por habitante para 100 %, abrangendo assim um maior número de regiões do sul de Espanha e de Itália. Além disso, incluem-se novos

¹² Com respeito à PAC, o financiamento global sofre um corte de 9.8 %, concentrado no segundo pilar (Feader), de apoio ao desenvolvimento rural, onde se prevê um corte de 27%

critérios de distribuição de recursos do FEDER e FSE a fim de atender a novos objetivos sociais e ambientais: desemprego, baixos níveis de educação, alterações climáticas, acolhimento e integração de emigrantes.

Com este quadro tornar-se-á inevitável que Portugal sofra um corte no financiamento das ações de apoio à coesão, que, na proposta da Comissão, se cifra em 7% a preços constantes, ou seja menos 1,6 mil milhões de euros, o que coloca a dotação do atual QCA para a política de coesão em 21,2 mil milhões de euros até 2027¹³. Portugal sofre um corte menos severo do que a média dos 27 Estados membros, que se eleva a 9,9%, ficando mesmo muito abaixo dos cortes particularmente severos sofridos pelos países da Europa Central e Oriental e a Alemanha, que excedem os 20%.

Pode-se também esperar um impacto significativo do aumento previsto das taxas de cofinanciamento nacional, que se deverá situar entre 15 e 25 pontos percentuais. Trata-se de uma medida transversal a todas as ações financiadas pelos fundos de coesão, e que radica na vontade de promover uma maior responsabilização dos promotores públicos e privados pelo impacto dos investimentos financiados pelo orçamento comunitário. Além de que se trata como é evidente de um *trade-off* em relação à opção de uma queda ainda mais acentuada do envelope financeiro da coesão.

O impacto orçamental desta medida será sem dúvida importante, dadas as reduzidas taxas de cofinanciamento a que Portugal tem recorrido para a maior parte dos programas. Entre as mais de 23 mil operações financiadas pelo Portugal 2020 até ao final de 2017, quase metade recebeu 80 % ou mais de fundos comunitários, na sua maioria projetos públicos. Na partilha de responsabilidades financeiras para a aplicação dos fundos no período 2021-2027 o **encargo do Orçamento de Estado deverá por isso ser bem superior aos actuais 21 %**.

Para além do seu impacto orçamental, o maior esforço de cofinanciamento exigido poderá sem dúvida, criar barreiras ao acesso aos fundos por parte dos pequenos promotores, que poderão revelar-se intransponíveis se essa exigência fôr estendida às diversas associações profissionais e patronais e organizações da

¹³ Quando a modificação se cifra em preços correntes, verifica-se mesmo um aumento da dotação de 8 %: de 30.7 mil milhões para 33 mil milhões (mais 1700 mil milhões).

economia social, tornando inviáveis muitos projectos que não apresentam qualquer retorno financeiro para os promotores (projectos de «eficiência colectiva»).

Além disso, os Estados membros poderão perder margem de manobra na decisão de atribuição de fundos da política de coesão em virtude de:

- Redução do número de objetivos prioritários de 11 para 5, entre os quais 2 em particular (digitalização e eficiência energética e ambiental) deverão absorver entre 65 % e 85 % do investimento;
- Peso muito maior das recomendações do Semestre Europeu tanto na programação inicial como na avaliação intercalar (ver Caixa com as recomendações específicas adotadas pela Comissão com respeito a Portugal para 2018 e 2019).

Sendo certo que Portugal verá reduzida a participação na afetação dos recursos comunitários em virtude do corte que irão sofrer as áreas de que mais tem beneficiado em termos quantitativos (coesão e agricultura), importará saber aproveitar as novas oportunidades que se abrem noutros domínios que veem significativamente reforçadas as respetivas dotações – garantias ao investimento, investigação e inovação, digitalização, ambiente, energia e reformas estruturais. **Mas para que este potencial se realize é necessário que desde já, o Governo assuma um papel activo na apresentação de candidaturas** e que promova a realização de parcerias com outras entidades (nomeadamente do mundo associativo empresarial), informando-se atempadamente, organizando-se e procurando mobilizar competências e contactos inclusive com parceiros europeus.

Assim, é de salientar em primeiro lugar as novas oportunidades abertas pelo programa Invest EU, cujo objetivo é mobilizar o investimento público e privado por via de garantias financeiras proporcionadas pelo orçamento comunitário, até ao limite de 47,5 mil milhões de euros. O Invest EU reunirá sob um só programa uma multiplicidade de programas de apoio ao investimento, e estima-se ser possível atingir a meta de 650 mil milhões de euros de investimento adicional no horizonte 2027. A capacidade de beneficiar deste apoio dependerá da qualidade e solidez dos projetos apresentados. O apoio ao investimento em conectividade digital, transportes, investigação e inovação, inteligência artificial, qualificações e

microfinança, além do investimento por PMEs, é de especial interesse para o sector dos serviços. Portugal pode alocar sem concurso até 5 % dos seus fundos comunitários e assim alavancar mais empréstimos para financiar investimento público e privado a juros muito baixos.

O financiamento para investigação e inovação recebe uma dotação global de 100 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 60% em relação ao quadro atual. O novo programa Horizonte Europa financiará bolsas, intercâmbios e projectos de I & I, num conjunto alargado de áreas. O novo programa Europa Digital recebe uma dotação de 9 mil milhões de euros para apoiar projectos específicos de investigação e desenvolvimento nas áreas de supercomputadores, inteligência artificial, cibersegurança, competências digitais e acesso às redes.

A capacidade de acesso a estes programas está condicionada pela capacidade do aparelho científico nacional e pela disponibilidade de recursos do sector empresarial em se empenhar em projectos de inovação. Como é sabido, são ambos recursos relativamente escassos no nosso país, em particular no que respeita ao mundo empresarial. Parece por isso justificado que o Governo procure, durante a fase de negociação, assegurar alguma transversalidade da convergência nas políticas de gestão centralizada, o que significaria a consignação *a priori* de uma parte destes fundos segundo critérios de nível de desenvolvimento do país promotor.

Por fim, abrem-se oportunidades na área de financiamento das reformas estruturais, para as quais se cria o já referido Programa de Apoio às Reformas (PARE). Este programa, que é dotado de 25 mil milhões de euros, fornece apoio de natureza financeira, em modo de gestão directa e com base em calendários e projectos acordados com a Comissão Europeia, ou de natureza técnica recorrendo aos conhecimentos e experiência de consultores internacionais ou da própria Comissão para a concepção, elaboração e execução de programas de reforma. Pertencerá a cada Estado membro a escolha da reforma a impulsionar, a qual deve ser coerente com o respetivo Programa Nacional de Reformas, e ter em conta os desafios identificados no âmbito do Semestre Europeu.

Se se mantiver o critério de distribuição das verbas apenas pela população Portugal poderá receber 253 milhões de euros ao abrigo da 1ª fase do PARE, o que equivale a 2,3 % de metade da verba total. Numa 2ª fase, as verbas serão distribuídas de acordo com o mérito das propostas de reforma.

No entanto, também aqui seria justificado rever os critérios de atribuição de modo a beneficiar aqueles países com maiores necessidades, entrando também em linha de conta com o nível de desenvolvimento do país.

Quanto a este novo instrumento, a posição do Governo tem sido de apoio, tendo mesmo avançado recentemente para um projeto piloto na área da melhoria das qualificações profissionais no âmbito do atual Programa-piloto¹⁴. No entanto, o conjunto de temas a considerar para eventuais candidaturas é muito mais vasto, pois colocam-se desafios estruturais em Portugal, também na modernização da justiça e da estrutura do Estado, no mercado de trabalho, e na sustentabilidade dos sistemas de proteção social, incluindo a saúde, face ao desafio do envelhecimento demográfico.

A reacção do Governo português à proposta da Comissão tem sido crítica, mas procurando contribuir para a sua melhoria. Por um lado, o Governo (secundado pelos parceiros sociais) desejaria um orçamento mais ambicioso, e estaria disposto a aceitar algumas das propostas relativas a novas fontes de financiamento incluídas no relatório Monti, nomeadamente a tributação dos serviços digitais e das transações financeiras, que poderiam mesmo implicar um maior esforço contributivo por parte de Portugal. No entanto, sabe-se que não existe consenso por parte dos outros Estados membros para este tipo de medidas. Por isso, as propostas da Comissão quanto aos novos recursos próprios ficam-se pela consignação de parte das receitas do comércio de licenças de emissão de CO₂, uma contribuição nacional baseada na tributação do plástico não reciclado e uma contribuição baseada num imposto harmonizado sobre as sociedades.

Por outro lado, o Governo tem procurado encontrar soluções que minimizem as consequências da redução das verbas destinadas à Política Agrícola Comum e à

¹⁴ Este programa tem uma dotação de 143 milhões de euros para o período 2017-2020, portanto muito inferior ao que é projetado para o período 2021-2027, e destina-se sobretudo a financiar estudos e ações preparatórias de reformas estruturais num conjunto alargado de domínios. A Comissão propôs recentemente o aumento deste orçamento em 160 milhões de euros.

Política de Coesão. Tomando como ponto de partida a hipótese muito credível de transferência do peso dos programas de gestão partilhada, como os fundos estruturais, para os de gestão centralizada, o Governo procurará introduzir o critério transversal da convergência na gestão destes programas de modo a reservar um mínimo de verbas para Portugal. Procurará também ao longo do processo negocial reduzir a taxa de cofinanciamento nas ações dos programas da coesão.

Para além deste esforço negocial é também importante que o Governo faça um esforço acrescido na área da governança no sentido de promover a preparação de projetos de qualidade através de parcerias entre organismos públicos, empresas e associações naquelas áreas que recebem importantes aumentos da dotação orçamental, como é o caso dos programas de investigação e desenvolvimento e economia digital (aumento de 60%), e da proteção do ambiente e ação climática (70%).

RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS DA C.E. DIRIGIDAS A PORTUGAL

1. Ensure that the nominal growth rate of net primary government expenditure does not exceed 0.7 % in 2019, corresponding to an annual structural adjustment of 0.6 % of GDP. Use windfall gains to accelerate the reduction of the general government debt ratio. Strengthen expenditure control, cost effectiveness and adequate budgeting, in particular in the health sector with a focus on the reduction of arrears in hospitals. Improve the financial sustainability of state-owned enterprises, in particular by increasing their overall net income and by reducing debt.

2. Promote an environment conducive to hiring on open-ended contracts, including by reviewing the legal framework in consultation with social partners. Increase the skills level of the adult population, including digital literacy, by strengthening and broadening the coverage of the training component in adult qualification programmes. Improve higher education uptake, namely in science and technology fields.

3. Increase the efficiency of insolvency and recovery proceedings and reduce impediments to the secondary market for non-performing loans. Improve access to finance for businesses. Reduce the administrative burden by shortening procedural deadlines, using more tacit approval and reducing document submission requirements. Remove persistent regulatory restrictions by ensuring a proper implementation of the framework law for highly regulated professions. Increase the efficiency of administrative courts, inter alia by decreasing the length of proceedings.

(Comissão Europeia Com (2018) 421 final)

C. As grandes opções a fazer na estruturação do Programa 2021-2027

1. Do que dissemos no ponto anterior resulta que, relativamente ao documento que o Governo, em boa hora, apresentou em 2017, intitulado “Portugal pós 2020 – Futuro da Política de Coesão”, e que já foi objecto de comentários por parte da CCP (com data de 19.05.17) que continuamos a subscrever, apenas queremos, no que se refere ao ponto em que se propõe uma estruturação para os diferentes eixos, estacar alguns aspectos mais concretos que nos merecem uma apreciação mais crítica ao persistirem numa linha de continuidade que se nos afigura negativa. A saber:

- Nos intitulados “**Eixos horizontais**”: **a)** a persistência em juntar o sistema de ensino com a formação profissional, o que coloca esta última numa posição de objectiva dependência e subalternidade face ao ensino, quando o sentido evolutivo da formação deve ser o da sua aproximação à realidade das empresas e organizações empregadoras, reforçando o enfoque na **formação de activos em contexto laboral** (retomando o modelo original da chamada formação-acção); **b)** a continuidade de uma **concepção restrita de inovação**, que coloca esta na dependência quase exclusiva do sistema científico e tecnológico nacional, o que conduz a que se subestimem, mais ou menos, involuntariamente os factores imateriais da mesma (que são tão ou mais disruptivos que os tecnológicos), neles envolvendo tudo o que esteja associado a mudanças organizacionais ou tenha um carácter incremental e que, sobretudo nas pequenas organizações, é um desafio essencial para que as mesmas ganhem massa crítica e uma eficiência acrescida.
- Nos “**Eixos territoriais**” afigura-se-nos que existem áreas essenciais que estão subestimadas e que não emerge dos mesmos uma visão clara do papel geoestratégico que o país deve ter na actual fase da globalização, como resulta concretamente: **a)** da ausência de um eixo especificamente orientado para as políticas urbanas e para o papel diferenciado que as cidades devem ter na política de ordenamento e povoamento do território; **b)** da não existência, a par da “economia do mar”, de um eixo sobre os transportes e a logística, elementos essenciais de apropriação de valor e de ganhos concorrenciais face a países terceiros; **c)** da criação de um eixo sobre “interioridade e mercado ibérico” que

se nos afigura ser duplamente desajustado, por um lado, ao fomentar a ideia de um país dividido nas suas relações externas e, por outro, ao colocar o “mercado ibérico” como sendo a aposta estratégica a destacar no quadro dessas mesmas relações.

