Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL

2007-2013

Avaliação Ex-Ante

Lisboa

22 de Março de 2007

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Departamento de Prospectiva e Planeamento

Director-Geral
João Eduardo Gata

Subdirectores-Gerais
José Manuel Félix Ribeiro
Manuela Proença

Ficha Técnica

Titulo: QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL. 2007-2013

Avaliação Ex-Ante

Coordenação: José Félix Ribeiro
Manuela Proença

Equipa de Projecto: Adelaide Carranca; Ana Maria Dias; António Alvarenga; Edgar Ferreira (estagiário); Emídio Lopes; Estela Domingos; Fátima Azevedo; Jorge Catarino; Natalino Martins; Rui Trindade; Sofia Reis Machado; Susana Barradas; Susana Escária

Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento
Av. D. Carlos I, 126
1249-073 Lisboa
Fax: (351) 213935208
Telef: (351) 213935200
E-mail: dpp@dpp.pt

Edição, Impressão, Acabamento
Núcleo de Informação e Comunicação

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO IX

I – EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA 1995-2005: DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO 1

1. Convergência com a União Europeia 1

I.1. Convergência Real 1

I.2. Estabilidade Macroeconómica 4

2. Factores Explicativos da Situação Actual 8

2.1. Factores de Crescimento 8

2.1.1. Óptica dos Factores Produtivos 9

2.1.2. Óptica da Procura 19

2.1.3. Padrão Sectorial de Crescimento 25

2.2. Situação Financeira dos Agentes Económicos 42

2.3. Resultados das Contas Externas 45

3. Coesão Social 51

II – EVOLUÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS 61

1. Introdução 61

2. As Estruturas Económicas Espaciais: Caracterização e Níveis de Disparidade Territorial 62

2.1. A Estrutura Espacial da Actividade Produtiva: Níveis de Disparidade Espacial no Sistema Produtivo 62

2.2. As Especializações Produtivas e as Dinâmicas Regionais 73

3. Urbanização e Acesso ao Bem-Estar 82

3.1. Disparidades nos Níveis de Urbanização e no Acesso aos Bens Públicos e ao Rendimento 82

3.2. Processos de Convergência/Divergência na Urbanização e no Acesso aos Bens Públicos e ao Rendimento 90

4. Competitividade e Coesão Social Territoriais 94

5. Conclusões 101

6. Metodologia dos Índices Sintéticos 104

III – ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL E DESAFIOS PARA PORTUGAL NO HORIZONTE 2015 107

1. Tendências na Economia Mundial no Horizonte 2015 107

1.1. Forças Motrizes 107

1.2. Focos de Competição 113

2. A Agenda Europeia – Inovação, Competitividade e Sustentabilidade 115

3. Portugal 2007/13 – Caracterizando os Principais Desafios Estratégicos 118

3.1. Reforçar a Sintonia com a Dinâmica do Comércio Internacional, Fortalecendo a Atractividade e Procurando o Crescimento Sustentado 118

3.2. Fixar Talentos e Qualificar Recursos Humanos 120

3.3. Utilizar Plenamente as Oportunidades Abertas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação 121

3.4. Valorizar e Proteger as Dimensões Estratégicas dos Territórios e das Cidades 122

3.5. Assegurar a Conservação Ambiental, Gerando Novas Actividades 122

3.6. Ser Flexível na Organização Social, sem Comprometer a Coesão Social 124

3.7. Gerir Riscos, Gerando Poupanças para Investimento Reprodutivo 125

4. Figura-Síntese: Portugal – Forças Motrizes, Competições, Limitações, Ameaças, Pontos Fortes, Oportunidades E Desafios Estratégicos 127

IV – DO DIAGNÓSTICO ÀS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS 129

1. Portugal – Horizonte 2013 – Identificando Limitações, Pontos Fortes, Riscos e Oportunidades 129

1.1. Identificando as Principais Limitações e Ameaças 129

1.2. Identificando Oportunidades abertas pelo Enquadramento Internacional e Pontos Fortes 133

2. Portugal – Definindo uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Período 2006/2015 136

3. O Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – Exemplos de Acções Prioritárias e de Referência 142

3.1. Competitividade, Inovação e Conhecimento 143

3.2. Ensino, Formação e Qualificação 146

3.3. Conectividade Internacional 149

3.4. Mobilidade e Energia Eléctrica Sustentáveis 151

3.5. Gestão dos Recursos Hídricos e Melhor Adaptação aos Potenciais Impactos das Alterações Climáticas 153

V – CENÁRIOS E IMPACTO MACROECONÓMICO DO QREN PARA PORTUGAL 155

Introdução 155

1. Enquadramento Internacional 156

1.1. Cenário para a Área do Euro 157

2. Cenários para Portugal 161

3. Impacto Macroeconómico Esperado da Despesa (QCA III+QREN) a Executar em 2007-2013 166

3.1. Âmbito e Método de Avaliação do Impacto 166

3.2. Resultados da avaliação ex-ante 168

Anexo – Cenários Macroecómicos para Portugal – Nota Técnica 172

VI – ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO 2007-2013 – CONCLUSÕES 175

Introdução 175

1. Avaliação da Racionalidade 177

1.1. Avaliação da Relevância 177

1.2. Avaliação da Pertinência 181

2. Avaliação da Coerência 183

2.1. Avaliação da Coerência Interna 183

2.2. Avaliação da Coerência Externa 188

BIBLIOGRAFIA 191

QUADROS

I.1	Taxas Médias de Crescimento do Produto Interno Bruto e da Produtividade por Trabalhador – 1996-2005	2
I.2	Receitas e Despesas Públicas Estruturais – Em % do PIB	7
I.3	PIB por Habitante	8
I.4	Decomposição do Crescimento Estrutural do PIB por Habitante – Taxa de variação média anual (Em %)	9
I.5	Factores de Crescimento da Utilização do Trabalho – Taxas de crescimento médio anual	11
I.6	Estrutura do Emprego por níveis de habilitação	14
I.7	Evolução da Despesa Final – Taxas de variação anual em, em volume (%)	19
I.8	Despesa Final – Diferenciais entre Portugal e a Área do Euro (p.p.)	20
I.9	Evolução Sectorial do VAB e do Emprego	28
Caixa	Inovação em Sectores Exportadores	39
I.10	Taxa de Endividamento Total dos Particulares – Em percentagem do rendimento disponível	44
I.11	Indicadores de Coesão Social	51
I.12	Estrutura das Despesas Correntes e Transferências Correntes da Segurança Social	57
Anexo	Agrupamentos por Ramos de Actividade	59
II.1	Indicadores relativos à Análise de Coesão	105
II.2	Indicadores relativos à Análise da Competitividade	106
V.1	Cenário Internacional	156
V.2	Área do Euro	159
V.3	Cenário Macroeconómico para Portugal	165
V.4	Previsão de execução do QCA/QREN em 2007-2013 por categorias de despesa	167
V.5	Impacto do QREN/QCA III a executar em 2007-2013 (previsão)	171
V.6	Principais Pressupostos dos Cenários a Nível Nacional (Média 2007-2013)	174

GRÁFICOS

I.1	PIB por Habitante em Portugal, em PPC	1
I.2	PIB por Habitante na UE, em PPC – Taxas Médias de Crescimento	1
I.3	PIB por Trabalhador em Portugal, em PPC	3
I.4	PIB por Habitante e Produtividade por Trabalhador na UE, 2005	3
I.5	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor	5
I.6	Taxa de Câmbio Efectiva	5

I.7	Saldo Global e Dívida Bruta das Administrações Públicas em Portugal	6
I.8	Saldo Global e Dívida Bruta das Administrações Públicas na UE, 2005	6
I.9	Diferenciais de Desenvolvimento face aos EUA - 2004	10
I.10	Qualificação da População (25-64 anos)	12
I.11	Taxas de Emprego por Níveis de Habilitação – Portugal	13
I.12	Taxas de Desemprego por Níveis de Habilitação – Portugal	14
I.13	Evolução da taxa de desemprego no Ensino Superior – 2001-2005	15
I.14	Taxa de abandono escolar – 1995-2005	16
I.15	Competências Básicas – 2003	17
I.16	Taxa de participação em cursos de CVTS – 1999	18
I.17	Financiamento do Investimento – Em percentagem do PIB	21
I.18	Quota de Mercado das Exportações de Bens	22
I.19	Taxa de Poupança Nacional (Bruta) – Em % do PIB	24
I.20	Evolução das Exportações e Taxa de Câmbio Real Efectiva	26
I.21	Evolução Sectorial da Produtividade e do Emprego – T.M.A.C. (1995-2003)	31
I.22	Evolução da Posição de Mercado	32
I.23	Evolução das Categorias Produtivas com a Posição de Mercado mais Favorável	33
I.24	Evolução do IDE em Portugal por Sector de Actividade (Estrutura dos saldos)	37
I.25	Capacidade/Necessidade de Financiamento – Em % do PIB	42
I.26	Posição Devedora da Economia Portuguesa – Em % do PIB	42
I.27	Evolução das Necessidades/Capacidade de Financiamento de Portugal Face ao Exterior	46
I.28	Balança Financeira	47
I.29	Evolução das Componentes da Balança Corrente	48
I.30	Evolução da Balança de Bens e Serviços	48
I.31	Posição de Mercado de Bens e Serviços	49
I.32	Evolução do Investimento Directo	50
I.33	PIB por Habitante e Desigualdade na Distribuição do Rendimento na UE	52
I.34	PIB por Habitante e Desigualdade na Distribuição do Rendimento em Portugal	52
I.35	Taxa de Pobreza e Produto Interno Bruto por Habitante na UE	53
I.36	Impacto das Transferências Sociais na Redução da Taxa de Pobreza na UE	53
I.37	Taxa de Desemprego de Longa Duração Harmonizada na UE	55
I.38	População Empregada em Risco de Pobreza e Emprego por Nível de Habilitação na UE15	55
I.39	Despesa Total em Protecção Social por Habitante em Portugal, em PPC	56

I.40 Despesas e Transferências Correntes da Segurança Social em Portugal – Taxas médias de crescimento em volume (%) 56

V.1 PIB Adicional Acumulado por Euro de Despesa Pública QCA/QREN 169

V.2 Impacto do QCA III+QREN a executar em 1007-2013 170

FIGURAS

I.1 Portugal – uma Economia "Cercada"? Concorrentes no Espaço de Especialização de Portugal 27

I.2 Perfil das Exportações de Portugal, 1998-2002 35

II.1 Repartição da População Residente em 2003 63

II.2 Taxas de Variação da População Residente entre 1995 e 2003 63

II.3 Taxas de Variação da População entre 1991 e 2001 nas nas cidades com pelo menos 10 mil habitantes, por concelho 65

II.4 Taxas de Urbanização em Centros Urbanos com mais de 10 mil habitantes em 2003 65

II.5 Índices de Variação do Emprego entre 1995 e 2003 66

II.6 Repartição do Capital Humano em 2003 e respectiva variação desde 1995 68

II.7 Repartição do VAB em 2003 69

II.8 Índices de Crescimento do VAB a preços de 1995 70

II.9 Produtividade do Trabalho em 2003, e sua variação entre 1995 e 2003 72

II.10 Quocientes de Localização do VAB em 2003 (indústrias transformadoras e serviços) 74

II.11 Peso do VAB dos Serviços Não Mercantis no VAB Total em 2003 e sua variação em relação a 1995 78

II.12 Peso dos equivalentes a tempo completo (ETC) dos Serviços Não Mercantis em 2003 e sua variação em relação a 1995 79

II.13 Orientação Exportadora do VAB em 2003 e variação relativa a 1995 80

II.14 Dinâmicas Sectoriais e Regionais e Convergência/Divergência no Crescimento do VAB Regionais e Sub-regionais (Análise shift-share) 81

II.15 Número Médio de Anos de Escolaridade 85

II.16 Valor Acrescentado Bruto por Habitante e respectivo Índice de Crescimento 88

II.17 Índice Sintético de Competitividade em 1995 e 2003 97

II.18 Índice Sintético de Coesão em 1995 e 2003 98

II.19 Competitividade, Coesão e Dimensões Populacionais em 2003 99

II.20 Índice Sintético de Desenvolvimento Global 100

III.1 Tecnologias e Actividades no Horizonte 2015 – Áreas Fulcrais 110

III.2 Síntese dos Focos Principais da Agenda Europeia para Inovação, Competitividade, Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Sustentabilidade 117

IV.1 As Principais Interacções assumidas na ENDS 139

IV.2	A Implementação da ENDS – Principais Instrumentos	142
VI.1	Pressões Externas ao Ajustamento Estrutural	176
VI.2	A Coerência Interna do QREN – das Prioridades Estratégicas ao Conteúdo dos Programas Operacionais	184
VI.3	A Coerência Necessária entre o QREN e as Reformas Estruturais	187
VI.4	Temas Prioritários Propostos pela Comissão Europeia para a Política de Coesão	188
VI.5	O QREN e as Prioridades da União Europeia nas Áreas da Competitividade e Sustentabilidade	189

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. UMA EVOLUÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA MARCADA POR UM RECÚO FACE À GLOBALIZAÇÃO

A evolução da economia portuguesa foi caracterizada nos últimos vinte anos por quatro processos:

- Um forte crescimento do sector não mercantil da economia devido à ampliação das funções do Estado na oferta de "bens de mérito" – educação, saúde e cobertura de riscos – e na realização de transferências para as famílias, como contrapartida da "poupança forçada" captada pelo Estado, no âmbito do sistema de segurança social.

- Uma profunda modernização do sector mercantil e "não transaccionável" da economia, onde se concentraram grandes investimentos destinados, por um lado, a reabsorver elevados défices acumulados desde a década de 60 e só progressivamente reabsorvidos com a disponibilização de Fundos Estruturais da União Europeia e, por outro, a modernizar "indústrias de rede" com base em novas tecnologias entretanto surgidas.

- Uma limitada mudança na carteira de bens e serviços transaccionáveis, em que se destacaram os investimentos directos estrangeiros no sector automóvel e electrónica e a deslocação para novos segmentos em actividades exportadoras tradicionais (do turismo associado ao *golf*, à produção de papel e ao forte crescimento do sector do calçado).

- Um agravamento das necessidades de financiamento externo, assente essencialmente em endividamento, tendo a entrada líquida de IDE uma importância reduzida.

Este padrão de desenvolvimento foi aprofundado pelo choque que representou a adesão de Portugal à UEM na ausência de políticas que limitassem alguns dos seus impactos "perversos" no funcionamento da economia. Assim:

- a queda das taxas de juro desencadeou uma forte procura de crédito ao consumo e ao investimento residencial das famílias, contribuindo para uma crescente focalização do sector privado nas actividades imobiliárias e

- a perda de competitividade nas exportações e a compressão das margens conjugada com o processo anterior levou a uma reorientação em larga escala da actividade empresarial para a zona dos bens e serviços não transaccionáveis.

A economia portuguesa está particularmente mal preparada para enfrentar o ambiente externo que se pode antecipar e a evolução demográfica que se pode prever, apresentando:

- uma oferta de bens e serviços transaccionáveis com a qual é dificil encarar uma retoma da trajectória de convergência já que, face à intensa competição com as economias emergentes e em desenvolvimento, essa oferta não assegura um aumento de produtividade da economia que possa ser paralelo, no longo prazo, com a criação líquida de emprego mais qualificado e mais bem remunerado em actividades sujeitas à competição internacional. A desejável melhoria da competitividade de sectores tradicionalmente exportadores que tem vindo a ser realizada, assente na inovação e na internacionalização de um grupo significativo de empresas será, na maioria dos casos, acompanhada por perdas líquidas de emprego nesses sectores tomados no seu conjunto. O que aponta para a necessidade quer de consolidar as actividades de serviços complementares desses sectores, quer de criar condições favoráveis ao surgimento de novas actividades com fortes perspectivas de crescimento no comércio internacional.

- Um nível de qualificação de recursos humanos que torna difícil a mobilidade para novas actividades com maior valor acrescentado, não só nas camadas etárias intermédias no mercado de trabalho como nos jovens; esta deficiência não permite ignorar os avanços que se verificaram na intensificação da escolaridade a todos os níveis de ensino, mas resulta de um lastro de baixa escolarização nas camadas etárias mais maduras da população activa, de valores muito elevados de abandono escolar e de um clara insuficiência da oferta de ensino em áreas tecnológicas e/ou profissionalizantes.

- Uma intensidade energética e um ritmo de crescimento nas emissões de gases com efeito de estufa que a tornam muito vulnerável quer a alterações bruscas e sustentadas no mercado do petróleo e gás natural quer à crescente exigência, a nível europeu, de actuações no sentido da sua redução.

- Um peso excessivo em termos europeus, de sectores “abrigados” da competição internacional nos quais por razões institucionais, ou de gestão da concorrência, não têm existido incentivos ao aumento da produtividade, da eficiência e da inovação; parte destes sectores são controlados pelo Estado e são responsáveis pelo maior peso relativo da despesa pública em Portugal.

2. UMA DINÂMICA DE COESÃO TERRITORIAL AMEAÇADA PELO RECÚO DA COMPETITVIDADE NOS TERRITÓRIOS MAIS EXPOSTOS À COMPETIÇÃO INTERNACIONAL

O retrato territorial do país mostra-nos ainda uma realidade muito marcada pelas dicotomias **Litoral/Interior** e **Norte/Sul**, apesar da evolução registada na última década, a qual nos revela a emergência de novos "pólos" de dinâmica económica e demográfica fora da primeira dicotomia, e das transformações ocorridas em termos das especializações produtivas nas grandes regiões metropolitanas do Norte e de Lisboa, a qual tem levado alguns autores a contraporem uma estrutura "arquipelágica do País":

- A dicotomia **Litoral/Interior** manifesta-se ainda claramente no peso que as grandes regiões metropolitanas do país assumem, seja na distribuição dos recursos humanos, seja na distribuição do Valor Acrescentado gerado, com uma evolução no sentido de globalmente acentuar essa concentração espacial. Globalmente o Interior continuou a perder população e peso na economia e os "pólos urbanos" emergentes nessa vasta zona do país resultaram mais de processos de urbanização/desruralização das populações do que em efectivas dinâmicas de mercado, não tendo repercussão sub-regional capaz de gerar uma tendência inversa.

- A dicotomia **Norte/Sul** manifesta-se ainda nas especializações produtivas e na maior vulnerabilidade mostrada pelo Norte e Centro Norte em relação aos novos contextos competitivos resultantes do alargamento da UE a leste e da OMC. As regiões do Norte e Centro Norte Litoral (regiões dos "distritos industriais" e da industrialização difusa), cuja competitividade tem assentado largamente nos baixos custos salariais, revela posições e comportamentos mais frágeis em termos de produtividade, crescimento económico e índice de competitividade.

Na verdade, as políticas públicas de densificação das redes de prestação de diversos tipos de bens públicos[1] levaram à dinamização de alguns centros urbanos de norte a sul do Interior, mas num contexto de crescente dependência das respectivas economias em relação aos serviços prestados pelas Administrações Públicas, quer em termos de Emprego, quer sobretudo em termos de Valor Acrescentado que, em média, se situa 1,5 vezes acima daquela dependência média nacional.

Revela-se também um processo que, não sendo macroeconomicamente replicável, não gerou convergência de rendimento, o que se pode atribuir a um fraco impacto na dinamização de actividades mercantis eficientes que levou a que, nas regiões em que a dependência para com os serviços não mercantis é maior, a produtividade das actividades mercantis é em regra muito inferior à dos serviços não mercantis.

[1] Associadas às implicações da PAC na agricultura portuguesa.

Se é um facto que na região Norte Litoral se situam as sub-regiões com maior orientação exportadora do VAB, essa região continuou também, conjuntamente com o Centro Litoral[2], a ser a região com maior especialização nas Indústrias de baixa e média baixa tecnologia, enquanto nas sub-regiões sob influência metropolitana de Lisboa a especialização é maior nas Indústrias de alta e média alta tecnologia. No caso dos serviços, Lisboa contrapõe-se ao Norte por uma especialização mais claramente marcada nos Serviços intensivos em conhecimento, comparativamente aos Serviços menos intensivos em conhecimento, embora com grande orientação para o mercado doméstico.

A análise do comportamento das dinâmicas regionais do crescimento do VAB comparativamente à média nacional, conjugada com a análise dos graus de orientação para o mercado externo e de maior orientação para o mercado interno e/ou de maior incidência dos serviços públicos, apontam para que as evoluções negativas tenham maior incidência no grupo das sub-regiões mais expostas ao exterior, ocorrendo as dinâmicas positivas predominantemente nos espaços de maior orientação interna, o que confere com a análise do que têm sido os motores do crescimento económico português na última década.

3. UM ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL DE COMPETIÇÃO E TURBULÊNCIA

O contexto internacional que se pode hoje antecipar para o período 2007/13 é significativamente adverso e muito complexo para Portugal devido a cinco factores:

- Uma **competição acrescida nos bens e serviços**, nomeadamente a que vai ser determinada pela entrada de novos competidores nos produtos e serviços menos exigentes em qualificações e pela ascensão das economias emergentes, ao longo das cadeias de valor de actividades em que conseguiram "entrar"; esta dinâmica exigirá a Portugal uma deslocação ainda mais pronunciada – mas também mais diversificada – para serviços pessoais (turismo, turismo residencial, serviços de saúde e reabilitação), em paralelo com a exploração de novas oportunidades localizadas em indústrias e serviços de maior valor acrescentado, com mais intensidade de tecnologia e qualificações.

- Uma **forte competição mundial pelos talentos e qualificações** resultantes da necessidade das economias mais desenvolvidas prosseguirem na exploração da sua base de conhecimentos científicos em direcção a inovações tecnológicas e simultaneamente irem enfrentar um processo de envelhecimento da sua população activa; esta competição pelos talentos torna evidente que uma aposta na formação sem incentivos paralelos ao investimento por parte de operadores multinacionais – empresas e universidades – que localizem em Portugal actividades mais sofisticadas, virá a determinar uma fuga acelerada dos recursos com mais valor formados em Portugal, bem como uma crescente procura de serviços de ensino

[2] Com excepção do Grande Porto e Baixo Vouga.

superior junto de instituições localizadas fora do país; a concretização destas tendências, conjugada com as limitações do sistema universitário em fixar aqueles recursos, acarretaria o estreitamento da base de conhecimentos científicos a nível nacional.

- Uma **alteração prolongada nos mercados energéticos**, traduzindo-se na elevação dos preços para um patamar mais elevado e de uma crescente volatilidade, não só imputável a factores geopolíticos, como ao desaparecimento de mecanismos de regulação que funcionaram desde os anos 80 do século XX; Portugal irá assim experimentar uma elevação da sua factura energética, que afectará a já deficiente competitividade nos sectores de bens e serviços transaccionáveis.

- Custos crescentes do modelo de **funcionamento da sua economia**, em resultado do crescimento das emissões de gases com efeito de estufa para além dos compromissos que assumiu no quadro da União Europeia, relativamente ao cumprimento do protocolo de Kyoto; os problemas de sustentabilidade ambiental daquele modelo estão intimamente associados ao padrão de mobilidade, por sua vez inequivocamente ligado a uma urbanização extensiva e segregadora de funções que tem caracterizado as formas de ocupação do território, bem como ao padrão de definhamento do mundo rural, com impactos severos na capacidade de gestão dos espaços florestais.

- Um **forte impacto das alterações climáticas** em actividades em que Portugal tem maior competitividade no curto prazo, como são as actividades de turismo e turismo residencial, cuja sustentabilidade irá depender da disponibilidade de recursos hídricos, fortemente afectados pela recorrência de secas e pela poluição dos lençóis freáticos e irá exigir medidas de mitigação no que se refere aos impactos das alterações climáticas sobre as zonas costeiras.

A estes evoluções externas vem acrescentar-se no período 2007/13 um **"choque demográfico"** interno traduzido no triplo envelhecimento – da população total, da população activa e da população idosa que vai ter profundos impactos no funcionamento e viabilização da economia portuguesa.

- uma sociedade que procura protecção da competição, é simultaneamente uma sociedade com níveis de pobreza elevados em termos europeus que encontram a sua explicação no deficiente nível de qualificações, na baixa produtividade de muitas das actividades de que depende o rendimento das famílias e de uma herança de cobertura deficiente dos sistemas de pensões.

- uma posição orçamental no início do novo ciclo de programação no âmbito da política de coesão que limita, no médio prazo, o investimento público e que pode

adiar a maior competitividade fiscal do País, ao mesmo tempo que reduz a margem de manobra das políticas de protecção social na redução da pobreza.

4. A DIFICIL RETOMA DE UM CRESCIMENTO SUSTENTADO

A economia portuguesa está já actualmente sujeita a três grandes forças de ajustamento estrutural que, deixadas à sua dinâmica espontânea, vão determinar um acentuar de crises sociais e acentuar uma trajectória de divergência com a União Europeia:

- Por um lado, os compromissos assumidos no âmbito do PEC forçam a uma redução na zona de actividades sob a responsabilidade do Estado com uma gradual transferência para a área mercantil não transaccionável, incluindo uma transferência sob a forma de parcerias público-privadas que reforçam a tendência dos actores empresariais de alguma dimensão para se concentrarem no "serviço" do mercado doméstico.

- Por outro lado, a concorrência das economias emergentes e dos novos Estados Membros da União Europeia vem reduzir drasticamente as oportunidades de crescimento assente nas actividades exportadoras com que Portugal se apresentou nos mercados internacionais nas duas últimas décadas, levando a uma inevitável queda do investimento privado endógeno na área dos bens e serviços transaccionáveis, por dificuldade em encontrar novas actividades em que seja antecipável um crescimento sustentado de exportações.

- Por outro lado, ainda, uma mudança duradoura do patamar dos preços do petróleo e gás natural com um grande impacto numa economia com grande intensidade energética do produto e dependência para combustíveis fósseis importados; esta mudança adiciona-se à anterior para antecipar um processo de degradação continuado da balança corrente, se mais nada acontecesse.

É neste contexto muito difícil que se vem inserir o Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2007/13. Neste período 2007/13 é imperioso que Portugal retome uma trajectória de crescimento sustentado, assente num crescimento significativo da produtividade e numa criação de emprego progressivamente mais qualificado. Só assim pode gerir, com alguma margem de liberdade, o "choque demográfico" resultante do envelhecimento da população e do aumento de encargos sobre os sistemas de pensões de saúde, pressões que se efectuarão, qualquer que seja o modelo adoptado para estes sistemas.

Um crescimento baseado num aumento da produtividade que não seja destruidor líquido de empregos, tem que assentar, numa pequena economia aberta, numa profunda renovação e expansão da oferta de bens e serviços transaccionáveis internacionalmente, posicionando-a de modo muito mais favorável em actividades e segmentos com forte procura internacional e, em especial, por parte das economias desenvolvidas e em que a

competição das economias em desenvolvimento e em emergência não se faça sentir de modo tão pronunciado como na actual "carteira de actividades" exportadoras.

Portugal tem pois que proceder, num espaço de tempo relativamente curto, a uma profunda transformação da sua "carteira de actividades" exportadoras se quiser retomar um crescimento sustentado. E tem que combinar actividades que exijam e fixem recursos humanos qualificados com actividades que permitam gerar empregos em larga escala para as camadas da população com menores habilitações, mas também com uma orientação para os mercados externos.

Tendo em consideração as Tendências na evolução do enquadramento externo que foram assinaladas e as Características que actualmente apresenta a economia e sociedade portuguesas elaborou-se um quadro síntese em que se identificaram os Pontos Fracos e Riscos, bem como os Pontos Fortes e Oportunidades que, resultam da interacção entre essas Tendências e essas Características.

Com base nesta análise é apresentado um conjunto de Prioridades Estratégicas que se sugerem dever ser contempladas num Programa de Intervenção Estrutural para Portugal, no horizonte de 2013, nas áreas Económica, Social, Ambiental e Territorial, elaboradas de modo a que mutuamente se reenforcem.

Por último, e tendo em conta a fundamentação anterior, procede-se a uma primeira análise do QREN em termos de **Racionalidade**, na sua dupla vertente de Relevância e Pertinência e de **Coerência**, nas duas vertentes Interna e Externa.