Reafirmando o que dissemos anteriormente, a organização por grandes eixos do próximo Programa “Portugal pós 2020” tem que centrar-se nas **pessoas** e na sua valorização, seja nas **políticas territoriais** (onde o “fazer cidade” é um desafio fundamental), seja nas **políticas económicas e empresariais** (onde a qualificação dos recursos humanos e a atracção de talentos são nucleares).

Entre as grandes opções estruturantes a fazer em relação ao novo Programa colocaríamos, à partida, **cinco mudanças** de fundo em relação à situação actual que se nos afiguram determinantes para potenciar o melhor aproveitamento dos recursos de que vamos dispor. São elas:

- a) Estruturar os eixos do novo “Portugal pós-2020” não em função de **objectivos gerais**, cuja validade seja a mais ou menos universal e que incorporem no seu enunciado o resultado pretendido, mas partir de **problemas** e de **desafios concretos**, circunscrevendo o seu âmbito e afastando a ideia de que existem “medidas-solução”.
- b) Abandonar a lógica da **Segmentação** das acções, em que os diferentes programas são direccionados para destinatários específicos, e fomentar a máxima **integração** possível daquelas, concebendo-as, não em função de destinatários específicos, mas de **factores-chave de criação de valor** e tendo presente a relevância das cadeias, verticais e horizontais, em que as empresas estão inseridas.
- c) **Desmultiplicar** as medidas e as acções, recusando adoptar uma filosofia redistributiva em que se procura repartir os recursos por um número elevado de sub-conjuntos mais ou menos vagos e genéricos, onde à partida caberá todo o tipo de acções mas que, de seguida, são enquadradas por regras restritivas de acesso, e **seleccionar** um **conjunto mais reduzido** de medidas, dotando-as de maior flexibilidade na construção dos projectos, incentivando a criatividade dos promotores e avaliando o mérito e as condições de execução dos projectos em si mesmos.

- d) Diminuir o peso das **acções individuais** reflectido no critério “número de candidaturas” e reforçar a componente “**eficiência colectiva**”, fomentando as acções conjuntas, reduzindo o número de projectos e de candidaturas mas aumentando o seu impacto, com o envolvimento de um maior número de micro e pequenas empresas e investindo no efeito disseminador dos projectos.
- e) Evitar conceber programas e medidas com **critérios de acessos e de avaliação de mérito restritivos** e que vão conduzir a uma tipificação excessiva de projectos (pré-formatados) levando a que os “mesmo de sempre” vão capturar a maioria dos apoios, e, ao invés, **fomentar o aparecimento de projectos diferenciadores**, incentivando a constituição de **novos protagonistas** e responsabilizando mais os **organismos públicos** pelas escolhas feitas e tornando-os mais autónomos na avaliação de mérito, num clima de diálogo com os promotores.

Estamos convictos, que estas mudanças permitem um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis em termos do seu impacto efectivo na economia e na sua competitividade. É essencial mudar as tipologias e os **critérios de afectação de recursos**, de modo a alterar de forma significativa o **perfil de investimento** a realizar com base no novo Programa. Conjuguar **flexibilidade** com **selectividade**, ao invés de associar tipologias de projectos demasiado rígidos com objectivos vagos e onde cabe tudo; partir da **identificação dos problemas** a enfrentar (que são hoje diferentes do que eram no início da presente década) e da definição de **estratégias integradas**, não procurando fazer das acções, soluções únicas ou absolutas e passíveis de se traduzirem sempre em resultados imediatos e em indicadores quantificáveis.

A **tipificação excessiva**, sendo um instrumento de defesa para quem decide, é, também, quase sempre, fonte de desperdício: fomentando investimentos desnecessários por parte das empresas, desviando-as do que é essencial e fazendo-as optar por escolhas “standarizadas” que acabam por ter menos valor acrescentado. Em especial, nos projectos colectivos ou naqueles em que existe uma delegação de competências do organismo gestor em outras entidades, o papel destes não pode circunscrever-se a uma actuação meramente processual e fiscalizadora, em que a transferência de responsabilidades para estes, como se se tratasse de meras entidades sub-contratadas, não é acompanhada por uma

transferência de competência para exercerem uma efectiva gestão/coordenação dos projectos (esta incongruência é hoje manifesta nos projectos de “formação-acção”).

É necessário recuperar uma **filosofia de cooperação entre o público e o privado** (mundo associativo), o que requer uma nova atitude e cultura, por parte de ambos, mas que, em especial, implica que as entidades públicas, retomem uma actuação em que expressões como “apoio” e “cooperação” não sejam ofuscadas pelo exercício de uma mera função fiscalizadora, ela mesma excessivamente processual e pouco interventiva ao nível das próprias acções realizadas e da qualidade dos mesmos. Esta cultura instituída (que é, diga-se, matéria em que as próprias instâncias comunitárias não estão isentas de responsabilidade) é fomentadora de programas desenhados a “régua e esquadro” e cria uma postura de trabalho passiva, o que, como já dissemos, foi sendo incentivado como resposta à escassez de recursos humanos disponíveis.

Por último, queremos reafirmar que consideramos essencial reforçar o papel dos Parceiros Sociais e, em especial das Confederações Empresariais, seja na preparação e acompanhamento do novo Programa, seja na qualidade de promotores (com funções de gestão ou não) de projectos colectivos. O acordo entretanto subscrito entre o Governo e o PSD nesta matéria e que já contempla uma estruturação dos eixos e das acções-chave do Programa a criar (sem qualquer audição ou envolvimento dos parceiros sociais) vai precisamente numa linha que consideramos demasiado continuista relativamente ao Portugal 2020, incorporando alguns dos defeitos que apontámos anteriormente, embora acolhendo, também, algumas das preocupações estratégicas que pensamos deverem ser mais valorizadas (as pessoas e a sustentabilidade demográfica, a qualificação dos recursos humanos e a competitividade das redes urbanas).

Em síntese, as “escolhas a fazer” passam por mudar **cinco critérios** que estiverem subjacentes ao Portugal 2020 e que deverão dar lugar a uma nova filosofia organizacional, que referenciamos na **Caixa 3**, de forma esquemática.

CAIXA 3

DO “PORTUGAL 2020” PARA O “PORTUGAL 2021-2027”: AS MUDANÇAS DE FILOSOFIA

PORTUGAL 2020		PORTUGAL 2030
Uma estrutura com base na organização governativa e nas diferentes áreas ministeriais	→	Um estrutura com base na identificação de grandes áreas-problemas
Uma multiplicidade de medidas pensadas em função dos destinatários das mesmas.	→	uma maior selectividade de medidas construídas a partir dos desafios (transversais) a enfrentar
Um grande número de projectos individuais, com concentração dos montantes nos "mesmos de sempre"	→	Um número mais reduzido de projectos com predominância de acções de "eficiência colectiva" com elevado efeito disseminador
Regras rígidas conduzindo a uma pré-formatação dos projectos (uma tipologia que parte de uma topologia) com um claro incentivo à acumulação de aplicações relevantes	→	Regras flexíveis incentivando a diferenciação criativa e a cooperação público-privada na realização de projectos.
Seleção com base na quantificação de metas e resultados	→	Seleção com base numa avaliação de impacto e a acompanhamento na fase de execução com indicadores predominantemente qualitativos de resultados

D. Adoptar um novo modelo de gestão e de organização

Apreciação Geral

Como já dissemos o actual modelo de Governação do Portugal 2020 enferma de dois problemas maiores: o **centralismo** e a **falta de articulação** entre os diferentes Programas Operacionais. Se o primeiro destes cria uma “cadeia hierárquica” complexa e morosa, o segundo potencia sobreposições e impede que se reforcem as complementaridades entre os vários P.O., seja a nível dos P.O. temáticos, seja entre os diferentes programas regionais, seja ainda entre ambos.

A área da formação profissional foi a mais penalizada, com uma afectação das verbas do FSE aos diferentes P.O. (com especial ênfase na repartição que se verificou entre POISE e POCH), assente em critérios e regras distintas que, sendo pouco sensíveis à realidade do nosso tecido empresarial, se têm vindo a traduzir em taxas de execução mais baixas.

A divisão do país por regiões NUTS II que é a base de acesso ao Fundo de Coesão enferma de diversas incoerências, ora juntando realidades bem diferenciadas, ora tratando de modo muito desigual realidades com perfis próximos. O tratamento (sem esconder especificidades próprias) de exclusão/inclusão no Fundo de Coesão dado às duas grandes áreas metropolitanas do país não faz qualquer sentido e juntá-las com sub-regiões cujo perfil é totalmente diverso também não.

Neste quadro, a divisão por NUTS III afigura-se bem mais ajustada por reflectir realidades bem mais homogéneas em termos territoriais. Os actuais critérios de acesso ao Fundo de Coesão são por isso prejudiciais para os interesses nacionais e a actual divisão por regiões ganharia em ser eliminada para cálculo das condições de acesso.

Por outro lado, um modelo eficaz de governação depende, antes de mais, da razoabilidade da estrutura macro de qualquer ciclo de fundos estruturais, em particular, do desenho dos vários PO. A reflexão já produzida pelas várias instâncias da União Europeia, levam-nos a concluir que teremos que abranger um conjunto de objectivos políticos, com base num modelo de gestão cada vez mais

partilhado com a Comissão, pelo que é fundamental simplificar para ganhar eficácia e coerência.

Também a existência de Programas de Gestão centralizada da Comissão Europeia traz novos desafios ao nível de um futuro modelo de governação.

Modelo de Governação

1. A experiência anterior já demonstrou, que a par da discussão política em torno do orçamento da União Europeia para os próximos anos, muito do sucesso ou insucesso do próximo período de programação, vai depender da validade do Acordo de Parceria a apresentar por Portugal à Comissão Europeia.

Como resulta expresso na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), e define as regras financeiras para estes Fundos e o para o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, os parceiros sociais devem ser envolvidos na preparação do próximo ciclo de fundos estruturais em todas as suas fases: **“(...) os Estados Membros devem envolver os parceiros (leia-se parceiros económicos e sociais) na elaboração dos acordos de parceria e em todo o processo de elaboração e execução dos programas (...)”**¹⁵.

Este envolvimento, para ser eficaz, **deve ser institucionalizado** e a concertação social é o espaço privilegiado para o efeito.

Neste contexto reafirma-se a proposta de:

Criação de um Grupo de Trabalho no seio da Comissão Permanente da Concertação Social (CPCS), com o objectivo de contribuir para a preparação do futuro Acordo de Parceria. Este grupo deverá ainda contribuir para a

¹⁵ COM (2018) 375 final, de 29 de Maio, no seu art. 6º.

elaboração e implementação de cada Programa, indo ao encontro do previsto nos artigos 6º e 17º da proposta de Regulamento supra citada.

Na fase de execução do novo Programa 2021-2027, o mesmo deverá dar lugar a uma **Comissão Permanente de Acompanhamento**, de composição restrita (Governo e Parceiros Sociais), que, dando sequência à referida recomendação da C.E., elabore relatórios anuais de execução e produza recomendações de melhoria ao nível dos vários programas.