- I -

EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA 1995-2005: DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

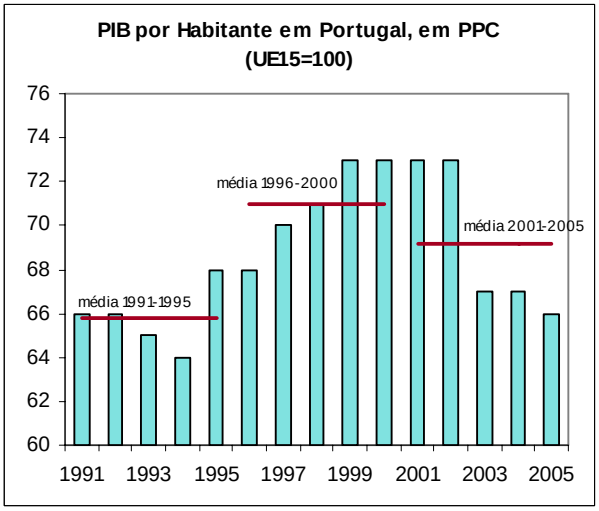
1. CONVERGÊNCIA COM A UNIÃO EUROPEIA

1.1. Convergência Real

...trajectória de convergência do nível de vida interrompida ocorrendo divergência nos últimos anos...

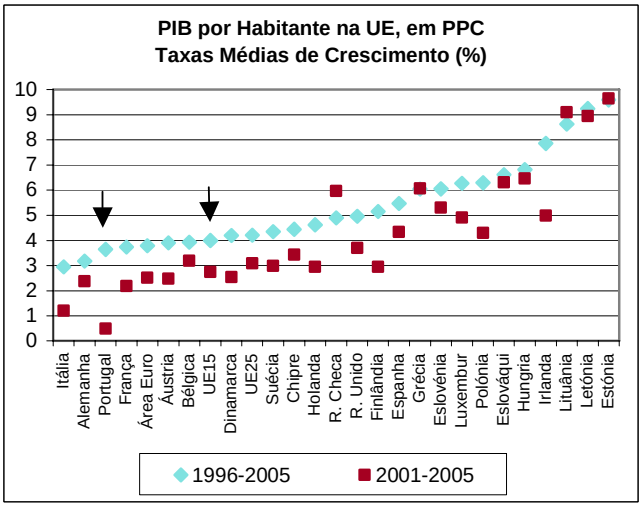
O nível de vida da população portuguesa ao longo dos anos noventa do século passado convergiu de modo significativo para o nível médio da União Europeia a 15 Estados Membros (UE15), embora a um ritmo mais lento do que o observado no período imediatamente seguinte ao da adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). A partir do ano 2000, o ritmo de convergência real estagnou, começando a observar-se uma divergência no período entre 2003 e 2005. Em 2005, o PIB por habitante em paridades de poder de compra (PPC) situava-se em 66% da média da UE15 e em 71% da média da UE25, valores inferiores aos verificados em meados da década de noventa.

Gráfico I.1



Fonte: Eurostat

Gráfico I.2



Fonte: Eurostat

O processo de convergência real da economia portuguesa foi deste modo registando uma progressiva perda de velocidade até observar um sentido da divergência a partir de 2003.

Portugal encontra-se actualmente e em termos relativos mais afastado dos "países da coesão" e mais próximo dos 10 Novos Estados Membros.

A sustentabilidade da trajectória dos restantes países designados como "países da coesão" contrasta com a evolução da economia portuguesa. A Irlanda observou um ritmo de convergência real extremamente elevado, ultrapassando a média da UE15 já em finais da década de noventa, sendo hoje um dos países da UE com mais elevado nível de vida. A economia espanhola observou também uma convergência real rápida e sustentada, enquanto na Grécia o processo de convergência foi realizado a um ritmo mais moderado, mas em nítida aceleração nos últimos anos. Vinte anos após a adesão, Portugal mantinha-se assim como o país mais pobre da UE15.

Com um nível de desenvolvimento médio inferior a Portugal, os 10 Novos Estados Membros apresentaram, desde meados da década de noventa, um processo de convergência real sustentado, registando o Chipre, a República Checa e a Eslovénia um PIB por habitante em PPC superior a Portugal em 2005.

A trajectória da convergência real espelha o desempenho macroeconómico global da economia portuguesa. Após a conjuntura recessiva em 1993, a taxa média de crescimento anual do PIB na fase ascendente do ciclo económico (1996-2000) foi muito positiva, sendo uma das mais elevadas da União Europeia. Porém, a partir de 2001, reflectindo a crise económica internacional e, em particular, o significativo abrandamento da actividade económica na União Europeia, Portugal observou um abrandamento económico particularmente intenso voltando a registar um crescimento negativo do PIB em 2003. A economia espanhola bem como os 10 Novos Estados Membros observaram simultaneamente algum abrandamento mas com um carácter mais brando e transitório.

Quadro I.1

Taxas Médias de Crescimento do Produto Interno Bruto e da Produtividade por Trabalhador 1996-2005

Dados Encadeados em Volume (Ano de referência=2000)

%

	Produto Interno Bruto			Produtividade por Trabalhador (a)		
	1996-2005	1996-2000	2001-2005	1996-2005	1996-2000	2001-2005
Portugal	2,3	4,1	0,6	1,2	2,2	0,2
UE25	2,3	2,9	1,7	1,5	1,9	1,2
UE15	2,2	2,8	1,6	1,3	1,6	1,0
Área Euro (b)	2,1	2,7	1,4	1,2	1,5	0,9
NEM10	3,9	4,2	3,6	nd	nd	nd
Irlanda	7,4	9,7	5,2	3,0	3,7	2,2
Espanha	3,6	4,1	3,1	0,3	0,3	0,4
Grécia	3,9	3,4	4,4	3,1	2,8	3,3

(a) Avaliada em euros

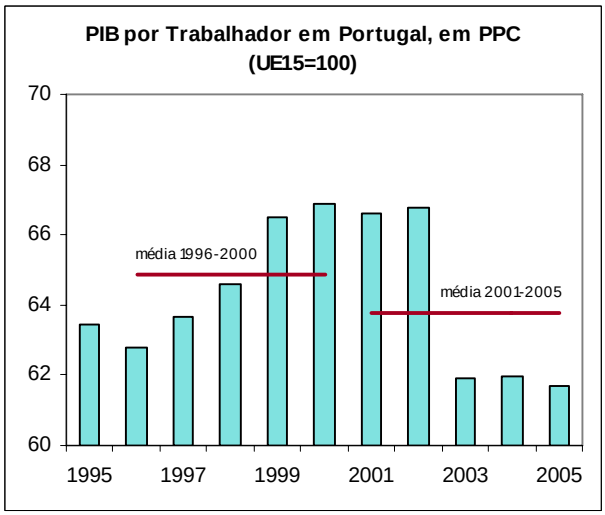
(b) EUR-11 mais Grécia até 31.12.2000 / EUR-12 desde 1.1.2001

Fonte: Eurostat e Comissão Europeia

...afastamento do nível da produtividade aparente do trabalho associado à inalteração do padrão de especialização da economia...

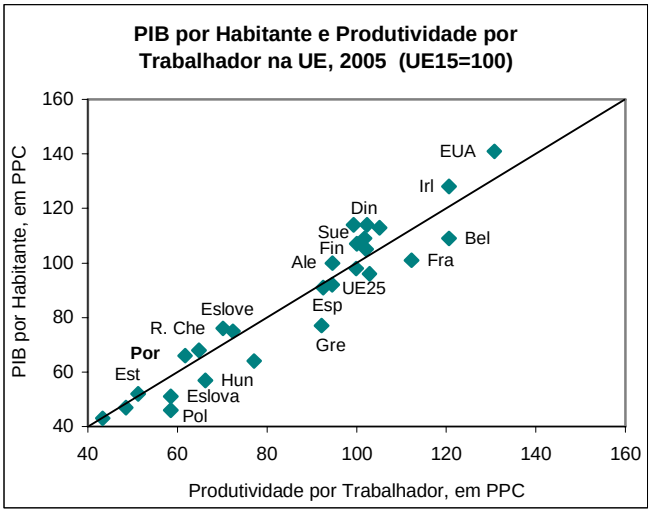
Para o crescimento económico e a melhoria do nível de vida, o nível e a evolução da produtividade aparente do trabalho[1] desempenham um papel crucial ao medir a eficiência na utilização do factor trabalho para a obtenção do produto. Observa-se que o afastamento de Portugal em termos de eficiência face à média da UE15 é superior ao afastamento existente em termos de nível de vida.

Gráfico I.3



Fonte: Eurostat

Gráfico I.4



Fonte: Eurostat

Em Portugal, a produtividade aparente do trabalho experimentou uma aproximação positiva à média da UE15 entre 1995 e 2000, uma estagnação nos anos 2001 e 2002, e um retrocesso entre 2003 e 2005. Em 2005, o PIB por trabalhador em PPC[2], representava 61,7% da UE15 (65,3% da UE25), valor inferior ao registado uma década antes e o mais baixo no conjunto dos países da UE15. Neste mesmo ano, Espanha e Grécia apresentavam níveis de produtividade muito próximos da média comunitária (acima dos 90%) e Malta, Chipre, República Checa, Hungria e Eslovénia apresentavam níveis de produtividade superiores a Portugal. O desempenho é similar considerando a evolução do PIB por hora trabalhada em PPC, representando este apenas 59,2% da média da UE15 em 2004.

Considerando o nível de produtividade avaliado em euros por forma a comparar níveis efectivos de competitividade das economias, a produtividade aparente do trabalho em Portugal[3] representava em 2005 apenas 43,0% da média da UE15 (Espanha e Grécia

[1] Relação entre o Valor Acrescentado Bruto (VAB) e o volume de emprego.

[2] Relação entre o PIB a preços correntes em Paridades do Poder de Compra (PPC) e o emprego total (número de indivíduos).

[3] Relação entre o PIB – dados encadeados em volume, ano de referência=2000 – em euros e o emprego total (número de indivíduos).

apresentavam valores, respectivamente, de 70,1% e 63,6%). Estes resultados estão associados ao modelo de crescimento económico subjacente ao desenvolvimento da economia portuguesa, o qual não consolidou uma alteração profunda do padrão de especialização, num contexto de aprofundamento e alargamento da construção europeia bem como de maior concorrência internacional.

Em termos de decomposição do crescimento do PIB, o crescimento médio real do PIB foi explicado na última década em proporções praticamente idênticas pelo aumento do emprego (1,1%) e pelo aumento da produtividade aparente do trabalho (1,2%), valores médios similares aos da UE15. O ritmo de crescimento da produtividade abrandou significativamente a partir de 2001, saldando-se por uma evolução muito abaixo da média da UE15.

1.2. Estabilidade Macroeconómica

...evolução positiva da convergência nominal na segunda metade da década de noventa...

O desempenho da economia portuguesa em termos da convergência nominal revelou-se mais favorável do que em termos de convergência real até ao nascimento do euro em 1999, com Portugal a fazer parte do conjunto dos Estados Membros que integraram, desde o início, a Área do Euro. Porém, nos anos mais recentes, a deterioração da conjuntura levou a que se tornassem evidentes as dificuldades estruturais na área das finanças públicas e, de forma menos expressiva, ao nível dos preços. A estabilidade macroeconómica é um factor relevante para o crescimento económico e para a competitividade, ao que acresce a necessidade de convergência nominal num contexto de uma economia integrada num espaço com uma política monetária e cambial única.

A inflação manteve uma trajectória de desaceleração durante os anos noventa, invertendo essa trajectória em meados do ano 2000, voltando a registar ritmos tendencialmente menores nos anos mais recentes. O comportamento de subida dos preços em 2000 e 2001 esteve associado ao aumento dos preços do petróleo e à desvalorização do euro com uma repercussão mais pronunciada em Portugal face à observada na Área do Euro. O diferencial de preços face à Área do Euro tem-se mostrado persistentemente positivo o qual, medido pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), passou de 0,2 p.p. em 1997 para 2,0 p.p. em 2001, tornando-se ligeiramente negativo pela primeira vez em 2005. Os preços dos serviços têm explicado o diferencial de inflação, em virtude da concorrência neste segmento do mercado ser mais incipiente.

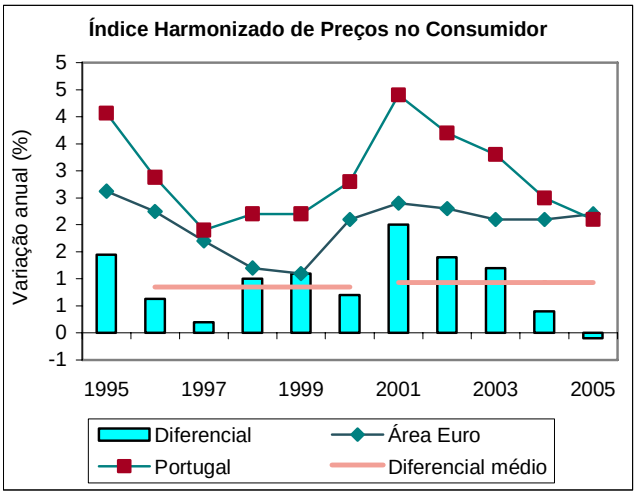
...valorização da taxa de câmbio efectiva real deteriora a competitividade-custo das exportações nos últimos anos...

A taxa de câmbio efectiva nominal em Portugal apresentou uma tendência de desvalorização na segunda metade da década de noventa, evoluindo de forma próxima à observada na Área do Euro. Entre 2001 e 2004, iniciou-se uma trajectória de valorização, embora de forma menos acentuada face à verificada na Área do Euro.

A taxa de câmbio efectiva real[4], considerando quer o nível de preços medido pelo índice de preços no consumidor (IPC), quer o custo do trabalho por unidade produzida (CTUP), apresentou em Portugal nos últimos dez anos uma tendência de valorização. A taxa de câmbio efectiva real considerando o IPC após ter experimentado uma desvalorização na segunda metade da década de noventa de 4,3%, registou uma forte valorização de 10,4% no último quinquénio.

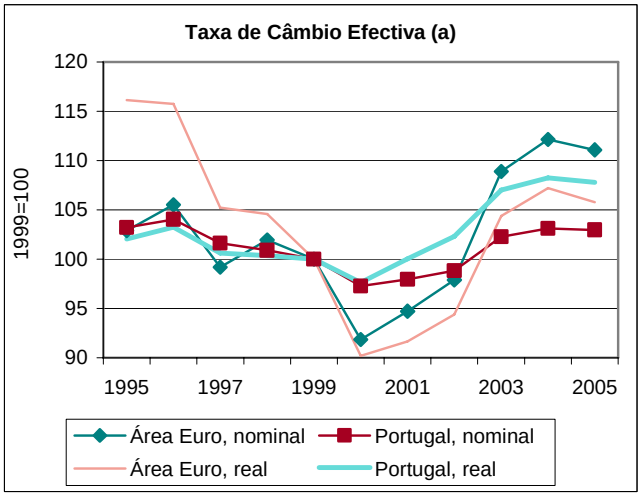
Naturalmente, esta evolução traduz um crescimento dos preços internos e dos salários acima da média dos países industrializados, sem que tenha tido correspondência em diferenciais de produtividade positivos deteriorando, assim, a competitividade-custo das exportações portuguesas num contexto de intensificação da abertura do comércio internacional, associada quer às negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) quer ao aumento da transnacionalização das cadeias de produção das empresas, e de alargamento da União Europeia aos países da Europa de Leste.