2. Quanto ao modelo de governação propriamente dito, se é verdade que ao nível dos princípios gerais ^[16] que estiveram na base do desenho do actual modelo, e que deveriam nortear a sua actuação não temos nada a objectar, justificando-se a sua manutenção. Já ao nível da sua concretização prática são vários os problemas existentes e que, em nosso entender, decorrem de uma estruturação mal conseguida ao nível das **coordenações existentes**, quer a nível político, quer a nível técnico.

2.1. É essencial que na hierarquia do Governo exista um Ministro com poder efectivo na hierarquia do Governo, que seja responsável pela coordenação do Programa e responda politicamente pelo mesmo, sem prejuízo da responsabilidade dos ministros responsáveis por cada P.O.. Com efeito, a existência de uma comissão interministerial de coordenação — CIC Portugal 2020 — (mesmo funcionando em plenário e em comissões) acabou na prática por “desresponsabilizar” os vários Ministros, sendo quase inútil qualquer contacto ao nível de cada um deles para dar resposta aos múltiplos problemas existentes.

^[16] Estes princípios são:

Princípio da racionalidade económica – subordinação de qualquer decisão de apoio dos fundos à aferição rigorosa da sua mais-valia económica, social e ambiental;

Princípio de concentração – concentrar o apoio dos fundos do PT2020 num número limitado de prioridades;

Princípios de disciplina financeira e da integração orçamental – garantir a coerência entre a programação dos fundos comunitários e a programação orçamental plurianual nacional;

Princípios da segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse – separação rigorosa de funções de análise e decisão, pagamento, certificação e de auditoria e controlo;

Princípio da transparência e prestação de contas – garantir boas práticas de informação pública dos apoios concedidos e da avaliação dos resultados obtidos;

Orientação para resultados.

De realçar ainda que a CIC Portugal 2020 nunca utilizou a faculdade prevista no nº 3 do artigo 9º do Decreto-Lei 137/2014 **de convite aos parceiros sociais ou outras entidades da sociedade civil para participação nas reuniões da Comissão.**

Neste contexto propõe-se:

Que seja clarificado o modelo de coordenação política, através nomeadamente de uma identificação clara do Ministro responsável pela coordenação global do Portugal 2021-2027 e dos Ministros responsáveis por cada Programa Operacional.

2.2. Ao nível da **coordenação técnica**, o actual modelo de governação atribui um papel determinante à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (FEDER + FSE + FC). A **Caixa 5** é bem elucidativa quanto às funções que lhe estão atribuídas e ao grau de centralização que lhe é inerente.

A experiência tem vindo a demonstrar que se concentraram demasiadas matérias numa única entidade e que, para além disso, os meios técnicos e financeiros são insuficientes para as competências a desempenhar. É ainda de realçar que o modo de funcionamento de Fundos como o FEDER e o FSE é muito distinto, exigindo abordagens também diferentes que, ao juntarem-se, não raras vezes acabam por gerar problemas ao nível do desenvolvimento dos programas ou medidas. A junção destas coordenações (com a eliminação, por exemplo, do IGFSE) foi, em nosso entender, um erro, que assinalámos na devida altura, pelo que, estamos convictos, que uma parte significativa dos constrangimentos que ainda hoje se verificam, em particular no FSE, decorrem de um inadequado desenho da coordenação técnica do PT2020. Também nesta matéria o modelo criado acaba por “desresponsabilizar” todos os intervenientes, em particular, as autoridades de gestão dos PO.

Neste contexto propõe-se:

Que se aproveite a fase de preparação do novo Programa para reavaliar esta situação, analisando as vantagens e inconvenientes de voltar a um modelo em

que a coordenação técnica dos vários Fundos da Política de Coesão, possam ser entregues a distintas entidades, uma para o FEDER + FC e outra para o FSE.

3. Relativamente às **Autoridades de Gestão dos vários PO**, questiona-se a opção de se ter definido diferentes modelos para os PO temático, e para os P.O. Regionais e, mesmo dentro dos PO Regionais, modelos distintos entre os PO Norte, Centro e Alentejo e os PO de Lisboa e Algarve.

Parece-nos ter havido alguma “politização” neste modelo, que consideramos ser de evitar no próximo ciclo de fundos estruturais.

No entanto, talvez o principal problema residia no facto de não haver qualquer efectivo modelo para a coordenação entre os vários programas operacionais, temáticos e regionais, também responsável por muitos dos atrasos verificados.

Por último, a opção de concentrar a direcção dos PO regionais nas presidências das CCDR's se, em teoria, tem o mérito de permitir dirigir as opções de financiamento para as políticas que se pretendem desenvolver, na prática, verifica-se o inverso ou seja a submissão das políticas aos instrumentos financeiros existentes, pelo que não se vêem vantagens no modelo adoptado.

4. Comissões de Acompanhamento dos PO temáticos e regionais

A composição das Comissões de Acompanhamento, pela sua excessiva dimensão — por exemplo, a Comissão de Acompanhamento do Norte 2020 tem mais de 50 membros, a que acresce um número elevado de entidades convidadas — não permite um efectivo acompanhamento dos PO Temáticos e Regionais.

Com efeito, realizam-se 1 a 2 reuniões por ano de cada PO (por vezes as reuniões são conjuntas entre vários PO), com um leque de matérias tão vasto que impossibilita qualquer discussão. Em paralelo, a capacidade para alterar qualquer proposta apresentada pela autoridade de gestão é nula, tendo em conta o peso da Administração Pública nessas reuniões. Acresce que, não raras vezes, da agenda constam temas globais como o desenvolvimento de PO, em paralelo com questões

parciais como a aprovação de critérios de selecção de um qualquer sistema de incentivos/operação, que muitas vezes acabam por ser remetidas para consulta escrita, por falta de tempo para abordar a totalidade de temas da agenda.

Estas estruturas não têm condições para fazer qualquer acompanhamento do PT 2020, limitando-se a aprovar os relatórios apresentados, pelo que no próximo ciclo de programação devem ser criadas Comissões de Acompanhamento mais restritivas envolvendo as autoridades de gestão de cada P.O. e os parceiros sociais.

Propõe-se por isso que se reactivem a nível de cada P.O. a criação de comissões de acompanhamento de composição restrita (organismos gestores e parceiros sociais).

5. Organismos Intermédios

É importante assegurar que aos parceiros sociais pode ser atribuída a função se organismo intermédio em programas de âmbito colectivo.

Esta função não pode, contudo, limitar-se a constituir uma “subcontratação” por parte das entidades gestoras do P.O., sem que aqueles gozem de qualquer autonomia ou capacidade de gestão, limitando-se a garantir o cumprimento dos diferentes aspectos regulamentares e tendo ainda que responder pelo incumprimento das entidades beneficiárias ou executantes das acções.

O envolvimento das Confederações só faz sentido se estas poderem fixar normas de conduta e se tiverem uma função de coordenação que é essencial para garantir níveis de desempenho adequados.

Consideramos, ainda, que deveria prever-se a possibilidade de termos organismos intermédios resultantes de parcerias entre entidades públicas e Confederações (parceiros sociais).

Os organismos intermédios devem ver institucionalizado um espaço de reflexão e discussão conjunta com o organismos de gestão do respectivo P.O..

6. Sistemas de Informação do PT 2020

Um dos principais problemas que marcaram o arranque do PT 2020 e que em muitas situações permanecem, prende-se com a ineficácia dos sistemas de informação que suportam os vários PO.

Por exemplo, a destruição do anterior sistema de reporte do FSE, foi claramente responsável pelos constrangimentos que se mantêm no desenvolvimento de uma qualquer candidatura neste domínio, com consequências graves ao nível do cumprimento das metas a que Portugal está obrigado.

Qualquer sistema, pela complexidade de funcionalidades que tem que agregar, demora muitos anos a formatar, pelo que não podemos cometer o erro de mudar o sistema em cada ciclo de fundos estruturais. Isto significa que se deve aproveitar os próximos anos para corrigir os erros existentes e garantir a continuidade destes sistemas no período seguinte.

EM SÍNTESE, O FUTURO MODELO DE GOVERNAÇÃO TEM QUE ASSEGURAR:

- i)** Que haja uma efectiva responsabilização política relativamente ao futuro ciclo de Fundos Estruturais. Nesta matéria o modelo seguido pelo PT 2020 conduziu a uma menor responsabilização ao nível dos vários Ministros;
- ii)** Que haja uma efectiva participação dos parceiros sociais, a nível da coordenação política e técnica do novo Programa;
- iii)** Que a coordenação técnica do próximo ciclo seja menos centralizada e assegurada por estruturas com recursos financeiros e técnicos adequados, tendo presente que as lógicas dos vários Fundos Estruturais são distintas;
- iv)** Que seja reforçado o papel das Confederações Empresariais enquanto organismos intermédio dotando estes de maior autonomia na concepção e execução das acções;
- v)** Que exista uma única entidade de gestão dos P.O. regionais do continente, permitindo libertar algumas das funções atribuídas aos responsáveis das CCDR.

Por último apresentamos (na **Caixa 4**) uma síntese dos pontos que consideramos relevantes consagrar num novo modelo de governação para o novo ciclo de apoio dos fundos estruturais e que gostaríamos de ver equacionados no debate a fazer no futuro próximo.

CAIXA 4

PROPOSTA DE MODELO DE GOVERNAÇÃO* PARA O CICLO DE FUNDOS ESTRUTURAIS 2021-2027

Coordenação Política

1. Um **Ministro responsável** do Governo pelo Programa e pela sua coordenação global e ministros responsáveis por cada P.O..
2. **Comissão Interministerial de Coordenação** presidida pelo Ministro responsável pelo Programa.
3. **Comissão Permanente de Acompanhamento** (composta por Governo e parceiros sociais e a funcionar junto da CPCS).

Coordenação Técnica

1. Constituição de **3 entidades públicas distintas** para coordenar respectivamente: o FEDER+ Fundo de Coesão; o FSE; e o FEADER + FEAMP.
2. Criação de **uma autoridade de gestão por cada PO temático** e de uma **unidade autoridade de gestão** para o conjunto dos **PO regionais**.
3. Criação junto de cada PO/autoridade de gestão de uma **Comissão de Acompanhamento Permanente** envolvendo os parceiros sociais.
4. As actuais Comissões de Acompanhamento dos P.O. deverão ser reformuladas garantindo um maior equilíbrio entre representantes públicos e representantes da sociedade civil.
5. Reforçar as competências e a autonomia dos organismos intermédios reforçando e alargando o envolvimento das Confederações empresariais e com institucionalização de reuniões regulares a nível de cada P.O. dos vários organismos intermédios com a entidade de gestão.
6. Dada a importância dos projectos de iniciativa e gestão directa da União Europeia, propõe-se a criação de uma estrutura de âmbito transversal para análise e acompanhamento do mesmo, envolvendo as confederações empresariais e tendo como objectivos não só assegurar o acesso à melhor informação por parte das entidades privadas, como, ainda, estruturar e incentivar a realização de parcerias entre organismos públicos, associações e empresas na preparação e promoção de candidaturas a estes projectos.

*Não se referenciam neste modelo as funções de auditoria e de certificação.

CAIXA 5

AS COMPETÊNCIAS DA AGÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO E COESÃO NO PORTUGAL 2020

Níveis e órgãos de coordenação técnica:

1 — A estrutura orgânica responsável pela coordenação técnica do Portugal 2020 compreende os seguintes níveis de atuação:

- a) Nível geral do Portugal 2020;
- b) Nível de cada um dos FEEI.

2 — O nível de coordenação técnica geral do Portugal 2020 é assegurado pela Agência, I.P.

3 — O nível de coordenação técnica de cada um dos FEEI é garantido pelos seguintes órgãos:

- a) A Agência, I.P., para os fundos da política de coesão e para o FEAC;
- b) A Comissão de Coordenação Nacional (CCN), para o FEADER; c) A Comissão de Coordenação (CCF), para o FEAMP.

Compete à Agência, I.P., no âmbito da coordenação técnica geral do Portugal 2020:

- a) Garantir, em articulação com a CCN e a CCF, o apoio técnico à CIC Portugal 2020;
- b) Assegurar, em articulação com a CCN e a CCF, a interlocução, no plano técnico, com a Comissão Europeia, ao nível do Portugal 2020;
- c) Assegurar a coordenação geral, incluindo o acompanhamento dos processos de programação, reprogramação e monitorização dos fundos, em articulação com as autoridades de gestão dos PO e PDR, e sem prejuízo das competências atribuídas à CCN e à CCF;
- d) Promover ações de capacitação para garantir o proficiente exercício das competências dos órgãos de governação, dotando -os, designadamente, dos meios para o efeito necessários;
- e) Coordenar e desenvolver, em articulação com a CCN e a CCF, o sistema de avaliação do Portugal 2020, na perspetiva da sua contribuição para a concretização das políticas públicas cofinanciadas;
- f) Desenvolver os instrumentos de reporte sobre a aplicação dos FEEI, nomeadamente os previstos na regulamentação europeia;
- g) Coordenar a conceção e o acompanhamento global do quadro de desempenho, com vista à aferição do nível de obtenção de resultados e objetivos propostos no Acordo de Parceria;
- h) Elaborar e submeter à aprovação da CIC Portugal 2020 os relatórios anuais de monitorização estratégica, operacional e financeira do Portugal 2020;
- i) Assegurar a coordenação e garantia de bom funcionamento das estruturas de articulação funcional, bem como elaborar o conjunto das regras e procedimentos das respetivas redes, salvo quanto à rede rural nacional prevista na alínea i) do n.º 2 do artigo 61.º;
- j) Divulgar informação sobre a monitorização estratégica do Portugal 2020, designadamente no que respeita à prossecução das respetivas prioridades;
- k) Elaborar e submeter à aprovação da CIC Portugal 2020, em articulação com a CCN e a CCF, o plano global de avaliação do Portugal 2020, que inclui as avaliações de âmbito estratégico e operacional;
- l) Elaborar e submeter à aprovação da CIC Portugal 2020, em articulação com a CCN e a CCF, o plano global de comunicação do Portugal 2020;
- m) Criar e manter o portal de acesso aos FEEI, previsto no artigo 74.º, designado Balcão Portugal 2020, cujos conteúdos desenvolve em articulação com as autoridades de gestão do FEADER e do FEAMP, com o organismo pagador do FEADER e com a autoridade de certificação do FEAMP;
- n) Garantir a disponibilização e o acesso eletrónico à versão permanentemente atualizada e consolidada do regime legal de aplicação dos FEEI em Portugal, durante o período de programação regulado pelo presente decreto-lei;
- o) Conceber e propor à CIC Portugal 2020, para aprovação, as orientações e instrumentos necessários à aplicação do quadro de desempenho, ouvidas a CCN e a CCF;
- p) Elaborar e submeter à aprovação da CIC Portugal 2020, em articulação com a CCN e a CCF, a proposta de reafetação, a nível nacional, da reserva de desempenho, de acordo com uma avaliação do desempenho dos diferentes PO, a realizar em 2019, ponderando os respetivos indicadores de resultado;
- q) Criar e gerir uma bolsa de peritos externos, nos termos do artigo 22.º e das regras gerais de aplicação dos FEEI;
- r) Elaborar e submeter à aprovação da CIC Portugal 2020, em articulação com a CCN e a CCF, a proposta de reafetação, a nível nacional, das dotações disponíveis para sistemas de incentivos e para instrumento; financeiros, de acordo com a avaliação do desempenho e concretização dos indicadores de realização de ambos os sistemas, a ter lugar em 2019;
- s) Apreciar e transmitir à Comissão Europeia, nos termos definidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, as propostas relativas a grandes projetos, apresentadas pelas autoridades de gestão;
- t) Participar na elaboração do plano global de avaliação do Portugal 2020 e dos respetivos programas;
- u) Participar no acompanhamento dos exercícios de avaliação do Portugal 2020 e dos respetivos programas;
- v) Exercer as funções de secretariado administrativo permanente da CIC Portugal 2020

Compete à Agência, I.P., à CCN e à CCF, enquanto órgãos de coordenação técnica dos FEEI:

- a) Assegurar, em articulação com as autoridades de gestão dos PO, em razão das matérias em causa, a coordenação global dos respetivos instrumentos de programação;
- b) Contribuir para a elaboração do plano global de avaliação do Portugal 2020, a submeter à aprovação da CIC Portugal 2020;
- c) Contribuir para a elaboração do plano global de comunicação do Portugal 2020, a submeter à aprovação da CIC Portugal 2020;
- d) Coordenar a elaboração do plano global de avaliação dos respetivos PO e PDR, que contempla avaliações de âmbito estratégico e operacional e inclui uma lista indicativa dos exercícios de avaliação previstos para o período 2014 -2020, a sua natureza e calendário;
- e) Gerir as dotações dos FEEI e o montante da contrapartida nacional, salvo no caso do FEADER e do FEAMP;
- f) Aprovar as orientações técnicas aplicáveis de forma transversal aos respetivos PO e PDR e acompanhar a sua aplicação, para os fundos da coesão e o FEADER.

Compete à Agência, I.P., ao nível da coordenação técnica dos fundos da política de coesão:

- a) Elaborar orientações técnicas e definir os requisitos a observar pelas autoridades de gestão na elaboração da regulamentação específica de aplicação dos fundos da política de coesão; (Retirado do Decreto-Lei 137/2014)

IV. O DESENVOLVIMENTO DE ALGUNS PILARES ESTRATÉGICOS

IV. O DESENVOLVIMENTO DE ALGUNS PILARES ESTRATÉGICOS: A DEMOGRAFIA, AS QUALIFICAÇÕES, AS POLÍTICAS DE CIDADE E A CRIAÇÃO DE VALOR

Neste ponto vamos evidenciar, aprofundando um pouco, o conteúdo de quatro áreas/desafios que introduzimos anteriormente e que consideramos, pelo seu carácter estratégico, essencial relevar num novo Programa para a década. São elas:

- O desafio do envelhecimento demográfico;
- O desafio das qualificações e das competências;
- O desafio de políticas de cidade associado com o ordenamento do território e a mobilidade de pessoas;
- O desafio de aumentar a criação de valor pelas empresas.

Trata-se de áreas que além do necessário acesso ao Quadro Financeiro Plurianual envolvem mudanças nos planos do enquadramento legal, regulamentar ou funcional, implicando um alinhamento concertado de instrumentos e de políticas.

Em relação a estes temas o Fórum dos Serviços e a CCP irão prosseguir com a análise dos mesmos de modo a aprofundar o seu conteúdo e de que forma elas podem ter tradução nas políticas públicas e na utilização dos fundos europeus de apoio ao investimento.

A. Responder ao desafio do envelhecimento demográfico

1. Preparar a sociedade portuguesa para o desafio do envelhecimento demográfico deverá constituir um objetivo estratégico de um programa de reformas estruturais, que embora ultrapasse largamente o âmbito dos fundos estruturais tem a possibilidade de ser, em parte, apoiado por fundos europeus no futuro QFP.

Uma Estratégia Nacional para enfrentar o desafio demográfico necessita de se apoiar num largo consenso que só se poderá formar a partir de um debate alargado aos parceiros sociais, às instituições da economia social e às empresas dos sectores mais diretamente intervenientes na oferta de serviços, além dos próprios agentes políticos.

Uma tal Estratégia deveria assentar nos seguintes eixos:

- **Uma política de promoção da natalidade**, com o objetivo de inverter a tendência actual de declínio demográfico, para o que poderão concorrer um conjunto multifacetado de acções em diversos domínios. No domínio dos cuidados da primeira infância, a promoção da oferta de serviços qualificados, através do financiamento de creches e jardins de infância (com forte implicação das instituições de poder local), da formação e da certificação, acompanhada de um reforço da procura através da concessão de subsídios às famílias, ou, em alternativa, o lançamento de um esquema de cheques serviço subsidiados. No domínio da legislação do trabalho, a redução dos elevados níveis de precariedade laboral e a adopção de medidas que visem uma maior compatibilidade entre trabalho e vida familiar para jovens pais, incluindo a flexibilização dos horários de trabalho¹⁷. No domínio fiscal, o reforço e alargamento do abono de família de modo a torná-lo universal, e a revisão de alguns aspetos do código do IRS de modo a favorecer a utilização de creches e jardins de infância¹⁸;
- **Uma política de atracção de imigrantes qualificados e em idade activa, e de apoio ao retorno de emigrantes**. Como instrumentos deste tipo de política, poder-se-iam utilizar benefícios fiscais temporários em sede de IRS ou de IMT, bem como a simplificação dos processos administrativos para concessão de licença de trabalho e a concessão de vistos sob condições de residência e trabalho por um certo número mínimo de anos. É de considerar em particular a

¹⁷ A Comissão Europeia publicou recentemente uma proposta legislativa visando o reforço das licenças de paternidade e parentais, a criação de um novo tipo de licença para cuidadores e a possibilidade de requerer horários flexíveis de trabalho para pais ou mães de crianças até 12 anos.

¹⁸ A utilização destes serviços já está atualmente beneficiada com a dedução à coleta de IRS. No entanto, os *plafonds* são baixos, não contemplam a existência de mais de um filho e não existe a possibilidade de créditos fiscais, ou seja, a concessão de impostos negativos sempre que o montante das deduções excede o imposto a pagar.

possibilidade de dirigir esta política à atracção de imigrantes brasileiros com altas qualificações, melhorando o perfil actual deste tipo de imigração, e tirando partido da actual incerteza política e económica no Brasil. Igualmente a captação de estudantes não residentes deverá constituir uma área de investimento prioritário, conforme referiremos na abordagem das políticas de cidade.

- **Uma política integrada de envelhecimento activo** que vise o apoio ao emprego de pessoas idosas, mas capazes de trabalhar, incluindo a revisão de mecanismos de indexação automática de salários segundo a idade, o combate à discriminação etária e o fomento da formação ao longo da vida. Uma política de envelhecimento activo deve também passar pela reavaliação de alguns esquemas de reforma antecipada que conduzem a afastamentos prematuros e não justificados do mercado de trabalho. Inclui ainda medidas de prevenção em particular dirigidas às doenças profissionais que mais têm causado reforma antecipada por motivo de incapacidade (exposição a produtos tóxicos, patologias musculo-esqueléticas). E, por fim, medidas de promoção da chamada economia de longevidade potenciando o aparecimento ou a formalização de novos mercados dirigidos, em particular, à satisfação das necessidades da população senior.
- **Uma política de assistência de qualidade à população idosa**, baseada no alargamento da actual rede de cuidados continuados e de assistência domiciliária e na melhoria da sua qualidade. Dada a previsão de aumento significativo da população muito idosa e dependente, e o nível médio muito baixo das pensões, é justificado dar prioridade a este investimento social a fim de assegurar um envelhecimento digno, ao mesmo tempo libertando os hospitais públicos deste encargo. Também aqui se justifica uma relação de complementaridade entre o sistema público e o sistema privado e social que importa desenvolver nomeadamente através da formalização do mercado de prestação de serviços pessoais.

O sucesso de uma Estratégia dirigida ao desafio do declínio demográfico poderia ainda beneficiar de outros tipos de reformas estruturais em áreas cuja evolução está directamente condicionada pelo envelhecimento demográfico, como é o caso do financiamento da segurança social, das pensões e da saúde. Podem-se citar neste contexto reformas tendentes a:

- Melhorar a sustentabilidade financeira e social da segurança social, por via da revisão do seu modelo de financiamento diversificando a base contributiva. Como hipóteses que seria útil explorar neste sentido figuram a substituição de uma parte da TSU por uma contribuição sobre o valor acrescentado líquido das empresas ou a criação de uma contribuição social generalizada, fazendo assim intervir outras fontes de rendimento no financiamento da segurança social e pondo termo à sua exclusiva dependência da evolução da massa salarial;
- Prevenir a queda do rendimento dos futuros pensionistas, sobre os quais recairá o impacto das actuais medidas de contenção da despesa, encorajando a distribuição do consumo ao longo do ciclo de vida, através da criação de um verdadeiro 2º pilar do sistema de pensões, assente num sistema complementar totalmente renovado, mais abrangente e democrático, de base colectiva e financiado por capitalização.
- Tornar mais eficaz o SNS e responder às solicitações derivadas do envelhecimento da população, acabando de vez com o seu subfinanciamento crónico, através da criação de orçamentos plurianuais e de uma lei de meios que integre um plano de investimentos a médio e longo prazo. A participação dos sectores privado e social numa base de complementaridade e cooperação com o SNS no fornecimento de cuidados de saúde, deve ser incentivada, o que pressupõe o desenvolvimento de um sistema alargado de seguros de saúde de base privada e mutualista.