Gráfico I.5



Fonte: Eurostat e Comissão Europeia

Gráfico I.6



(a) Relativa aos restantes 34 países industrializados. Taxa de câmbio efectiva real calculada com base no IPC.
Fonte: Eurostat

A taxa de juro de longo prazo manteve uma tendência de descida desde o princípio dos anos noventa, com algumas oscilações pontuais, no sentido da subida. O diferencial face à Área do Euro passou de 2,57 p.p. em 1995 para 0,02 p.p. em 2005, tendo-se mantido praticamente nulo desde 2003.

...surgimento de dificuldades assinaláveis na consolidação das contas públicas apela à concretização de reformas estruturais...

As **finanças públicas** apresentaram desde 1995 até 1999, ano de nascimento do euro, uma evolução bastante favorável com a redução do défice público para 2,7% do PIB e da

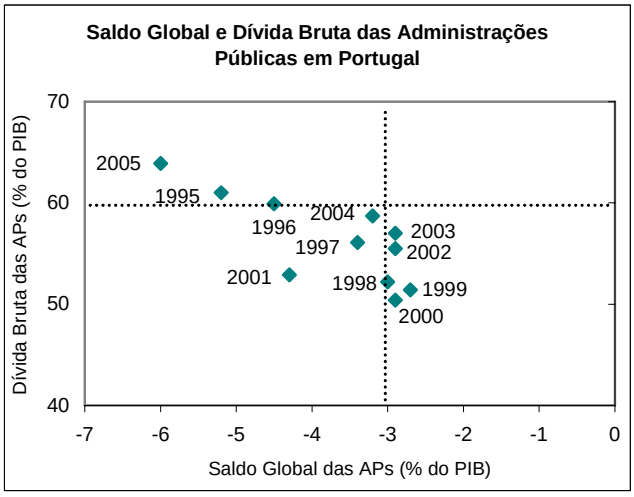
[4] Taxa de câmbio relativa aos restantes 34 países industrializados deflacionada pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC) ou, em alternativa, pelo Custo do Trabalho por Unidade Produzida (CTUP).

dívida pública para 51,4% do PIB. A par de alguns avanços das políticas estruturais na contenção do défice, a conjuntura económica favorável, a redução significativa das taxas de juro e a aplicação de receitas de privatizações na redução da dívida pública explicam esta melhoria.

Em 2000, registou-se uma inversão de tendência de redução do défice público, tendo Portugal registado um défice excessivo em 2001 ao ultrapassar em 1,3 p.p. o valor de referência (3% do PIB). A situação de défice excessivo foi resultado, essencialmente, da deterioração da componente estrutural do défice, a qual vinha a apresentar alguma tendência de agravamento desde 1998.

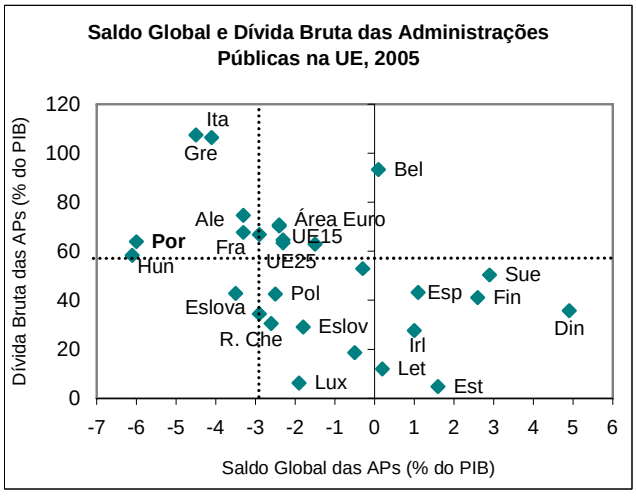
Em 2002 e 2003, num contexto económico conjuntural desfavorável, o défice público respeitou o valor de referência, para o que contribuiu um conjunto de medidas de reorganização e modernização da administração pública e a adopção de medidas temporárias de contenção do défice com efeitos directos positivos na receita pública. No entanto, em 2004, apesar da continuação da utilização de medidas temporárias, o défice público ultrapassou novamente os 3% do PIB, estabelecendo-se em 3,2%. Em 2005, a opção política de não utilizar medidas temporárias, o facto de o programa de reformas estruturais em curso apenas produzir efeitos num horizonte mais dilatado e a continuação de um contributo negativo da componente cíclica do défice, conduziu a que o défice público se situasse em 6% do PIB.

Gráfico I.7



Fonte: Comissão Europeia

Gráfico I.8



Fonte: Comissão Europeia

A dívida pública encetou uma trajectória ascendente em 2001, atingindo 63,9% do PIB em 2005, situando-se acima do valor de referência (60% do PIB) e constituindo o valor mais alto observado desde à adesão. O agravamento do rácio da dívida pública pode ser explicado pela deterioração do saldo primário das contas públicas, pelos ajustamentos de sinal positivo às necessidades de financiamento e pelo facto da taxa de juro implícita na dívida pública ter vindo a situar-se acima do crescimento nominal do PIB.

O Conselho da União Europeia decidiu pela existência de um défice excessivo em 2005, dada a ultrapassagem do valor de referência não poder ser considerada excepcional

relativamente à observância do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), nem temporária. O Conselho considerou que esta situação expõe Portugal a consideráveis riscos a nível da estabilidade e crescimento económico, o que apela a uma melhoria duradoura das finanças públicas. Dada a situação débil da actual conjuntura económica e a dimensão do ajustamento requerido, o Conselho recomendou que a correcção da situação de défice excessivo seja concluída o mais tardar até 2008, através de reformas estruturais, em particular na Administração Pública e no sistema de segurança social.

Portugal tem mantido níveis de défice público face ao PIB relativamente elevados e sistematicamente acima da média da Área do Euro desde 1995, com o diferencial a agravar-se substancialmente em 2005. Esta evolução contrasta com a trajectória apresentada pela Irlanda que, nos últimos dez anos, tem apresentado contas públicas quase sempre excedentárias ou com a trajectória da Espanha que, no último quinquénio, tem apresentado contas públicas próximas do equilíbrio (atingindo um excedente em 2005). Nestes dois países bem como, embora em menor grau, na Área do Euro, realizou-se um esforço notório de redução do peso da despesa pública estrutural no PIB, especialmente na segunda metade da década de noventa quando a situação económica mais favorável facilitou a adopção de reformas estruturais. A redução do peso da despesa pública estrutural no PIB permitiu a diminuição do peso da receita pública estrutural na economia da Irlanda e da Área do Euro. Em Portugal, pelo contrário, o peso das despesas e receitas públicas estruturais tem mostrado uma tendência ascendente.

Quadro I.2

Receitas e Despesas Públicas Estruturais (a)

Em % do PIB

	Receita Pública Estrutural			Despesa Pública Estrutural		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Portugal	38,5	39,0	42,6	42,7	43,5	47,8
UE25	nd	44,9	45,2	nd	46,2	47,1
UE15	45,6	45,2	45,5	50,2	46,3	47,3
Área Euro (b)	45,9	45,5	45,5	50,4	47,4	47,4
Irlanda	40,1	34,2	36,0	41,0	31,7	34,5
Espanha	38,8	37,3	39,5	43,9	39,2	38,2
Grécia	41,8	47,5	41,0	51,0	51,0	46,4

(a) Ajustamento baseado no PIB potencial.

(b) EUR-11 mais Grécia até 31.12.2000 / EUR-12 desde 1.1.2001

Fonte: Comissão Europeia

O comportamento relativo da dívida pública face ao PIB tem-se mostrado mais favorável, com Portugal a manter níveis inferiores ao valor de referência e aos valores médios observados na Área do Euro e na UE15. Dado o agravamento deste rácio em 2005, o valor da dívida face ao PIB ultrapassou porém o valor de referência. Os valores apresentados nos últimos anos são, no entanto, bastante superiores aos da Irlanda e da Espanha. À excepção de Chipre e Malta, todos os restantes 10 Novos Estados Membros apresentam dívidas públicas face ao PIB inferiores a Portugal.

2. FACTORES EXPLICATIVOS DA SITUAÇÃO ACTUAL

2.1. Factores de Crescimento

A evolução do PIB por habitante é um dos principais indicadores de avaliação do desempenho económico. É, nomeadamente, através deste indicador que usualmente são avaliadas as trajectórias de convergência ou afastamento das economias face aos padrões médios dos espaços em que se encontram inseridas.

Analisando a evolução do PIB por habitante, expresso em paridades de poder de compra (PPC), dos quatro países ditos da coesão (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda) e dos dez novos estados membros da UE, verifica-se que, no período 1995-2005, apenas em Portugal se verificou uma deterioração do PIB por habitante, devido à trajectória registada entre 2000 e 2005.

Quadro I.3

PIB por Habitante (1)

UE25=100

				Diferenças		
	1995	2000	2005	1995-2005	1995-2000	2000-2005
Polónia	40,0	46,9	49,8	9,8	6,9	2,9
República Eslovaca	44,0	47,2	54,2	10,2	3,2	7,0
Hungria	49,0	53,0	61,9	12,9	4,0	8,9
Malta	:	78,0	69,5	:	:	-8,5
Portugal	**75,0**	**80,6**	**71,2**	**-3,8**	**5,6**	**-9,4**
República Checa	68,0	63,8	73,3	5,3	-4,2	9,5
Eslovénia	68,0	73,0	80,9	12,9	5,0	7,9
Grécia	70,0	73,0	83,7	13,7	3,0	10,7
Chipre	81,0	81,0	83,8	2,8	0,0	2,8
Espanha	87,0	92,5	98,3	11,3	5,5	5,8
Irlanda	98,0	126,3	138,1	40,1	28,3	11,8
UE15	**110,0**	**109,8**	**108,2**	**-1,8**	**-0,2**	**-1,6**
Área do euro	110,0	108,7	106,2	-3,8	-1,3	-2,5
Por memória:						
EUA	149,0	152,5	152,3	3,3	3,5	-0,2

(1) Em PPC.

Fonte: Eurostat

Durante a segunda metade dos anos 90, verificou-se uma aproximação gradual do PIB por habitante português face à média da UE, reportada à actual dimensão de 25 países. Em 2000, o PIB por habitante de Portugal, expresso em paridade de poder de compra, situava-se em cerca de 81 por cento do valor médio da UE, correspondente a um aumento de 6 p.p. face ao valor verificado em 1995. Esta trajectória de convergência foi idêntica à verificada em Espanha, contudo, ambas bastante inferiores à dinâmica da economia irlandesa. Durante este período, apenas o PIB por habitante da República Checa evoluiu desfavoravelmente.

A partir de 2001, a economia portuguesa foi gradualmente divergindo do padrão médio da UE25. Em 2005, o PIB por habitante de Portugal situava-se em apenas 71,2% por

cento do valor médio da UE25, correspondente a uma deterioração de cerca de 9 pontos percentuais face ao valor verificado cinco anos antes, sendo mesmo inferior ao registado em 1995. De entre os países em análise, apenas Malta teve uma evolução desfavorável deste indicador e de idêntica intensidade. O diferencial positivo face à economia grega que, em 2000, era de perto de 8 p.p. evoluiu para um diferencial negativo superior a 12 p.p. em 2005.

2.1.1. Óptica dos Factores Produtivos

Analisando a decomposição do crescimento estrutural do PIB por habitante, verifica-se que, no período 1996-2005, o contributo da produtividade, aferido pelo crescimento médio do PIB por hora trabalhada, foi significativamente superior ao contributo da utilização do factor trabalho, medido este pela variação média do número de horas trabalhadas por habitante. Este padrão de crescimento é, aliás, sobreponível ao padrão médio de crescimento da UE15 e verificado igualmente na Grécia, Irlanda, Polónia e República Checa. O padrão de crescimento de Espanha contrasta com o dos países atrás referenciados, uma vez que o crescimento do PIB por habitante tem assentado sobretudo no contributo da utilização do factor trabalho.

Relativamente a Portugal, constata-se que, no período 1996-2000, o crescimento médio da produtividade (3,6 por cento) foi mais robusto do que o verificado na média dos países da UE15[5] (2,6 por cento), enquanto no período 2001-2005, a agudização dos desequilíbrios estruturais da economia portuguesa levou a uma quase estagnação dos ganhos da produtividade do trabalho (crescimento médio de 0,5 por cento), originando um diferencial negativo de 0,8 pontos percentuais face à média da UE15.

Quadro I.4

Decomposição do Crescimento Estrutural do PIB por Habitante

Taxa de variação média anual (Em %)

	PIB por habitante		Factor trabalho (1)		Produtividade (2)	
	1996-2000	2001-2005 (3)	1996-2000	2001-2005 (3)	1996-2000	2001-2005 (3)
Portugal	**3,6**	**-0,1**	**0,0**	**-0,6**	**3,6**	**0,5**
Grécia	2,9	3,9	0,1	0,8	2,8	3,1
Irlanda	8,6	3,3	2,7	-0,1	5,7	3,4
Espanha	3,6	1,6	3,9	2,3	-0,2	-0,6
Hungria	4,3	4,4	1,9	:	2,3	:
Polónia	5,6	3,0	-0,2	-1,2	5,8	4,3
República Checa	1,6	3,7	-0,6	-0,7	2,2	4,4
República Eslovaca	3,5	:	-0,4	:	4,0	5,0
UE15 (4)	**2,6**	**1,2**	**0,6**	**-0,1**	**1,8**	**1,3**

(1) Variação do número de horas trabalhadas por habitante.

(2) Variação do PIB por hora trabalhada.

(3) Os valores referentes à UE15 referem-se ao período 2001-2004 (estimativa DPP).

(4) Não inclui a Áustria.