2. Como utilizar as oportunidades abertas pelo novo QFP 2021-2027

Uma estratégia visando dotar a sociedade portuguesa de condições mais favoráveis para fazer frente ao envelhecimento demográfico é uma condição fundamental para um crescimento sustentável e com maior coesão social. Implica a realização de uma série de reformas estruturais em domínios como o emprego, a segurança social e a saúde. Se, em alguns casos, a intervenção política se traduz por alterações regulamentares com reduzida implicação financeira, é também certo que exigirá investimentos vultosos que constituem um desafio à capacidade financeira de um país cujas possibilidades de endividamento se encontram fortemente restringidas. Parte desse investimento poderia qualificar-se para receber apoio directo dos fundos europeus por via de subsídio a fundo perdido, quer em gestão directa no âmbito do novo Programa de Apoio às Reformas, quer em gestão partilhada no âmbito dos fundos estruturais. Outros tipos de acções poderiam receber assistência técnica ou beneficiar dos critérios de flexibilidade previstos para o cálculo do défice em países que procedem a reformas estruturais. Como exemplos de tais acções podemos mencionar:

- A construção, adaptação ou renovação de infraestruturas adequadas ao funcionamento como centros de assistência a idosos em regime diurno ou de creches e jardins de infância;
- O lançamento de um programa de cuidados continuados aos idosos, implicando a expansão das actuais estruturas de assistência ao domicílio, vocacionado para os segmentos mais carenciados e as regiões mais desfavorecidas;
- A formalização do mercado de trabalho dos profissionais no domínio da assistência e serviços pessoais, incluindo formação profissional e certificação;
- O apoio técnico à introdução em Portugal de um sistema de cheques serviço como meio de formalizar o mercado dos serviços pessoais incluindo assistência domiciliar e cuidados a pessoas dependentes e financiar as respectivas despesas;
- O apoio a um programa de investimento na área da saúde, integrado numa lei de bases, visando o fim do subfinanciamento crónico do sistema de saúde;

- O apoio técnico à criação de um novo sistema complementar de pensões financiado por capitalização e de base profissional, através do financiamento de estudos preparatórios e da formação dos recursos humanos e das estruturas administrativas correspondentes.
- Uma garantia financeira ao lançamento de uma emissão de dívida pública consignada ao financiamento da fase de arranque de um novo sistema complementar de pensões.

B. Fazer das qualificações e das competências o principal factor competitivo

1. Enquadramento

Sempre temos defendido que os recursos humanos são o principal activo da nossa economia e que a sua valorização deve constituir uma prioridade das políticas públicas. Uma economia em mudança mas que carece ainda de profundas transformações, em que as suas componentes imateriais ganham relevância crescente, implicam que a qualificação dos recursos humanos seja uma aposta que o país não pode perder.

Com a rápida evolução da digitalização e do e-commerce será exigido ao país um maior investimento em tecnologia e talento, de forma a capacitar os recursos humanos com as competências chave para potenciarem um melhor desempenho nos negócios. Estima-se que na Europa nos próximos anos se registre um défice de profissionais muito significativo para postos de trabalho em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), sendo que este défice é particularmente acentuado em Portugal, como resulta, nomeadamente do Relatório do Conselho Europeu, com as recomendações a Portugal 2017:

“ Portugal realizou progressos significativos no que respeita aos resultados do ensino escolar, patentes nos dados do mais recente estudo PISA. Todavia, o país continua a estar entre os países da OCDE com as mais elevadas taxas de repetições de ano, o que reconhecidamente aumenta o risco de abandono escolar precoce e pesa

significativamente nas despesas com a educação. O nível geral de competências da mão de obra continua a ser um dos mais baixos na Europa, prejudicando o potencial de inovação e a competitividade do país. Acresce que a falta de competências digitais continua a dificultar a atualização das competências da mão de obra. Cerca de 22 % da mão de obra portuguesa carece de competências digitais (sobretudo porque as pessoas não utilizam regularmente a Internet), o que corresponde a cerca do dobro da média da UE. O Governo tomou medidas para promover a educação de adultos, nomeadamente através do estabelecimento dos centros e do passaporte Qualifica. Para garantir a sua eficácia, é fundamental que proporcionem oportunidades de qualidade para a melhoria das competências e a requalificação dos trabalhadores, em resposta às necessidades do mercado de trabalho. Por outro lado, o governo tem tomado uma série de medidas para favorecer a cooperação entre o ensino superior e o setor empresarial, nomeadamente no que diz respeito aos resultados e às atividades de investigação. No entanto, será necessária uma adaptação das estruturas das universidades a fim de dinamizar essa cooperação. “

Os indicadores existentes (ver gráficos no final deste ponto) ajudam a perceber estas recomendações, mas demonstram ainda que são já muito acentuadas as diferenças de qualificações por escalões etários, o que traz especiais problemas às faixas etárias mais elevadas, principalmente no contexto de permanências mais elevadas no mercado de trabalho, por efeito das políticas mais restritivas em matéria de reformas.

O reconhecimento das fragilidades do país em matéria de qualificações, a que acresce o problema, cada vez mais óbvio, da falta de mão-de-obra ditada pelos problemas demográficos e pela ausência de políticas destinadas a captar recursos humanos qualificados no exterior, conduz à necessidade de intervenção em múltiplos domínios do Sistema de Ensino e Formação em Portugal, mas igualmente em domínios complementares como o sistema fiscal e as políticas de habitação se pretendermos, por exemplo, ter uma política de captação de talentos no exterior.

Portugal, está já a perder oportunidades na captação de investimento directo estrangeiro pela ausência de quadros e técnicos qualificados em múltiplas áreas,

nomeadamente, no que se refere à centros internacionais de competências e de suporte a serviços em TIC, desperdiçando-se, assim, as excelentes infraestruturas de que o país dispõe e, em última, análise, cerceando o desenvolvimento assente num modelo económico que visa crescer na cadeia de valor do que produzimos.

Por outro lado, a evolução previsível do mundo do trabalho, em que se assume como cada vez mais improvável um emprego para a vida, exige das pessoas e também das políticas públicas a participação de um cada vez maior número de pessoas em processos de aprendizagem ao longo da vida (como salienta um recente documento do Governo sobre os desafios da formação e qualificação em Portugal, Fevereiro 2018, *“No que toca à participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida, a taxa de participação dos adultos entre os 25 e os 64 anos é de apenas 9,6% em Portugal, fixando-se abaixo da média europeia de 10,8%, num nível claramente insuficiente para ultrapassar o atraso estrutural do País em relação às médias europeias em matéria de qualificação de adultos”*). Mesmo assumindo que a digitalização da economia não conduzirá a uma completa destruturação do mundo do trabalho, mas antes conduzindo a novas oportunidades para um crescimento da economia assente no conhecimento e na valorização das capacidades individuais, não podemos deixar de considerar que o esforço de ajustamento será muito significativo.

É neste contexto que as questões das competências e da formação devem ter um papel central no desenvolvimento económico e social do País.

2. As medidas

a) Pré Escolar

É inegável que houve progressos positivos no alargamento da rede do pré-escolar com a sucessiva abertura de novos estabelecimentos. Todavia, continuam a verificar-se lacunas nesta rede, e principalmente, há que apostar em **horários de funcionamento** destes espaços compatíveis com a necessidade da procura, ultrapassando barreiras, muitas delas ideológicas, que conduzem a formas de funcionamento que não respondem às necessidades dos pais, em especial nos grandes núcleos urbanos.

b) Educação e Formação de Jovens

A par da contínua revisão de programas e currículos escolares é necessária, desde logo, uma aposta forte em processos de orientação escolar, que contribuam para escolhas acertadas e que aumentem o grau de sensibilização dos alunos nomeadamente para a área das TIC. Isso exige, desde logo, profissionais bem preparados para o que são os desafios do mundo do trabalho, devendo-se investir crescentemente em **programas de formação para estes profissionais**.

Sem prejuízo dos resultados, positivos, que o País tem vindo a alcançar, há domínios em que urge apostar, sob pena de não conseguirmos recuperar o atraso em que ainda nos encontramos, **nomeadamente ao nível do ensino profissional, insuficiente aposta nas TIC, etc.**

Portugal comprometeu-se com uma meta de 50% em 2020 de alunos do ensino secundário, em percursos de dupla certificação, escolar e profissional, meta que estamos longe de alcançar. Todavia, mais importante do que o cumprimento da meta é assegurar que a estruturação do ensino profissional assenta no que são as prioridades das pessoas e das empresas, e menos, na necessidade de “reocupar” as escolas secundárias públicas, como se tem vindo a verificar nos últimos anos. Os dados estatísticos mais recentes (estatísticas da Direcção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) comprovam que os alunos do ensino secundário inscritos em cursos profissionais têm mais sucesso nas escolas onde existe apenas esta oferta (as chamadas escolas profissionais) do que aqueles que estão em estabelecimentos onde coexistem vários tipos de cursos, como acontece nas secundárias públicas. As razões são várias, desde logo, o perfil dos professores, métodos de ensino, etc. nestes dois tipos de ensino, que necessariamente são diferente conduzindo a resultados distintos. Importa assim, retomar a aposta nas escolas profissionais tendo em vista não só o cumprimento de metas, mas fundamentalmente, dotar o país de quadros intermédios bem preparados.

Numa outra vertente, importa perceber se os conteúdos do que é ensinado são adequados às necessidades das empresas e das pessoas. Por exemplo, num

estudo realizado para a Coligação para a Empregabilidade Digital, a propósito do mapeamento da oferta de educação e formação em TIC o diagnóstico é claro na falta de actualização e inovação nos conteúdos curriculares *“Os referenciais das qualificações em TIC inseridas no CNQ e os programas curriculares do ensino profissional nestas áreas necessitam de ser atualizados. Reforçar as competências de design e comunicação, gestão de projetos, cloud computing, aplicações móveis, software e bases de dados, entre outras, na formação inicial de técnicos de programação, introduzir novas especializações, formar para o empreendedorismo, reforçar o inglês técnico ou renovar as próprias designações dos cursos, são algumas das sugestões dadas.”*

Em concreto quanto ao Sistema de Aprendizagem, importa salientar que o mesmo tem dado resultado muito positivos, como revelam as estatísticas. Todavia, a principal dificuldade resulta da falta de dimensão das nossas empresas e, reconheça-se, da falta de cultura empresarial para participar de uma forma mais efectiva nos processos formativos. Neste contexto, a par de alguns ajustamentos nos cursos de aprendizagem, em especial quanto à sua duração, e um maior enfoque nas TIC é fundamental criar mecanismos que sensibilizem e preparem as empresas para participarem nestes processos.

c) Sistema de Formação Adultos

Precisamos, antes de mais, de uma maior aposta no desenvolvimento de análises mais aprofundadas de pendor prospectivo sobretudo análises qualitativas das dinâmicas de transformação dos sectores no plano económico, social, tecnológico, etc. Ou seja é necessário criar condições para uma avaliação/actualização constante do Catálogo Nacional de Qualificações, cujos conteúdos estão sucessivamente desajustados das necessidades das empresas. Isso exige, desde logo, um reforço de meios e condições de funcionamento da ANQEP. Esta agência para funcionar como mobilizador e agregador de actores públicos e privados carece de meios efectivos, nomeadamente para potenciar mecanismos de que já dispõe como os Conselhos Sectoriais ou para avançar em áreas prioritárias como o desenvolvimento de qualificações baseadas em resultados de aprendizagem.

Em paralelo, deveria ser possível o desenvolvimento de formação financiada fora do Catálogo, obviamente garantindo condições de qualidade, mas visando o objectivo útil de aproximar as necessidades da oferta e procura de formação.

O Sistema de Acreditação de Entidades Formadoras precisa de ser melhorado, já que hoje a acreditação se baseia quase exclusivamente na “análise de papel”, com pouca ou nenhuma avaliação qualitativa e fiscalizadora.

Globalmente é fundamental reenquadrar o papel de alguns dos organismos reguladores do sistema, nomeadamente ANQEP, IEFP e DGERT de modo a evitar a dispersão das competências por vários organismos. Exemplo disso, a DGERT como responsável pelo Sistema de Acreditação de Entidades Formadoras, sem que se conheçam outras áreas de intervenção efectiva no domínio da formação.

Não menos importante, é que no desenvolvimento do Sistema de Formação seja reconhecido o papel essencial que as Confederações e as estruturas associativas de um modo geral desempenham no desenvolvimento da formação, contrariando a tendência actual que coloca em pé de igualdade as estruturas associativas e as empresas, qualquer empresa certificada. De referir igualmente que o carácter associativo não resulta apenas da constituição legal das organizações, assistindo-se ao surgimento de associações que mais não são do que empresas de formação encapotadas. Para que esta distinção se faça o papel das confederações é essencial.

A intervenção das estruturas associativas garante, desde logo, mecanismos de resposta a necessidades sectoriais mais eficazes. Assim, um primeiro passo, é o reforço de instrumentos como as Candidaturas Integradas de Formação, geridas pelos Parceiros Sociais, que mais não são que o desenvolvimento de estratégias de formação dirigidas aos respectivos sectores.

Iniciativas como os Programas de Formação-acção dirigidos a uma formação em contexto de trabalho, têm o mérito de ajustar a formação ao que são as realidades dos sectores e das empresas, devendo merecer uma aposta efectiva dos vários Governos.

Mas impõe-se igualmente dar mais autonomia e aumentar a flexibilidade na gestão aos Centros de Gestão Participada, hoje transformados em meras delegações do IEFP.

Muitos outros ajustamentos se justificam no contexto do desenvolvimento da formação profissional, em especial da formação financiada, nomeadamente:

- Aposta e incentivo inequívocos para realizar a formação profissional recorrendo a novas metodologias de formação, nomeadamente no que se refere à utilização de competências digitais, como por exemplo a formação a distância ou formação tipo *Webinar* ou ainda formação personalizada e/ ou *on job*;
- Revisão e adequação dos requisitos para a constituição dos grupos de formação considerando a realidade do mercado (designadamente nas formações de dupla certificação) quer relativamente ao número mínimo de formandos, quer relativamente às características dos formandos (Ex: situação face ao emprego e habilitações).

Finalmente, é fundamental não se criarem grandes rupturas no que são opções de fundo como aconteceu, nomeadamente, com os centros de novas oportunidades.

d) Ensino Superior

É indiscutível o esforço que tem vindo a ser desenvolvido por entidades públicas e privadas no sentido de assegurar uma maior proximidade entre as universidades e as empresas num esforço de ajustamento entre competências e necessidades do mercado de trabalho.

Para que esta ligação seja reforçada é preciso garantir, antes de mais, condições para que as universidades tenham efectiva capacidade de decisão no desenvolvimento dos seus currículos e nas suas estratégias de actuação, produzindo conhecimento e inovação, e criando condições para uma maior participação da sociedade civil no desenho dessa estratégia. **Uma das opções possíveis é a consolidação de conselhos consultivos com competências ao nível do desenho dos cursos e respectivos conteúdos.**

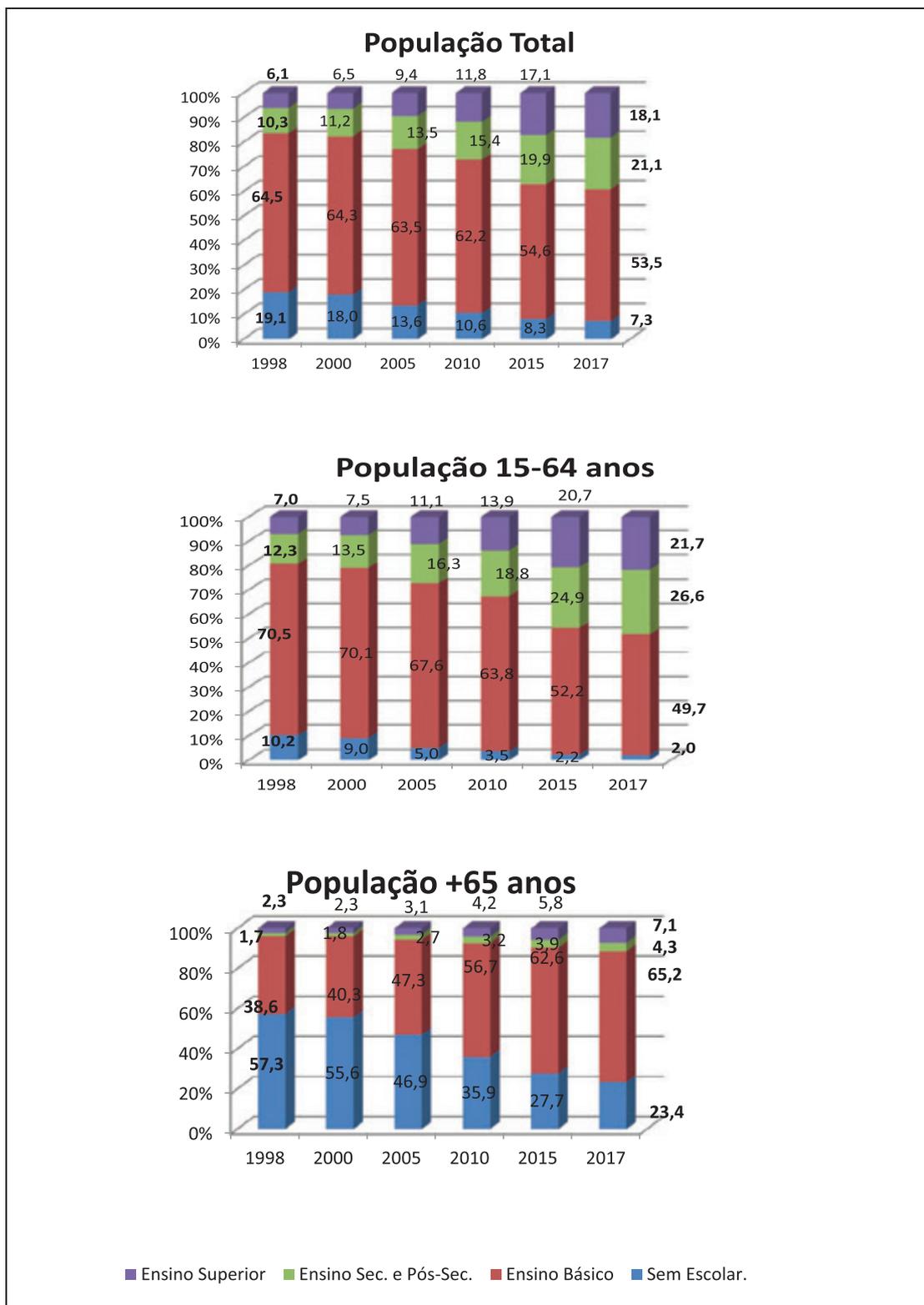
Será ainda desejável, a criação de condições para o desenvolvimento de cursos de curta duração, que tenham por base a realidade de cada sector, e assentes numa colaboração entre universidades, estruturas associativas e empresas, em paralelo com a consolidação dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP). Em simultâneo deverão ser criadas condições para o desenvolvimento de cooperações mais informais entre universidades e empresas que possibilitem a resolução de problemas concretos das empresas, aproximando assim o conhecimento das necessidades empresariais. Esta relação deveria ainda potenciar o retorno à universidade de activos empregados para concluir licenciaturas ou simplesmente para requalificação.

Também ao nível do ensino politécnico se impõem melhorias, desde logo, na imagem destas instituições, que continua ainda associada a uma segunda escolha. No entanto, o ensino politécnico não deve perder um dos seus traços essenciais – um ensino orientado para o saber fazer, que estimule o sentido prático e empreendedor, com profunda ligação ao tecido económico-social e com grande capacidade de adaptação permanente à evolução tecnológica.

As nossas escolas superiores estão hoje inseridas num mercado que ultrapassa as fronteiras geográficas do país e, neste sentido, competem com outras escolas de fora do país na captação de alunos. É, por isso, essencial ter uma política de atracção de alunos não residentes, de afirmação da qualidade do nosso ensino, evidenciando domínios onde a mesma se deve destacar no ranking do ensino à escala global.

QUADRO 14

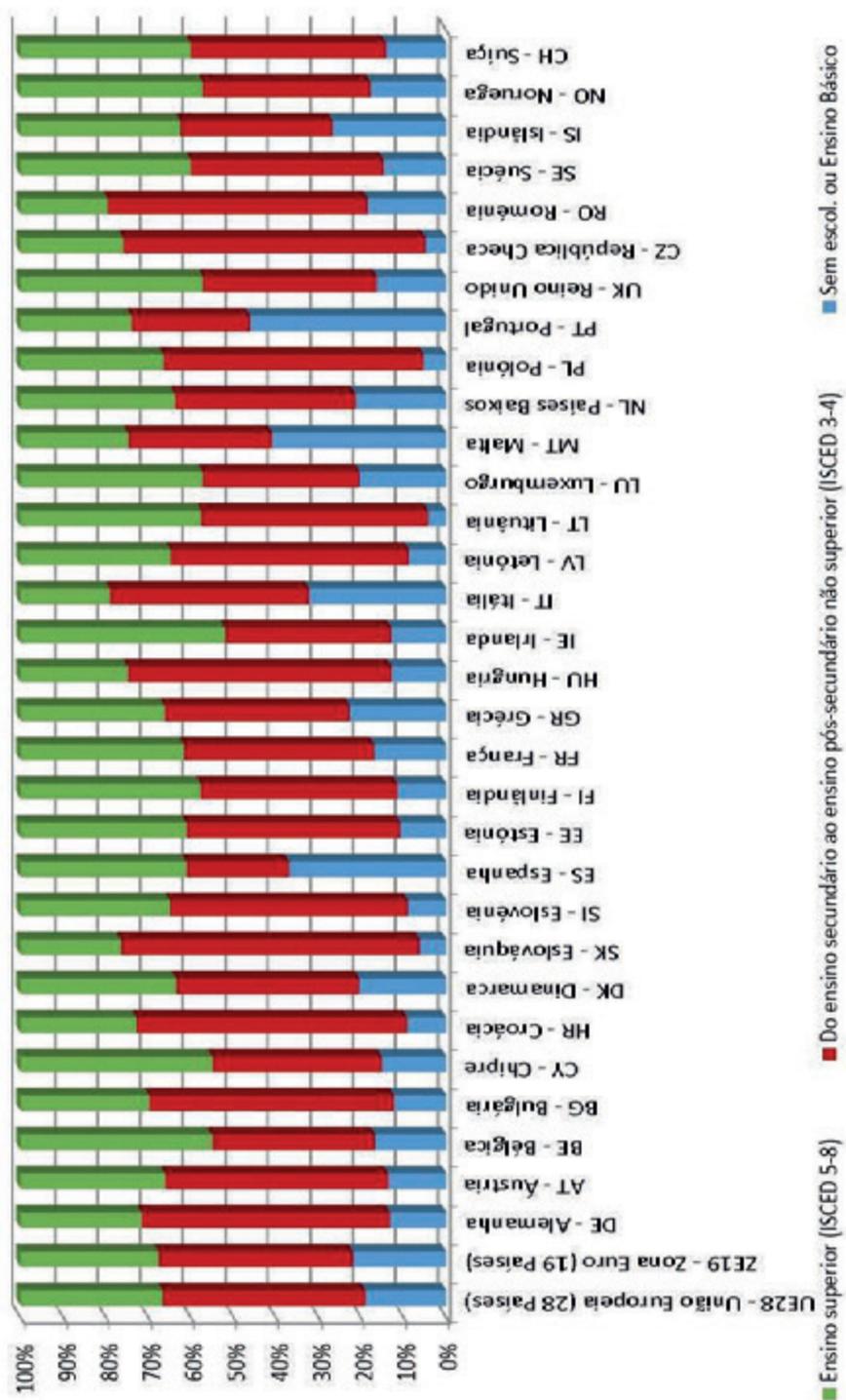
POPULAÇÃO POR NÍVEIS DE ESCOLARIDADE



Fonte: INE (extraído do PORDATA)

QUADRO 15

COMPARAÇÃO DOS NÍVEIS DE ESCOLARIDADE NA EUROPA (2017)



Fonte: INE (extraído do PORDATA)

C. **Apostar em políticas de cidade, enquanto factor de atracção de pessoas e de investimentos**

1. As cidades são realidades territoriais que agregando um conjunto de valências têm um papel determinante na organização e desenvolvimento de um país e na sua competitividade externa.