Fonte: OCDE e DPP

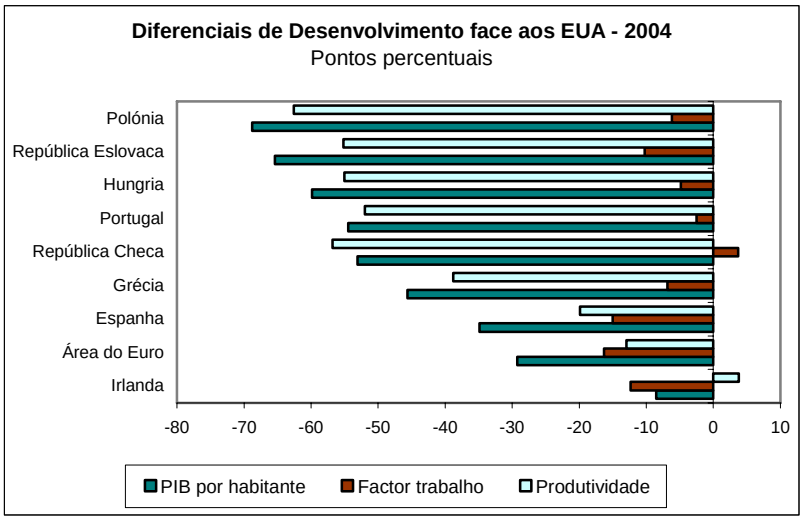
[5] Não inclui a Áustria.

Contudo, ao comparar o padrão de crescimento da economia portuguesa com economias mais desenvolvidas, nomeadamente com os EUA, verifica-se que as insuficiências estruturais da nossa economia residem essencialmente nos diferenciais de nível de produtividade, enquanto que os diferenciais na utilização do factor trabalho são bastante menos relevantes, já que o padrão de crescimento da economia portuguesa tem subjacente um modelo de crescimento baseado na utilização extensiva do emprego, caracterizando-se a estrutura de especialização pelo elevado peso de actividades intensivas em mão-de-obra. Em paralelo, a taxa de desemprego registada em Portugal, uma das mais baixas da Europa, ter-se-á mantido abaixo da taxa de desemprego natural.

Durante a segunda metade dos anos 90, as elevadas taxas de investimento registadas, visando, designadamente, a redução do défice de infra-estruturas, possibilitaram um crescimento económico intenso, independentemente do défice de qualificações da mão-de-obra face aos países mais desenvolvidos. O diferencial de produtividade tornou-se, assim, mais patente na fase de baixo crescimento económico. Contudo, o baixo nível de produtividade existente e o facto de um número significativo de pequenas e médias empresas estar longe da fronteira das possibilidades de produção, pode constituir um potencial de crescimento que deve ser explorado pela economia portuguesa, conforme reconhece, nomeadamente, a OCDE.

Analisando os diferenciais de desenvolvimento dos países da UE25[6] face aos EUA, verifica-se que apenas três deles – Polónia, República Eslovaca e Hungria – registam um diferencial negativo do PIB por habitante superior ao de Portugal. O nosso país apresenta um diferencial negativo de 54,4 p.p., magnitude idêntica à apurada para a República Checa.

Gráfico I.9



Fonte: OCDE

Aprofundando a decomposição dos factores de crescimento da *utilização do trabalho*, verifica-se que, em Portugal, o contributo demográfico, medido pelo crescimento da

[6] Inclui apenas os 19 países que pertencem simultaneamente à OCDE.

população em idade de trabalhar, foi praticamente nulo no período 1996-2005, uma vez que o crescimento médio da população entre os 15 e os 64 anos acompanhou o ritmo de crescimento da população residente.

Entre 1996 e 2000, a população residente teve um aumento médio anual de 1,2 por cento que compara com 0,4 por cento no conjunto da Área do Euro. Em Portugal, o principal factor determinante no aumento da população residiu no crescimento da população estrangeira. Neste período, o saldo migratório foi responsável por cerca de 86 por cento do aumento da população portuguesa. O elevado afluxo de mão-de-obra estrangeira verificado principalmente a partir do início da década de 90, tem atenuado o impacto do significativo envelhecimento da população portuguesa e contribuído para manter relativamente estável o rácio entre a população em idade de trabalhar e a população total.

O contributo da taxa de actividade líquida manteve-se praticamente constante ao longo de todo o período, não obstante algum aumento verificado na taxa de actividade feminina, o qual esteve directamente associado ao aumento da oferta de mão-de-obra estrangeira. Apesar do aumento da taxa de actividade feminina verificada nos últimos anos, o seu nível ainda é significativamente mais baixo do que a taxa de actividade masculina, existindo por esta via, e caso sejam adoptadas políticas que favoreçam a conciliação entre o emprego e a vida familiar, alguma margem de manobra para o crescimento da taxa de emprego.

A taxa de emprego acompanhou a evolução do ciclo económico progredindo, em termos médios anuais, 0,7 p.p. em 1996-2000 e apresentando uma redução de 0,9 p.p. no quinquénio seguinte.

Quadro I.5

Factores de Crescimento da Utilização do Trabalho

Taxas de crescimento médio anual

	Portugal		Grécia		Irlanda		Espanha		Hungria		Polónia		República Checa		República Eslovaca		**UE15 (1)**	
	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005	1995-2000	2001-2005 (6)
População em idade de trabalhar (2)	**-0,1**	**0,0**	-0,2	-0,1	0,8	0,4	0,3	0,2	0,1	:	0,7	0,6	0,5	0,4	0,7	:	**0,0**	**-0,1**
Taxa de actividade líquida (3)	**0,7**	**0,6**	0,9	0,6	1,6	0,4	1,7	1,9	0,5	0,6	-0,2	-1,2	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	**0,6**	**0,5**
Taxa de emprego (4)	**0,7**	**-0,9**	-0,6	0,3	1,8	-0,1	1,9	0,4	0,9	-0,2	-0,6	-0,6	-1,0	0,2	-1,3	0,4	**0,5**	**0,0**
Número médio de horas trabalhadas	**-1,2**	**-0,2**	0,0	0,1	-1,5	-0,8	0,0	-0,2	0,3	:	0,0	0,0	0,3	-1,1	0,1	-1,1	**-0,5**	**-0,5**
Contributo do factor trabalho (5)	**0,0**	**-0,6**	0,1	0,8	2,7	-0,1	3,9	2,3	1,9	:	-0,2	-1,2	-0,6	-0,7	-0,4	:	**0,6**	**-0,1**

(1) Estimativa DPP.
(2) População total dos 15-64 anos / população total.
(3) População activa dos 15-64 anos / população total dos 15-64 anos.
(4) População empregada / população activa dos 15-64 anos.
(5) Contributo do factor trabalho = população em idade de trabalhar x taxa de actividade líquida x taxa de emprego x número médio de horas trabalhadas.
(6) 2001-2004.
Fonte: OCDE e DPP

O contributo da evolução do número médio de horas trabalhadas para a evolução da utilização do factor trabalho foi negativo nos dois quinquénios analisados, atingindo

especial intensidade no período 1996-2000. Neste período, o número médio de horas trabalhadas em Portugal foi idêntico ao verificado em Espanha e Irlanda, e inferior ao da Grécia, República Checa, Hungria e República Eslovaca. No quadriénio 2001-2004 o valor médio das horas trabalhadas em Portugal aumentou mais rapidamente do que na generalidade dos países em análise.

Capital Humano

...entre 1995 e 2005 Portugal manteve baixos níveis de habilitações...

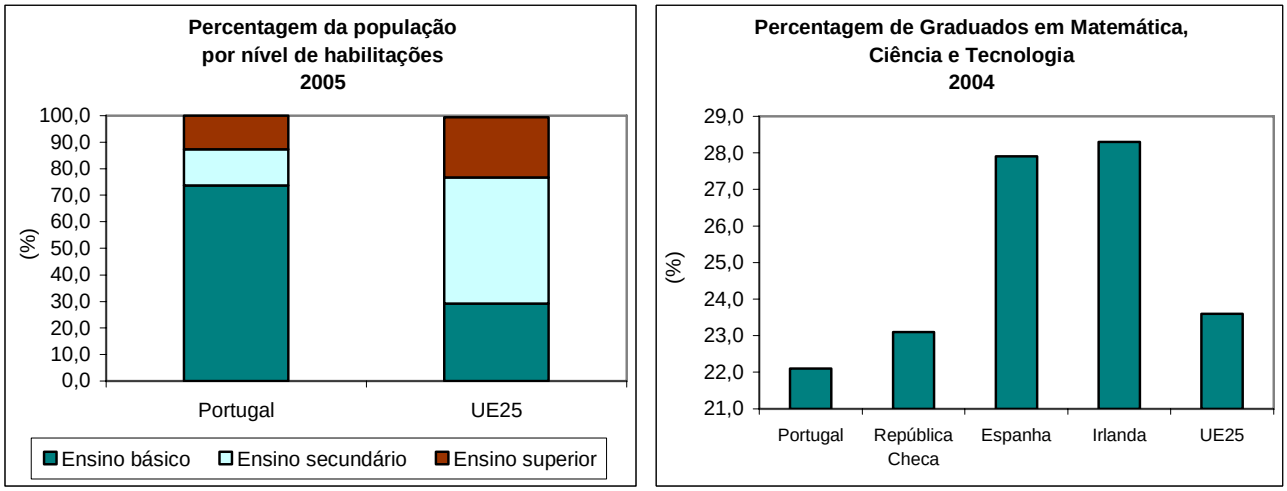
Uma das principais vulnerabilidades da economia portuguesa, e da sociedade portuguesa em geral, reside nas reduzidas qualificações da sua população activa. De facto, Portugal manteve no período – 1995 a 2005 – baixos níveis de qualificação dos recursos humanos. O nível médio de habilitações da população portuguesa tem sido considerado um dos mais sérios impedimentos ao desenvolvimento do país.

As comparações internacionais mostram que o problema das qualificações diz respeito ao conjunto da população portuguesa. Os níveis de habilitação da população entre os 25 e os 64 anos apresentaram grandes diferenciais relativamente à generalidade dos países da União Europeia, sobretudo no que se refere à percentagem de indivíduos que concluíram o ensino básico. Em 2005, ainda 73,8% da população apenas tinha concluído o ensino básico e 13,6% o ensino secundário, enquanto que no conjunto da UE25 o mesmo grupo etário se caracterizava por níveis habilitacionais com uma maior representatividade do ensino secundário (47,6%) e uma reduzida expressão da população que apenas detinha o ensino básico (29,1%). Ao nível da população com o ensino superior, Portugal apresentava naquele ano um valor de 12,7% face a 22,7% na média da Europa dos Vinte Cinco.

Gráfico I.10

Qualificação da População

(25-64 anos)



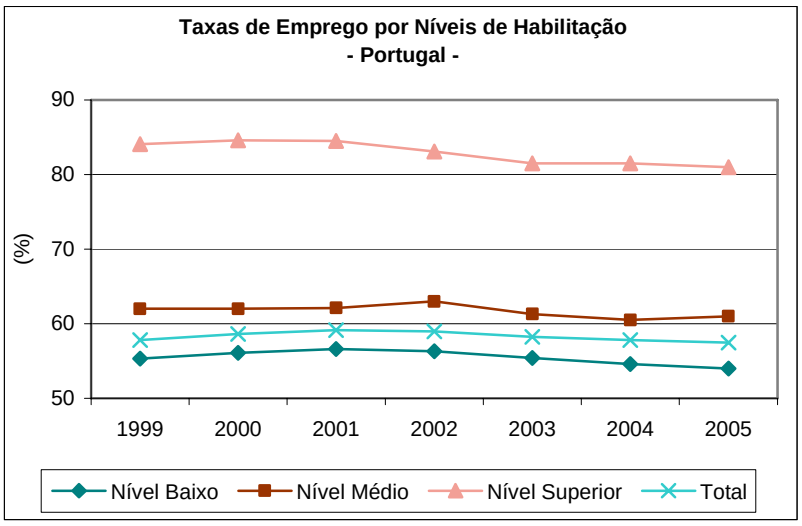
Fonte: Eurostat

Conclui-se, portanto, que em relação ao conjunto da UE25, o principal diferencial em termos habilitacionais se situa nos escalões mais baixo e intermédio. No que se refere aos diplomados com o ensino superior, Portugal mantém um défice qualitativo no que respeita a competências em áreas fundamentais como a matemática, a ciência e a tecnologia, comparativamente à média europeia (22% do total de graduados em 2004 face a 23,6% na Europa dos Vinte e Cinco), bem como a Irlanda, Espanha e República Checa.

...continua a persistir no mercado de trabalho pouca capacidade de absorção dos níveis mais elevados de habilitações...

É de salientar um certo desajustamento estrutural detectado entre a percepção da necessidade de elevação do nível médio de habilitações da população portuguesa e a evolução pouco favorável da procura de níveis mais elevados de habilitações. Com efeito, entre 1999 e 2005 a taxa de emprego de indivíduos com habilitações superiores foi a que registou a redução mais elevada (-3,7%). Este facto pode ser gerador de "um ciclo vicioso" de baixas qualificações: as dificuldades experimentadas pelos mais qualificados quanto ao acesso ao emprego podem desincentivar a futura procura de qualificações e, simultaneamente, a falta de qualificações dificulta a criação de condições favoráveis à atracção de investimentos estruturais qualificantes que, por seu turno, promoveriam a expansão da procura de qualificações mais elevadas.

Gráfico I.11



Nota: Níveis Baixo, Médio e Superior correspondem aos seguintes níveis da ISCED - International Standards Classification of Education: ISCED 0-2; ISCED 3/4 e ISCED 5/6.

Fonte: Eurostat

Em 2005, ainda cerca de 70,7% da população empregada detinha baixos níveis de qualificação. Este valor contrasta com o registado na média da UE25 que era claramente inferior (22,8%).