Elas constituem, nomeadamente:

- a) Um factor de **sustentação territorial** fixando e atraindo pessoas em regiões em que o decréscimo de actividades económicas tradicionais produz um continuado êxodo populacional;
- b) Um factor de promoção de **novas actividades** — sobretudo terciárias — com capacidade para captar investimento vindo do exterior;

O efeito de **atração** de pessoas e investimento requer políticas de cidade que, salvaguardadas as diferenças e as especificidades de cada uma (grandes áreas metropolitanas/cidades medias de centralidade regional/pequenas cidades ou vilas dotadas de factores de atracção mais específicos) necessitam assegurar: mobilidade e boas acessibilidades; serviços (públicos e privados) de qualidade, sejam os mesmos de interesse geral ou diferenciadores; disponibilidade de recursos humanos qualificados; e um ambiente cultural e de actividades de lazer e comércio que vivifiquem os espaços urbanos. Em suma, precisam de garantir **qualidade de vida**, constituindo, sem dúvida, a principal externalidade de um projecto de investimento empresarial.

A atracção de não residentes, na generalidade das nossas cidades, deve visar dois propósitos complementares: tornar as suas **permanências mais longas** (seja nas viagens de turismo, seja de visitantes que procuram obter um serviço específico) e captar novos residentes (sazonais ou permanentes).

No primeiro caso é essencial, por um lado, dispôr de políticas mais **integradas e diversificadas**, que não se limitem ao local de entrada dos turistas no país (por exemplo, Lisboa, Porto ou o Algarve) e que ofereçam **programas temáticos** que valorizem a diversidade de um território cuja dimensão e a

mobilidade rodoviária permite fáceis deslocações e, por outro, “vender o país” lá fora, investindo em **ofertas especializadas** de serviços, seja na área da “saúde e bem-estar” (tratamentos de reabilitação, termalismo, etc.), seja no domínio do ensino e da formação, com a oferta de cursos de curta duração, em temas específicos, onde as nossas escolas se possam afirmar como uma referência de elevada qualidade a nível internacional.

No segundo caso, trata-se de consagrar a imagem de um país em que a qualidade de vida nele existente o torna atractivo (e mesmo sedutor) para trabalhar, estudar ou “viver a reforma”, diferenciando-se daquilo que os locais de origem deste público-alvo oferecem. Trata-se, aqui, de visar públicos com um perfil de rendimentos e/ou de qualificações acima da média e que contribuam para o desenvolvimento do país e da economia nacional, consumindo, investindo ou, simplesmente, trazendo um novo dinamismo, nomeadamente, em regiões do país em perda demográfica e que precisam de ser repensadas e requalificadas.

Nestas acções, que requerem uma estratégia devidamente coordenada a nível nacional, é fundamental envolver também, a nossa diáspora, ou seja, os muitos portugueses espalhados pelo mundo, quer enquanto “embaixadores” do país, quer pela possibilidade de um seu regresso, sobretudo, daqueles que, com a crise recente, foram forçados a emigrar. Na concretização desta política é, por último, essencial que participem: organismos da administração pública central e regional, câmaras municipais, universidades/politécnicos, empresas, associações e organizações da sociedade civil promotoras de desenvolvimento local. Ou seja, só com a mobilização de vários actores actuando de forma concertada e sinérgica é possível vencer este desafio.

2. Com o objectivo de contribuir para o desenho de uma **política de atracção de não residentes**, o Fórum dos Serviços através da CCP, promoveu um estudo sobre este tema que envolveu um conjunto de parceiros locais (Câmaras Municipais), procurando, em especial, articular o objectivo da atracção de não residentes com o papel dos serviços de base territorial. Este estudo, realizado

pela Augusto Mateus & Associados conclui que os serviços são uma variável relevante nos processos de construção e de atractividade de não residentes e que a estratégia a adoptar passa por uma conjugação/articulação de políticas públicas e de iniciativas empresariais, apostando, muito em especial, naqueles que possam ser serviços de diferenciação competitiva.

Das conclusões do estudo e da reflexão produzida na Comissão de Acompanhamento do mesmo (envolvendo câmaras, associações e especialistas a título individual) é possível destacar:

- Que é indispensável que a política de cidade ocupe um lugar próprio e de relevo no novo ciclo de apoios comunitários;
- Que a política de cidade não deve ser apenas atributo das respectivas estruturas locais ou regionais e que deve existir sempre uma política de âmbito nacional sobre a mesma (a ser vertida, em especial, no PNPOT);
- Que a política de cidade deve ser concebida de forma integrada, incorporando as diferentes valências da mesma e vem que o objectivo concreto da atracção de não residentes deve ser devidamente evidenciado;
- Que a política de cidade, especificamente na vertente atracção de não residentes, requer uma cooperação alargada entre o público e o privado e entre diferentes áreas e organizações com intervenção/presença no espaço urbano;
- Que a presente parceria, com uma cooperação público-privada relevante, com um vasto conhecimento adquirido e partilhado no Fórum dos Serviços, pode vir a ter continuidade, através da criação de uma **plataforma colaborativa** (proposta avançada no estudo referido) que permita constituir “uma rede de cidades e territórios unidos pela motivação comum de reforçar a sua oferta de serviços direccionados por visitantes, turistas e residentes temporários ou permanentes” (citamos das “conclusões” do estudo).
- Que dela façam parte, além do Fórum dos Serviços e de um conjunto de Câmaras Municipais, outras entidades com intervenção na política de

cidade, como associações empresariais, universidades/politécnicos, organizações de desenvolvimento local ou regional, entre outras.

- Que esta estrutura seja um lugar: de **partilha de boas práticas**; de **recolha e tratamento de informação relevante**; de **sensibilização e debate com os vários intervenientes** (locais, regionais e nacionais); de **elaboração de propostas de política pública**, formuladas em contexto de diálogo permanente com os organismos públicos responsáveis.

Para que este projecto possa avançar e ser concretizado é necessário que sejam criados os instrumentos de apoio adequados a esta tipologia de projectos no próximo Programa de apoios dos fundos estruturais da U.E.. Tal implica que, a nível da organização dos instrumentos de apoio, se acautele a compatibilização entre participantes com âmbitos geográficos distintos; a existência de níveis diferenciados de intervenção e gestão do projecto e a natureza das acções a promover.

Estamos neste momento a fazer a divulgação do trabalho realizado e a iniciar a discussão das perspectivas e condições de continuidade do projecto, juntando os principais protagonistas – públicos e privados – e tendo como propósito que o compromisso inicial se faça através de uma “**carta**”, com um conjunto de princípios e de objectivos que possam ser partilhados pelos promotores e aderentes e tendo sempre presente que se trata de uma iniciativa que se quer aberta, e disseminadora de boas práticas e de experiências de sucesso e que se empenhe em trabalhar em estreita cooperação sinérgica com iniciativas convergentes.

D.

Colocar a criação de valor no centro das políticas de empresa

Como já referimos antes, o objectivo central da política económica tem que ser colocado na **criação de valor**, ou seja, temos que deixar de ser uma economia baseada na **competitividade-custo** para nos afirmarmos em termos de

competitividade-valor. Isto significa que, na cadeia de valor dos produtos, estamos confrontados com duas preocupações fundamentais: uma, é a de preencher com valor acrescentado nacional precisamente as fases e actividades que mais contribuem para o valor final dos produtos e que são as que requerem **mais trabalho qualificado e maior conhecimento aplicado**, ou seja, as que introduzem maior diferenciação competitiva; outra, é compreender que a criação e valor não é um mero **processo aditivo**, somatório de actividades autónomas e autocentradas, mas, essencialmente, um **processo interactivo**, em que os diferentes contributos interagem entre si requerendo uma cooperação permanente e uma cultura de partilha e experimentação.

Nesta perspectiva, as políticas públicas têm que estar menos focadas em distribuir incentivos individuais pela generalidade das empresas e devem, sobretudo, na relação com estas, orientar-se prioritariamente por reduzir custos fiscais e administrativos. No que se refere aos fundos estruturais o foco deve ser colocado na melhoria dos factores competitivos essenciais que constituem, muitas vezes, externalidades das empresas ou podem ser partilhados por estas. Ou seja, trata-se de colocar uma parte significativa de apoios na criação de instrumentos de «eficiência colectiva» fomentando a cooperação interempresas e apostando em projectos com relevante dimensão inovatória. As acções cooperativas devem, nomeadamente, permitir às nossas empresas ganharem massa crítica para, de forma estruturada, se inserirem em cadeias globais de valor e acederem às grandes plataformas digitais (cooperação de base horizontal) ou contribuir para criar cadeias de valor mais preenchidas, aumentando, em especial, o valor exportável (cooperação de base vertical).

Quer se trate de criar dinâmicas de internacionalização e de promover a integração em redes globais de produção, quer se trate de tornar o país menos dependente de bens e serviços importados e de aumentar a sua capacidade na satisfação da procura interna, dois erros do passado devem ser corrigidos: um, é o de dividir o tecido empresarial entre as denominadas “empresas exportadoras” e “as outras”, discriminando positivamente as primeiras e ignorando que “as outras” são muitas vezes as que mais contribuem para a nossa diferenciação competitiva; outro, e que já aflorámos anteriormente, seria construir programas sectoriais que reflectissem,

desde logo, uma qualquer hierarquização destes no acesso aos financiamentos públicos, consagrando uma visão segmentada da economia que não faz, hoje, qualquer sentido. Como já referenciámos em estudo do Fórum dos Serviços¹⁹ «as velhas segmentações sectoriais, estruturadas em torno de um único sector liderante, fazem cada vez menos sentido, num tempo em que as economias mais avançadas se afirmam competitivamente através de «produtos complexos» organizados em extensas cadeias de valor, onde os elementos de valor imaterial têm crescente expressão».

Devem, por tudo isto, as políticas públicas e, em especial, as que estejam na base do desenho do novo Programa 2021-2027, contemplar a **criação de espaços e plataformas colectivas** que sejam lugares de cooperação e de experimentação, tendo como destinatários prioritários as PME ou novos actores em gestação e que valorizem a permuta de conhecimentos e a criação de novas dinâmicas de inovação aplicada. Isso exige da parte dos poderes públicos não apenas a fixação da moldura legal para estas acções — que deve ser simultaneamente restritiva e flexível — mas o seu envolvimento directo na concretização dos projectos num diálogo permanente com os promotores privados.

A filosofia dos «clusters», desde que reformulada, é válida, embora com a salvaguarda de que ela não pode servir para alimentar relações de dependência contratual entre “grandes” e “pequenos”, como sucede, em grande medida, com o actual enquadramento legal que rege os «clusters» com vista à obtenção de apoios políticos. As grandes empresas e as grandes multinacionais presentes no nosso país são protagonistas relevantes e é essencial estabelecer e fomentar a sua ligação com o restante tecido empresarial, mas os «clusters» não podem ser considerados como «propriedade» de nenhum grupo empresarial, nem servirem para a constituição de “redes de fornecedores” de uma empresa. Por isso mesmo, na constituição destas estruturas é essencial reforçar: por um lado, o papel das organizações do associativismo empresarial e, por outro, a cooperação público/privada, seja na concepção e gestão dos produtos colaborativos, seja no processo de avaliação de resultados.

¹⁹ “Portugal: Que Funções na Globalização?” (2014) Coordenado por José Félix Ribeiro

O envolvimento activo destas duas componentes (organismos públicos e estruturas associativas) são uma garantia de que o interesse geral, o grau de abrangência e o carácter disseminador que devem caracterizar as «acções colectivas» são salvaguardados e que, em nenhum caso, se confundem os interesses concretos e legítimos de cada empresa, a operar num mercado aberto e concorrencial, com o interesse colectivo para que as mesmas devam concorrer, mas que exige o necessário distanciamento por parte dos organismos públicos.

Por isso, defendemos que, no plano da governação das «acções colectivas» seja consagrado um envolvimento directo e activo das **confederações empresariais**, que deverão constituir um primeiro nível (superior) de coordenação/estruturação destas acções. Deverá, seguidamente, existir um segundo nível preenchido por estruturas associativas de âmbito sectorial ou regional a que poderão acrescentar-se outras organizações não empresariais com funções de utilidade pública e cuja missão seja a produção de conhecimento ou a concretização de políticas de desenvolvimento e, finalmente, um nível três (os destinatários) constituído pelas empresas ou por empreendedores individuais, as quais deverão poder aceder, em igualdade de circunstâncias, aos serviços prestado no âmbito destes projectos.

De realçar, mais uma vez, que estas acções, que não têm um retorno financeiro directo e devem ser abertas a um número significativo de PME ou a empreendedores individuais, não podem pressupôr qualquer aumento das taxas de comparticipação financeira por parte dos seus promotores, lembrando que a situação actual já é, ela mesma, difícil de configurar. Defendemos que nestas acções se deve considerar que, em muitos casos, estamos perante a prestação de um serviço público, que deve ser assumido como tal, com os custos inerentes para o Estado desse investimento.

Finalmente, as duas caixas seguintes realçam a importância dos serviços na estratégia económica do país, a primeira (**Caixa 6**) identificando um conjunto de actividades que, de acordo com os objetivos que enunciámos, são determinantes do seu sucesso e a segunda (**Caixa 7**) focando-se num serviço que é determinante

da nossa inserção na economia global e que, por falta de capacidade de planeamento e de previsão, ou por o interesse público não ter sido devidamente acautelado na transferência para privados de uma infraestrutura fundamental ou, ainda, por dificuldades políticas na tomada atempada de decisões, vem sendo um factor de entropia que urge solucionar com urgência.

CAIXA 6

UMA ECONOMIA PARA PRÓXIMA DÉCADA	
Objectivos Estratégicos	Actividades Nucleares
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integração nas cadeias globais de produção e nas grandes plataformas digitais, deslocando, cada vez mais, o nosso modelo de especialização de actividades de baixo custo e reduzido valor acrescentado para actividades mais intensas em conhecimento e com maior valor acrescentado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Serviços às empresas (nomeadamente serviços de “nearshore”); ▪ Serviços de produção de soluções de software e da inserção em redes globais de comunicações; ▪ Serviços de I e D e “centros de competências”; ▪ Serviços de valor acrescentado ou componentes com incorporação tecnológica a inserir na cadeia de valor de bens ou serviços; ▪ Produtos com maior valor acrescentado nacional (com factores produtivos nacionais). ▪
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorização do território desenvolvendo actividades orientadas para a melhoria da qualidade de vida e capazes de atrair não residentes e investimento vindo do exterior e que potenciem o factor localização tornando mais competitivas as suas plataformas logísticas e a capacidade de transporte. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transporte, logística e mobilidade; ▪ Comércio e restauração; ▪ Imobiliário e construção; ▪ Serviços pessoais e à colectividade; ▪ Serviços culturais e de lazer; ▪ Serviços de saúde e bem-estar; ▪ Serviços de engenharia e arquitectura; ▪ Serviços de turismo; ▪ Energia e formação; ▪ TIC e novos conceitos urbanos (“cidades inteligentes”); ▪ Ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tornar o país menos dependente de importações, seja fomentando actividades no território nacional que sejam competitivas com produtos importados (sejam produtos finais para consumo, sejam bens intermédios), seja desenvolvendo políticas que favoreçam uma menor utilização de componentes de fósseis – naquilo que produzimos (“melhor indústria”). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ “Economia Verde”; ▪ Bens da indústria alimentar; ▪ Máquinas e utensílios (bens de equipamento).

CAIXA 7

MOBILIDADE AÉREA: UM FACTOR CADA VEZ MAIS DECISIVO

Portugal tem uma localização periférica ao nível do espaço europeu e que se torna geo-estratégica na ligação com os continentes com quem partilhamos o mesmo oceano. Na deslocação de pessoas, essa localização faz do transporte aéreo o principal meio de ligação com outros países e regiões do globo.

O transporte aéreo é, por isso mesmo, um factor determinante da nossa integração no mundo global, e que se constitui num factor crítico na medida em que a mobilidade de pessoas é determinante em termos de aferição do grau de “atractividade/repulsividade” de um país.

A falta de uma visão estratégica, a incapacidade de prever e de planear a longo prazo e a ausência de um consenso político explicam a inacção com que, ao longo dos anos, Portugal abordou este tema. Assim sendo, as decisões foram sendo proteladas, sem consciência dos seus custos futuros e com interesses particulares e locais a sobreporem-se a uma visão estruturante para o país.

Em 2018 estamos assim confrontados com uma situação que é altamente comprometedora para os desafios que o país enfrenta. Quer ao nível das plataformas aéreas existentes (com destaque para o aeroporto de Lisboa), quer ao nível do transporte propriamente dito, deparamo-nos com um sério constrangimento para o nosso país, que tem um efeito regressivo sobre a nossa atractividade, e que nos impede de reforçar os níveis de competitividade externa e, ao mesmo tempo, potenciar o saldo positivo da nossa balança de serviços.

A não tomada de decisões no tempo adequado conduziu-nos a termos hoje um défice de recursos para satisfazer a procura existente que se vem traduzindo em perda de criação de valor para o país, seja em razão do desvio de rotas, de um menor número de entradas de pessoas vindas de outros países ou da perda de quota de mercado no transporte a favor de companhias estrangeiras.

E, o que é mais grave, a situação presente, mesmo que se tomem agora as decisões necessárias, não deixará de se projectar no médio prazo, ao dar azo a que se crie uma imagem menos favorável do país, o que terá repercursões futuras na captação de não residentes e na realização de investimentos externos, cuja efectivação tem, no nível das acessibilidades e mobilidade de pessoas, um factor sempre determinante de avaliação. O tempo de construção de uma boa imagem é sempre muito superior ao da sua desconstrução.

Neste quadro, não pode o Governo desresponsabilizar-se deste problema que é de interesse nacional e que não pode ser colocado numa lógica unicamente empresarial. A actuação dos poderes públicos é necessário e deve mesmo ir muito para além de uma função reguladora ou fiscalizadora, cabendo-lhe ter um papel determinante na resposta a dar a uma matéria que é de elevado interesse público.

Independentemente da atribuição de responsabilidades passadas ou presentes, não são de todo aceitáveis que se mantenham as enormes filas de espera nos aeroportos, nomeadamente ao nível do controle de entradas pelo SEF; não é justificável o elevado número de voos cancelados ou os atrasos registados que estão a afectar a nossa principal companhia aérea. Mesmo que se invoque tratar-se de uma “crise de crescimento” não é compreensível que a solução para o aeroporto da capital do país venha sendo protelada há mais de uma década período em que, o operador que gere os aeroportos se tem vindo a preocupar mais com critérios de exploração comercial dos respectivos espaços do que com as condições de embarque e desembarque dos passageiros e que, neste momento, mesmo perante soluções assumidas como provisórias, o Governo não as consiga operacionalizar no tempo previsto, enredado em negociações com a entidade privada que gere todos os aeroportos nacionais.

Sabemos que, ao nível do transporte, a TAP, empresa que permanece com 50% de capitais públicos, está a promover um processo de renovação/alargamento da sua frota prevendo-se que, a prazo, o actual défice de capacidade em cumprir o programa de voos seja em grande medida superada. Mas não podemos, com isso, subestimar os prejuízos presentes, desvalorizar uma programação que se revela inconsistente e como tudo isso afecta no plano reputacional uma marca, que deve afirmar-se pela qualidade do seu serviço e fazer dele o referencial para o seu próprio reposicionamento futuro no mercado, diferenciando-se claramente das ofertas «low-cost».

Quando a principal porta de entrada de pessoas não consegue dar a resposta devida às necessidades do país, estamos a comprometer todo o alcance de uma política integrada visando captar não residentes para o nosso país, a qual está ainda associada a uma aposta na valorização do território que consideramos ser nuclear num novo programa para a década. O Governo deve por isso dar a este tema o **sentido de urgência** que o mesmo requer, com a noção exacta de que um conjunto de políticas estruturantes para a próxima década só poderão ter sucesso se este constrangimento fôr rapidamente minorada. O «boom» de turistas que, apesar desta situação, tem continuado a afluir ao nosso país não nos pode iludir quanto às suas repercussões futuras. Este é um bom exemplo de que não podemos ter políticas que se limitam a ir atrás do prejuízo ou com um tempo de resoluções das mesmas que não conjuga com o tempo dos desafios com que o país está confrontado e em que as respostas a dar aos mesmos não podem ser adiadas por vários anos. A crise porque passámos nos primeiros anos desta década não pode servir de justificação para a forma como o país adormeceu sobre o problema.

SÚMULA FINAL

- A ambição de construir uma economia forte e competitiva capaz de enfrentar os desafios da próxima década, implica ter um **sector dos serviços**, igualmente forte, dinâmico e que não seja discriminado no desenho das políticas públicas. É necessário acabar, de vez, com um conjunto de ideias falsas que caracterizam os serviços como sendo um «sector não produtivo», «maioritariamente não transaccionável» e que «não é deslocalizável» e reconhecer, inversamente, que se trata de um **sector estratégico**, na inovação, na criação de valor, na produção de emprego líquido e na internacionalização da economia.
- O principal factor produtivo nacional, é hoje, o seu **capital humano**, que é determinante numa economia comandada pelo conhecimento. Por isso, a primeira aposta estratégica do país tem que estar centrada na **qualificação** dos portugueses e na valorização e atracção de **talentos**. Temos um caminho a percorrer na concretização deste objectivo, em que “urgência” tem de se conjugar com “mudanças estruturais” mais ou menos profundas. Saibamos fazer dele o “desafio de uma década”, a dos próximos dez anos.
- As mudanças de que o país precisa têm de envolver uma estratégia de **captação de recursos vindos do exterior**, elementos essenciais para alavancar de forma sustentada o nosso crescimento. Esses recursos, são pessoas e investimentos que devemos atrair, e que implicam, essencialmente, uma **valorização do território**, através de políticas integradas, que partindo do todo nacional promovam a diversidade das nossas ofertas e contribuam para reforçar a sua coesão territorial. As **políticas de cidade** são, neste domínio, um vector essencial de desenvolvimento do país, que devem ser executadas garantindo, num quadro de complementaridades e de funções hierarquicamente definidas, uma oferta de serviços no sentido mais amplo destes, que sejam garante de qualidade de vida e de uma cultura empreendedora e de inovação.

- Um Programa para a década, capaz de identificar os grandes problemas e os desafios que enfrentamos, é essencial para mobilizar o país para a concretização de uma mudança necessária. Precisamos de ter, com uma **visão nova para Portugal**, novas prioridades, novos instrumentos e novos protagonistas. «Os mesmos de sempre» não fazem, só por si, o país que queremos ser no futuro. Precisamos também de materializar a resposta a desafios há muito identificados mas que nunca foram objecto de estratégias globais, como é o caso do envelhecimento demográfico. Por tudo isto, é preciso construir um novo modelo de «governança», ter uma administração pública mais forte e menos acomodada, parceira de uma renovada cooperação pública-privada e fazer soltar a criatividade dos portugueses, valor essencial numa economia de partilha e de customização do produto. Neste quadro, deve ser valorizado o papel dos Parceiros Sociais e das Confederações Empresariais na sua alavancagem, que são, sem dúvida, as organizações melhor posicionadas para gerirem projectos e acções visando ganhos de «eficiência colectiva», os quais, numa economia comandada pelo capital imaterial das organizações, devem ganhar uma maior expressão em desfavor de uma actuação que promova a dispersão e a multiplicação de apoios individuais.
- O novo Programa deve estar centrado em 3 pilares estratégicos alicerçados num conjunto bem preciso de desafios: as **pessoas** (com os desafios do envelhecimento, das qualificações e da melhoria dos serviços de interesse geral); o **território** (com os desafios do repovoamento, do ordenamento do território e de uma política de cidade enquanto factor de competitividade e de atracção); e as **empresas** (com os desafios da criação de valor, da inserção da economia na nova globalização e da atracção de IDE de qualidade e de talentos). É de recusar claramente uma estruturação do Programa feita em função de destinatários específicos ou de temáticas sectoriais, com o correspondente fraccionamento das acções e limitando o seu espaço de estruturação e é de pugnar por um Programa que subverta as lógicas do passado, que rompa com uma cultura que faz dos activos materiais e da sua proliferação a base dos investimentos a apoiar.