Quadro I.6

Estrutura do Emprego por níveis de habilitação

	1999 (a)			2005		
	Portugal	UE25	UE15	Portugal	UE25	UE15
Básico	78,0	25,8	29,2	70,7	22,8	25,2
Secundário	11,3	47,9	43,7	14,3	49,7	46,3
Superior	10,8	23,9	24,5	15,0	27,3	28,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

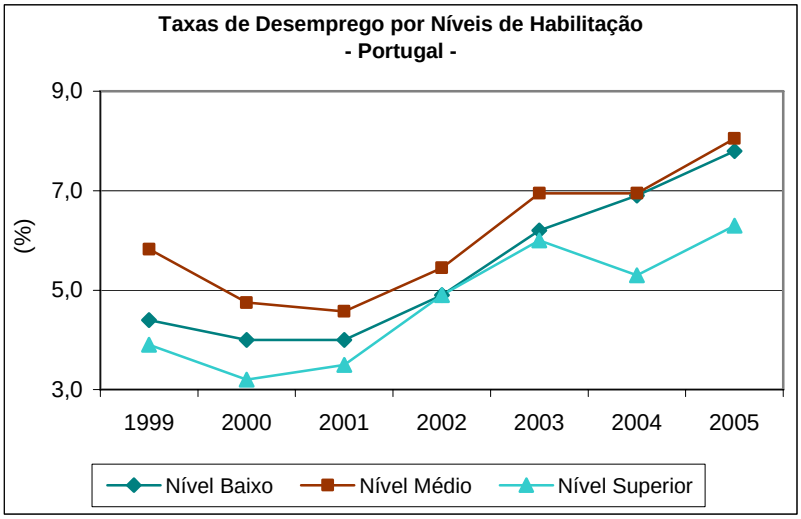
(a) Relativamente à UE25 os valores referem-se ao ano 2000.

Fonte: Eurostat

Também a análise qualitativa do desemprego indicia a existência de dificuldades estruturais associadas à desadequação entre oferta e procura em termos de qualificações. Como já referido (vide pag. 13) este tem apresentado uma componente muito elevada de desemprego de longa duração (49,9% do desemprego, em 2005) que afecta sobretudo trabalhadores com défices de habilitações e qualificações, mas também tem registado uma componente de desemprego jovem muito significativa, por vezes com um nível de habilitações escolares relativamente elevadas mas que se têm encontrado desajustadas face à procura existente.

Todavia, a desagregação da taxa de desemprego por níveis de habilitação evidencia um aumento generalizado deste, embora os trabalhadores com o nível de habilitação mais baixo seja o grupo mais penalizado. O aumento dos níveis médios de desemprego da população detentora de habilitações de nível superior traduz, por um lado alguma incapacidade da estrutura produtiva evoluir no sentido da valorização dos seus recursos humanos com competências mais elevadas e, por outro lado, a inadequação entre a oferta e a procura de competências em determinadas áreas científicas.

Gráfico I.12

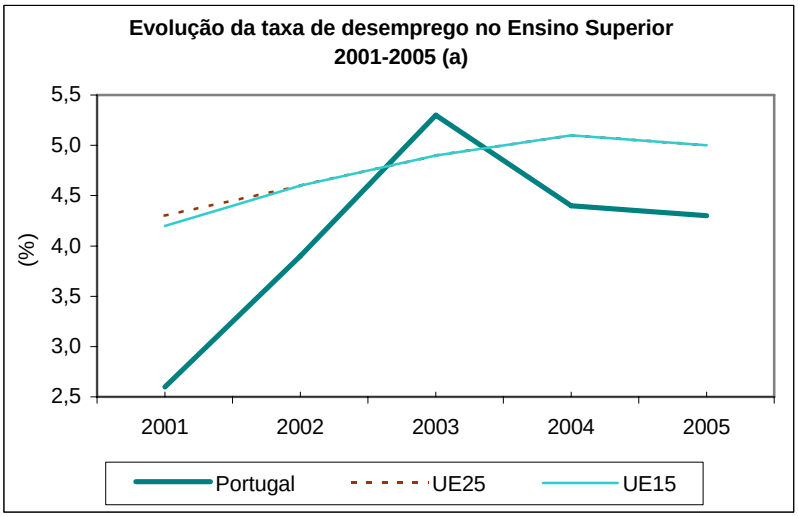


Nota: Níveis Baixo, Médio e Superior correspondem aos seguintes níveis da ISCED - International Standards Classification of Education: ISCED 0-2; ISCED 3/4 e ISCED 5/6.

Fonte: Eurostat

Com base em dados do *Eurostat*, observa-se que as taxas de desemprego dos diplomados com o ensino superior passaram de 2,6% em 2001 para 4,3% em 2005. Este elemento poderá indiciar que no nosso país o subaproveitamento de conhecimento passou a ser superior.

Gráfico I.13



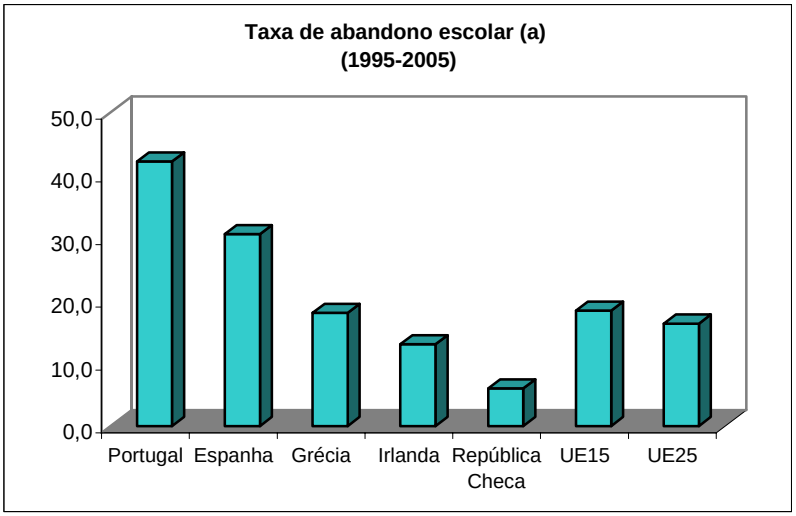
(a) Para garantir a comparabilidade face à UE25, os valores referem-se apenas ao 2º trimestre de cada ano.

Fonte: Eurostat

Mais do que avaliar os recursos afectos ao investimento em educação, que tem assumido valores crescentes e relativamente elevados no contexto europeu, é essencial avaliar a eficiência geral do sistema educativo, designadamente, através do desempenho escolar, das competências adquiridas e do nível de escolaridade atingido pela população.

A informação disponível sobre os fluxos de saída do sistema de ensino indica que Portugal se tem posicionado muito acima da média europeia nas taxas de abandono precoce no final da escolaridade obrigatória ou mesmo sem a completar apresentando, por seu turno, as taxas de conclusão do ensino superior mais baixas. Em 2005 o abandono escolar rondava os 38,6%, valor largamente superior à média da UE15 que era de 16,9%.

Gráfico I.14



(a) Percentagem da população entre os 18-24 anos que abandonou os estudos tendo concluído no máximo o ensino básico (ISCED 0-2).
Relativamente à Irlanda e República Checa os valores correspondem à média 2002-2005; UE15 e UE25: média 2000-2005.

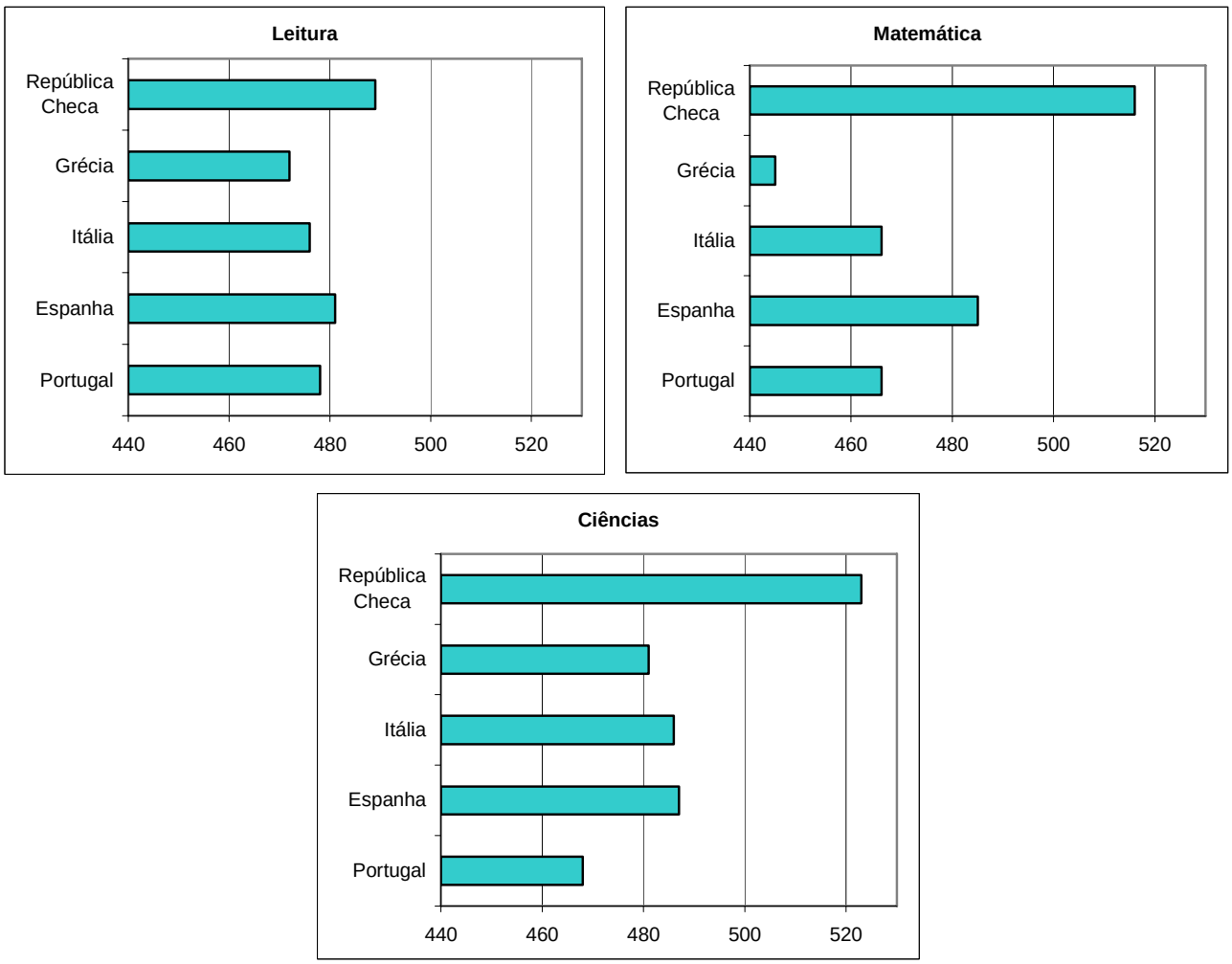
Fonte: Eurostat

Os níveis relativos de competências adquiridas no sistema de ensino são regularmente avaliados, no âmbito dos países da OCDE, através do *Programme for International Student Assessment (PISA).* Segundo os resultados do estudo internacional *PISA 2003*, em todos os domínios avaliados (leitura, matemática e ciências), os alunos portugueses de quinze anos tiveram um desempenho modesto, quando confrontado com os correspondentes valores médios dos restantes países.

Gráfico I.15

Competências Básicas*

2003



* Desempenho médio na correspondente escala de conhecimentos

Fonte: OCDE/PISA

Para as três áreas avaliadas, Portugal assim como Espanha, Itália e Grécia, estiveram sempre abaixo dos níveis de desempenho médio do conjunto dos países da OCDE. E no caso da literacia científica[7], os resultados da avaliação posicionaram os estudantes portugueses em último lugar do *ranking* dos quarenta e um países avaliados. Estes desempenhos contrastam fortemente com os de alguns países da Europa de Leste, como os da República Checa, que se situaram acima da média da OCDE, tanto para a matemática, como para literacia científica e ao nível da média para a leitura.

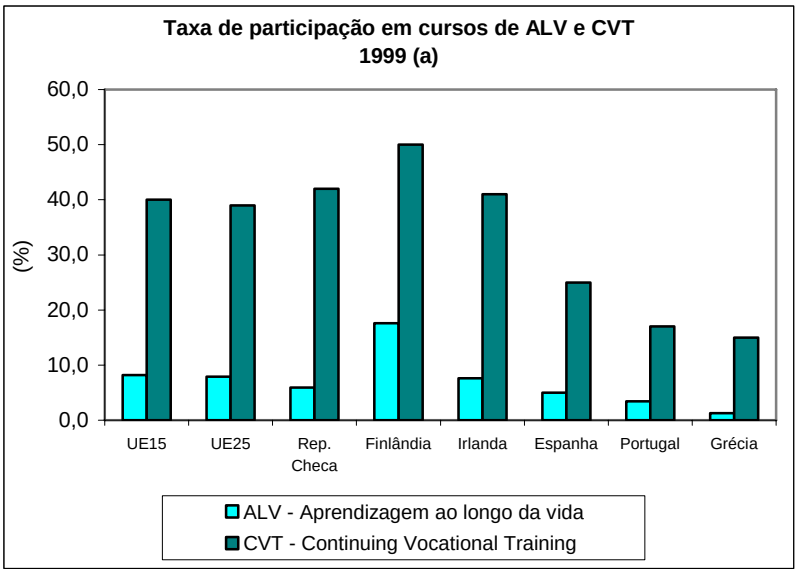
[7] O conceito de literacia científica consiste na "capacidade de usar conhecimentos científicos, de identificar questões científicas e de retirar conclusões baseadas em evidência, de forma a compreender e apoiar a tomada de decisões acerca do mundo natural e das mudanças nele efectuadas através da actividade humana" – OCDE (2003).

Em contraste com os desempenhos educacionais, os recursos públicos afectos em Portugal à educação, entre 1997 e 2003, expressos em percentagem do PIB, situaram-se em média e de acordo com os dados disponíveis, em 5,6%, ou seja acima dos valores médios da UE15 (4,9%), de Espanha (4,3%) e da Irlanda (4,5%), o que naturalmente suscita a questão da eficiência do gasto público em causa.

...o investimento continuado em capital humano tem sido deficitário face à União Europeia...

A aprendizagem ao longo da vida é hoje reconhecida como um requisito à adaptação contínua dos indivíduos a um enquadramento cada vez mais concorrencial e em rápida evolução tecnológica e a formas de trabalho que requerem uma maior flexibilidade na interpretação e utilização dos conhecimentos. Deste modo, o sistema educação-formação tem passado a beneficiar de uma abordagem crescentemente mais integrada, reconhecendo-se que o capital humano necessita de investimento continuado.

Gráfico I.16



(a) ALV: UE25 - 2000; Irlanda e República Checa - 2002.

Fonte: Eurostat

Apesar dos fundos europeus terem proporcionado a concretização de muitas iniciativas de formação profissional, em Portugal os níveis de formação profissional são nitidamente inferiores aos de outros países da União Europeia. Em 2005 apenas 4,6% da população adulta portuguesa participou em algum curso de *Aprendizagem ao Longo da Vida (ALV)*, sendo a média da UE15 de 11,9% e da UE25 de 10,8%. De acordo com os dados do *Eurostat*, em 1999 apenas 17% da população portuguesa empregada participava em cursos de *Continuing Vocational Training (CVTS)*, enquanto que a média da UE15 era de 40%. Uma vez entrando no mercado de trabalho, poucos adultos têm participado em actividades de formação.

2.1.2. Óptica da procura

Analisando o desempenho da economia portuguesa entre 1995 e 2005, é possível identificar duas fases notoriamente distintas: o período 1996-2000 correspondente à fase ascendente do ciclo e o período 2001-2005 durante o qual a economia portuguesa foi ficando progressivamente mais débil. Esses dois períodos serão analisados seguidamente, de forma separada, com maior detalhe.

Quadro I.7
Evolução da Despesa Final
Taxas de variação anual em, em volume (%)

	1996-2005	1996-2000	2001-2005	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Despesas de consumo final	2,8	4,1	1,6	3,4	3,3	5,0	5,3	3,7	1,8	1,6	0,2	2,3	2,0
Famílias residentes (1)	2,8	4,2	1,4	3,4	3,6	5,3	5,2	3,7	1,3	1,3	0,1	2,4	2,0
Administração pública	2,9	3,8	2,0	3,3	2,2	4,3	5,6	3,5	3,3	2,6	0,3	2,0	1,7
Formação bruta de capital	2,3	7,9	-3,1	4,2	13,4	13,1	7,4	2,1	1,2	-4,7	-9,7	1,8	-3,6
FBCF	2,4	8,2	-3,0	5,6	14,3	11,7	6,2	3,5	1,0	-3,5	-10,0	0,9	-2,9
ACOV	2,3	11,1	-5,7	10,5	-13,6	12,9	43,4	9,2	-1,5	-6,9	-10,9	-2,6	-6,6
VE	-6,8	-4,9	-8,7	-44,2	-26,0	116,3	51,5	-42,5	16,3	-69,9	48,2	93,6	-36,9
Procura interna	2,7	5,0	0,5	3,5	5,5	6,9	5,8	3,3	1,7	0,0	-2,2	2,2	0,7
Exportações FOB	4,4	6,3	2,5	5,7	6,1	8,5	3,0	8,4	1,8	1,5	3,7	4,5	0,9
Procura global	3,1	5,3	0,9	4,0	5,6	7,3	5,2	4,3	1,7	0,3	-0,9	2,7	0,8
Importações FOB	5,1	8,6	1,7	5,2	9,8	14,2	8,6	5,3	0,9	-0,7	-0,4	6,8	1,8
PIB	2,3	4,1	0,6	3,6	4,2	4,8	3,9	3,9	2,0	0,8	-1,1	1,1	0,3
Por memória:													
Contributo da balança de bens e serviços para o crescimento do PIB	-0,6	-1,3	0,1	-0,2	-1,6	-2,6	-2,5	0,3	0,2	0,7	1,3	-1,3	-0,5

(1) Incluíndo Instituições Sem Fim Lucrativo ao Serviço das Famílias (ISFLSF)
Fonte: INE e DPP

Período 1996-2000

O período 1996-2000, corresponde a uma fase de forte crescimento da economia, em que o PIB registou um aumento médio anual da ordem dos 4,1 por cento, bem acima tanto do crescimento médio registado tanto da UE15 (2,8 por cento), como da Área do Euro (2,7 por cento), e da mesma ordem do verificado pela economia espanhola.

Durante a fase de crescimento mais vigoroso do ciclo, a economia portuguesa caracterizou-se por um padrão de crescimento assente tanto no dinamismo da procura interna como da procura externa. No período 1996-2000, a procura global aumentou 5,3 por cento, em termos médios anuais, assim repartidos: crescimento médio anual de 5,0 por cento da procura interna e 6,3 por cento da procura externa, medida esta última pelas exportações de bens e serviços. Comparativamente ao padrão médio de crescimento da procura na Área do Euro, tomada em conjunto, constata-se que o crescimento da economia portuguesa assentou mais na procura interna e menos na procura externa. Com efeito, no quinquénio 1996-2000, verificou-se um diferencial positivo de 2,3 p.p. favorável a Portugal, no que se refere ao crescimento médio da procura interna e um diferencial negativo de 1,5 pontos percentuais no que concerne à procura externa.

Quadro I.8

Despesa Final

Diferenciais entre Portugal e a Área do Euro (p.p.)

	Crescimento da procura final			Contributos para o crescimento do PIB		
	1996-2005	1996-2000	2001-2005	1996-2005	1996-2000	2001-2005
Despesas de consumo final	0,9	1,7	0,1	0,9	1,6	0,2
Famílias residentes (1)	0,8	1,6	0,1	0,7	1,2	0,1
Administração pública	1,1	2,1	0,2	0,2	0,4	0,0
FBCF	-0,1	4,0	-3,9	0,0	1,2	-1,0
Procura interna	0,7	2,3	-0,8	0,9	2,6	-0,8
Exportações FOB	-1,2	-1,5	-0,8	-0,6	-0,7	-0,5
Procura global	0,1	1,3	-1,0	0,3	1,8	-1,2
Importações FOB	-0,6	0,5	-1,6	0,1	0,7	-0,5
PIB	0,3	1,4	-0,8			

(1) Incluindo ISFLSF

Fonte: INE e Eurostat

Em Portugal, o comportamento da procura interna foi induzido, fundamentalmente, pelo ritmo muito intenso de crescimento do investimento. O crescimento médio da FBCF no período 1996-2000 situou-se em 8,2 por cento, correspondente a um diferencial positivo de 4 p.p. relativamente à média da Área do Euro.

Numa perspectiva institucional, o investimento público revelou-se especialmente dinâmico no triénio 1995-1997, representando, em média, 16,5 por cento do investimento total realizado durante esse período, que compara com 12,5 por cento no conjunto da Área do Euro. Nos três anos subsequentes, o peso relativo do investimento público reduziu-se de forma progressiva, situando-se em 13,9 por cento do total do investimento em 2000 (11,6 por cento na Área do Euro).

Por seu lado, entre 1996 e 2000, as despesas de consumo final registaram um crescimento médio anual da mesma ordem de grandeza do PIB, tanto em termos reais como nominais. O crescimento real do consumo final das famílias residentes (incluindo ISFLSF) foi superior ao crescimento real das despesas de consumo final da Administração Pública (4,2 e 3,8 por cento, respectivamente). O ritmo de crescimento das despesas de consumo final foi significativamente superior ao registado no conjunto da Área do Euro, apurando-se um diferencial de 1,7 pontos percentuais. A disparidade foi particularmente assinalável no que se refere às despesas de consumo da Administração Pública (diferencial de 2,1 pontos percentuais).

No período 1996-2000, o crescimento nominal do consumo final dos particulares foi superior ao registado pelo seu rendimento disponível, dando lugar a uma redução da taxa de poupança das famílias. O crescimento do rendimento disponível dos particulares, neste período, foi fundamentalmente determinado pela evolução favorável do salário real (aumento médio anual de 2,7 por cento, que compara com 0,8 por cento no conjunto da

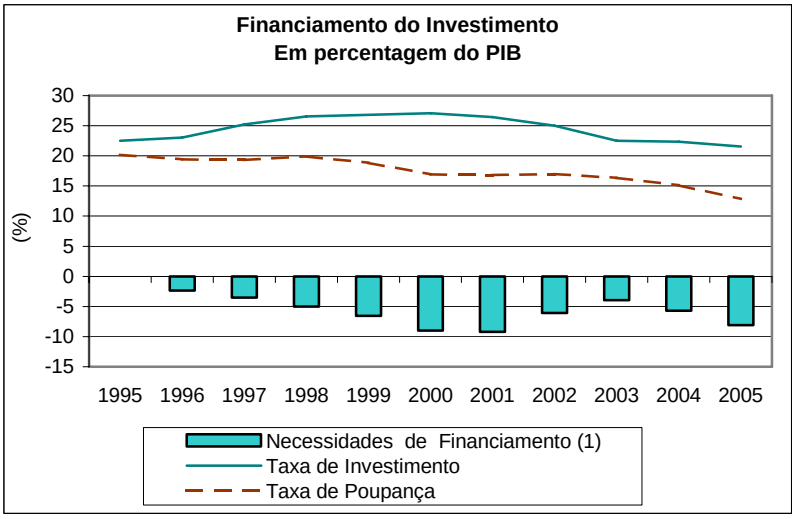
Área do Euro) e do volume de emprego (aumento médio anual de 1,9 por cento, que compara com 1,6 por cento no conjunto da Área do Euro).

Num contexto de evolução das taxas de juro reais para níveis historicamente baixos e de um clima de optimismo gerado pelo sucesso da convergência económica face aos padrões médios europeus, a taxa de investimento aumentou de forma progressiva na segunda metade da década de 90, atingindo 27,1 por cento do PIB em 2000 (22,5 por cento do PIB em 1995). A diferença da taxa de investimento entre Portugal e a Área do Euro passou de 2,3 pontos percentuais em 1995 para valores a rondarem os 6 p.p. no final da década.

...aumento da taxa de investimento e redução da taxa de poupança...

O diferencial entre a taxa de investimento e a taxa de poupança atingiu o valor máximo em 2000.

Gráfico I.17



(1) Balança Corrente + Balança de Capital

Fonte: INE e BP

O desequilíbrio entre a taxa de investimento e a taxa de poupança interna traduziu-se num crescente recurso à poupança externa: o défice conjunto das balanças corrente e de capital passou de 2,4 por cento do PIB, em 1996, para 9 por cento do PIB em 2000.

Embora a intensificação da internacionalização da economia portuguesa, durante esse período tenha sido evidente, ela assentou mais no crescimento da presença dos actores externos no mercado doméstico do que na intensificação da importância dos bens e serviços que colocamos/vendemos no/ao exterior. Com efeito, o grau de abertura[8] da economia portuguesa aumentou 5,4 pontos percentuais entre 1995 e 2000, situando-se

[8] [(Exportações de Bens e Serviços + Importações de Bens e Serviços) / 2] / PIB; dados encadeados em volume (Ano de referência=2000).

em 35,2 por cento do PIB em 2000. O reduzido crescimento dos preços do comércio internacional, associados à integração na economia global das economias emergentes e em desenvolvimento, tem atenuado o impacto dos fluxos reais no PIB. Reportando-nos apenas à presença da economia portuguesa nos mercados externos, verifica-se que o peso das exportações de bens e serviços face ao PIB aumentou 3 pontos percentuais durante esse quinquénio, situando-se em 29,8 por cento do PIB em 2000.

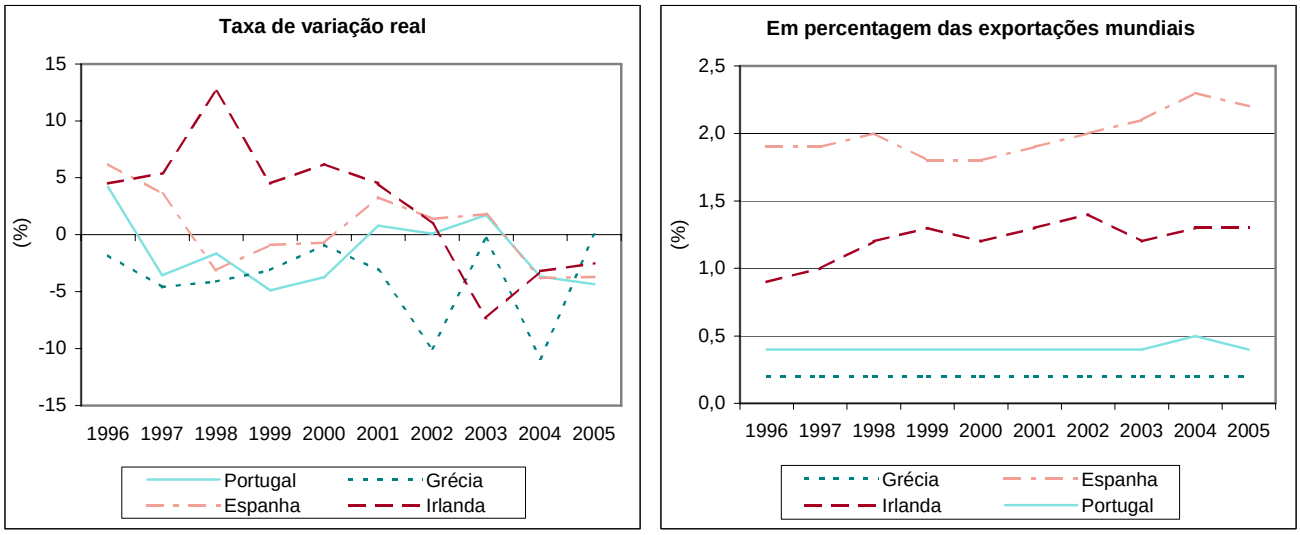
...quebra de quota de mercado...

Tendo em atenção o segmento da exportação de mercadorias verifica-se que, apesar de se ter registado um crescimento significativo durante a segunda metade dos anos 90, a evolução das quotas de mercado foi notoriamente desfavorável.

Com efeito, no período 1996-2000, as exportações de mercadorias aumentaram, em termos médios anuais, 6,7 por cento. Contudo, este crescimento não acompanhou o aumento verificado na procura externa relevante para a economia portuguesa[9], a qual terá aumentado perto de 9 por cento, durante o mesmo período, ocorrendo uma perda de quota de mercado de 1,9 p.p..

Gráfico I.18

Quota de Mercado das Exportações de Bens



Fonte: INE e CE

Em Portugal, a contribuição do comércio externo (bens e serviços) para o crescimento do PIB foi negativa durante o período 1996-2000, situando-se, em termos médios anuais, em 1,3 p.p., enquanto que no conjunto da Área do Euro o contributo das relações externa foi nulo.

[9] Indicador apurado pela CE tendo por base os crescimentos, em volume, das importações dos principais países de destino, ponderados pelo peso relativo nas exportações portuguesas.

Período 2001-2005

O quinquénio 2001-2005 engloba a fase descendente do ciclo económico que culminaria no episódio recessivo de 2003, complementada por um crescimento moderado da actividade económica em 2004 e por uma estagnação no ano seguinte.

Durante este período o padrão de crescimento alterou-se, de certa forma, face ao quinquénio anterior: a procura externa revelou-se bastante mais dinâmica que a procura interna. Com efeito, o contributo das exportações para o crescimento do PIB ultrapassou o contributo da procura interna. Comparativamente ao contributo médio verificado na Área do Euro, continuou a apurar-se um diferencial negativo para Portugal, embora de menor intensidade que o verificado no quinquénio 1996-2000.

Em termos globais, a procura interna registou uma estagnação durante este período, fundamentalmente devido à evolução desfavorável do investimento, tendo a FBCF registado uma quebra de 3 por cento, em termos médios anuais. Comparativamente ao episódio recessivo de 1993, o ajustamento do investimento tem-se revelado mais demorado. Com efeito, no ciclo anterior, a FBCF apenas registou uma quebra real anual coincidente com o ano de quebra da actividade económica, tendo reagido de forma favorável logo no ano seguinte. No último episódio recessivo, a FBCF registou uma quebra um ano antes de o PIB se ter contraído, a qual se agudizou em 2003, acabando por reagir de forma muito débil e não sustentada nos dois anos seguintes.

As despesas de consumo registaram um crescimento real superior ao do PIB. O consumo público cresceu, em volume, mais que o dobro do PIB. A partir de 2004, o peso do consumo público no PIB ultrapassou o valor médio da Área do Euro. O consumo privado desacelerou face ao quinquénio anterior, registando um aumento médio de 1,4 no período 2001-2005, valor que corresponde a um diferencial face à Área do Euro da mesma ordem do registado pelo consumo público.

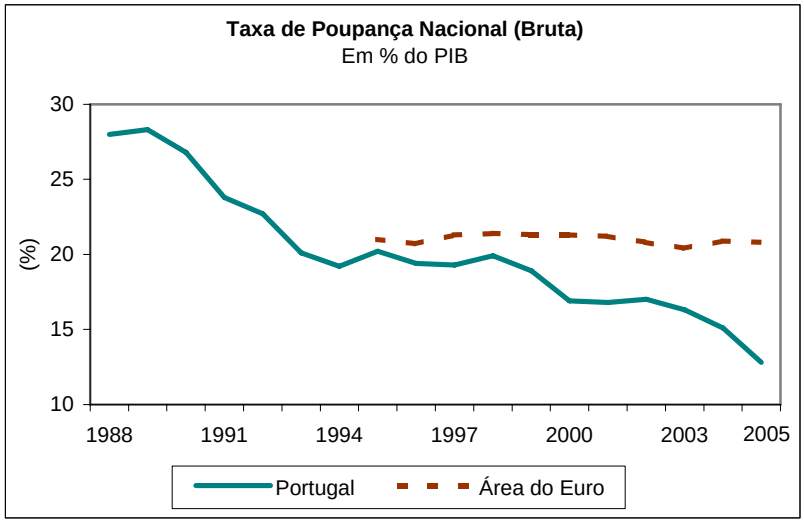
O rendimento disponível das famílias desacelerou cerca de 2 pontos percentuais em termos reais. A generalidade das determinantes do rendimento disponível apresentou uma evolução desfavorável: o emprego evoluiu de forma bastante débil, enquanto os salários reais apresentaram uma trajectória idêntica à verificada no conjunto da Área do Euro e caracterizada pela moderação.

Num contexto em que o crescimento médio do consumo das famílias residentes foi superior ao crescimento do seu rendimento disponível, a taxa de poupança aumentou, contudo, ligeiramente no quinquénio 2001-2005, donde se infere um crescente endividamento das famílias ao longo do período. A evolução média da taxa de poupança das famílias reflecte, fundamentalmente, a trajectória de aumento verificada no triénio 2001-2003.

A progressiva desaceleração do nível da actividade económica levou a que a taxa de investimento se tenha reduzido significativamente na primeira metade da presente década. Em 2005, a taxa de investimento situava-se em 21,6 por cento do PIB (27,1 por cento em 2000), convergindo para o valor médio da Área do Euro.

Durante o mesmo período, a taxa de poupança nacional registou uma quebra muito significativa. A trajectória descendente da taxa de poupança foi uma constante ao longo da última década, sendo actualmente uma das mais baixas da Área do Euro: o diferencial entre a taxa de poupança portuguesa e o valor médio da Área do Euro passou de um valor inferior a um ponto percentual em 1995 para oito pontos percentuais em 2005.

Gráfico I.19



Fonte: Eurostat

Em termos médios anuais, o diferencial entre a taxa de investimento e a taxa de poupança aumentou no período 2001-2005, originando o aumento do recurso à poupança externa. O défice médio do conjunto das balanças corrente e de capital agravou-se para 8 por cento do PIB (6,9 por cento do PIB no período 1996-2000).

O grau de abertura da economia portuguesa ao exterior continuou a intensificar-se, contudo, a um ritmo mais lento do que se havia verificado na segunda metade dos anos 90. Entre 1995 e 2000, o grau de abertura da economia portuguesa ao exterior aumentou mais de 5 pontos percentuais, enquanto que no quinquénio seguinte esse aumento foi de apenas 2,2 pontos percentuais.

Em 2001-2003, o volume das exportações de mercadorias cresceu mais que a procura externa relevante para a economia portuguesa, possibilitando alguns ganhos em quotas de mercado. Nos dois anos subsequentes, a situação evoluiu de forma desfavorável, voltando a registar-se perdas consideráveis de quotas de mercado. No conjunto do quinquénio, as perdas de quotas de mercado foram de cerca de 1 por cento.

2.1.3. Padrão Sectorial do Crescimento

Apesar de se terem verificado alterações ao nível do padrão de especialização da economia portuguesa, as mesmas não foram suficientes para determinarem uma trajectória sustentável de convergência, isto é, um padrão de convergência não associado a elevados níveis de desequilíbrio externo.

Para que a análise da evolução sectorial da economia possibilite uma melhor compreensão das determinantes da sua evolução, recorreu-se a uma nomenclatura de sectores que privilegia como critérios de agregação dos produtos e serviços os mercados a que se destinam (doméstico ou internacional), a respectiva natureza em termos mercantis, bem como, ainda que parcialmente, o conteúdo tecnológico e os respectivos factores de competitividade. Assim, consideraram-se quatro conjuntos de sectores de actividade: *Transaccionáveis; Serviços não Transaccionáveis; Serviços Internacionalizáveis; e Não Mercantis*[10].

As principais tendências de evolução da economia portuguesa em termos de sectores de actividade evidenciam: uma ascensão dos *sectores não transaccionáveis* virados para o mercado interno, como a "construção" o "imobiliário", "serviços às empresas" (essencialmente informáticos e de consultoria) e "serviços de apoio às famílias", "serviços de educação" e "saúde", o declínio do comércio tradicional e a acentuação de novas formas de comercialização; um investimento intenso nos sectores infra-estruturais ("telecomunicações", "audiovisual", "gás", "electricidade", "rodovias", "água" e "ambiente"); a consolidação do "turismo" e uma progressão pouco acentuada das actividades de maior valor acrescentado na "indústria".

Na última década, as condições de operação das empresas portuguesas em termos de exposição à concorrência alteraram-se radicalmente, o que se traduziu não só numa concorrência acrescida como numa alteração do paradigma do funcionamento dos mercados e da estruturação das cadeias de produção. Destacam-se quatro factores de mudança decisivos:

- o principal factor de mudança foi a intensificação da liberalização do comércio internacional, consolidada em 1994 com a criação da Organização Mundial do Comércio e os Acordos então assinados, tendo como consequência mais notória a entrada no comércio internacional de dois actores (China e Índia) cuja dimensão, a par com o seu baixo nível de desenvolvimento económico, está a provocar um profundo processo de ajustamento nas economias industrializadas, que se iniciou exactamente pelas actividades em que esses actores detinham, à partida, vantagens competitivas, mas que se está rapidamente a estender a novos segmentos com competências progressivamente mais exigentes;

- paralelamente, a consolidação do Mercado Interno traduziu-se também em alterações decisivas, cujos impactos se saldam numa crescente presença no

[10] A desagregação sectorial desta nomenclatura, segundo os 31 ramos das Contas Nacionais, consta do Anexo "Agrupamentos por Ramos de Actividade" e resulta de uma metodologia desenvolvida no Departamento de Prospectiva e Planeamento no âmbito dos estudos de RIBEIRO, J. F. e outros (2003) e PROENÇA, M. (2004).

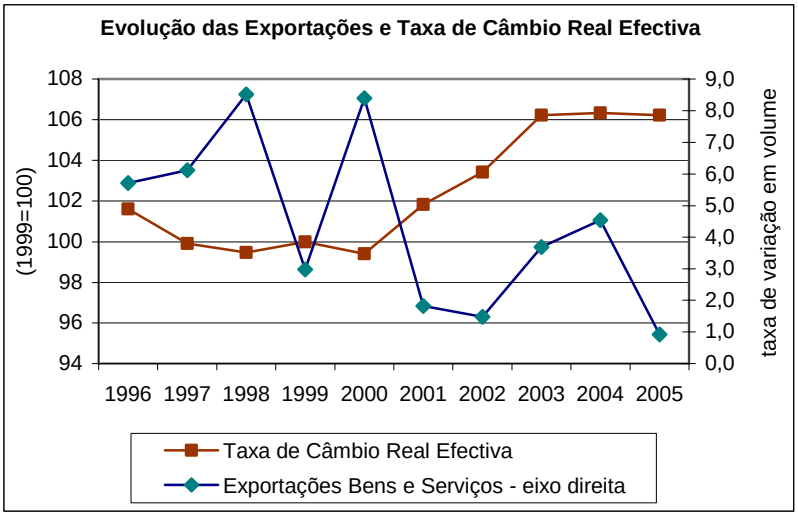
mercado doméstico de redes de retalho de produtos e de serviços de marcas não nacionais, carreando mais importações, mas também pagamentos mais elevados de rendas ao exterior e, simultaneamente, confinam grande parte dos produtos nacionais ao retalho tradicional, em acelerada perda/desqualificação decorrente, quer de novos modelos de negócio em expansão, quer de tendências urbanas marcadas pelo definhamento dos centros das principais cidades e dos seus centros históricos;

- a integração na moeda única e a adopção do euro representaram uma alteração do regime económico em termos, quer dos instrumentos de política económica disponíveis, quer dos mecanismos de ajustamento aos desequilíbrios e aos choques exógenos. Neste contexto, a apreciação da taxa de câmbio real que se verificou em Portugal após o ano 2000, a qual aliás se verificou também na Área do Euro, veio a repercutir-se num agravamento do desemprego, que tenderá a agravar-se e prolongar-se se não tiver lugar um processo de intensa reestruturação do sector produtivo;

- por seu turno, o alargamento ao leste europeu, além de constituir uma nova fonte de pressão concorrencial em termos de comércio internacional, tornou aqueles países destinos privilegiados para os movimentos de deslocalização e de expansão empresarial das principais empresas alemãs e do norte da Europa, deixando Portugal mais periférico face aos fluxos de IDE.

Os resultados do processo de ajustamento neste período de forte "perturbação" do funcionamento da economia portuguesa podem ser avaliados através da evolução da posição competitiva do país, da performance das exportações, mas também, do ritmo e da natureza da recomposição da carteira de actividades orientadas para o comércio global.

Gráfico I.20



Fonte: Eurostat

As dificuldades com que o país se confronta em termos de comércio internacional são bem ilustradas pela imagem de "cerco". Devido ao seu posicionamento em termos de

carteira de produtos para o mercado internacional, Portugal concorre com um conjunto de novos e dinâmicos "actores", distribuídos por cinco grupos:

- países especializados nas produções baseadas na intensidade do trabalho ou nos recursos naturais, como a Bulgária e Roménia, a Turquia, o Norte de África e o Paquistão;

- países especializados em produtos baseados no conhecimento (como a electrónica), embora não estejam envolvidos na sua concepção; são os casos de alguns países do sudeste asiático, Filipinas, Tailândia ou Malásia;

- países especializados na exportação de recursos naturais e na intensidade de utilização dos mesmos – como são os casos do Brasil, Argentina e Chile – e de produtos com competitividade baseada na escala de produção; neste último grupo destaca-se o Brasil que tem vindo a diversificar as suas exportações, sendo de referir, a título de exemplo, o calçado, automóvel e aeronáutica;

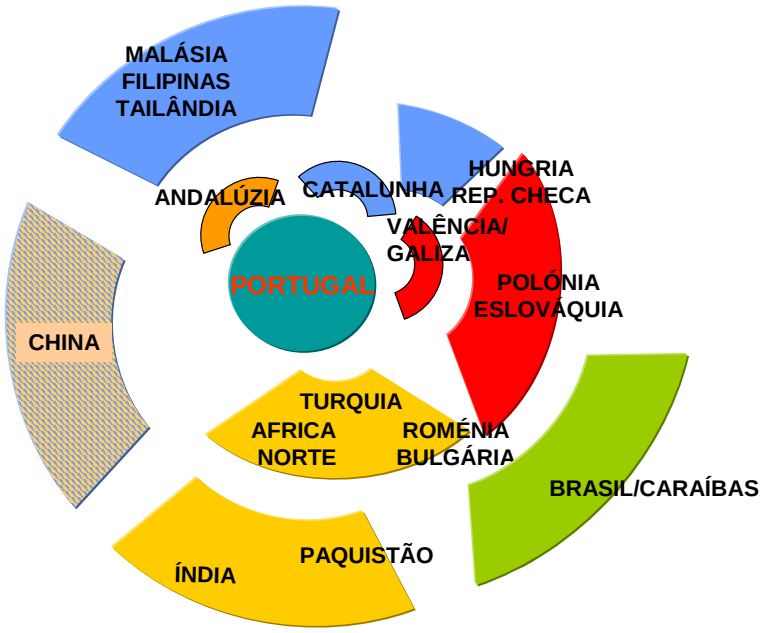
- países que, como a China e a Índia, têm ainda uma forte expressão de produtos baseados na intensidade de trabalho, mas que estão a diversificar para a electrónica (China) ou para os serviços intensivos em tecnologia (Índia);

- países que se estão a posicionar entre os produtos baseados na escala de produção e os baseados no conhecimento, ou na escala de produção e na intensidade de utilização dos recursos naturais, como os países da Europa Central (República Checa, Polónia, Eslováquia e Hungria)[11].

Figura I.1

PORTUGAL – UMA ECONOMIA "CERCADA"?

Concorrentes no Espaço de Especialização de Portugal



[11] RIBEIRO, J. F. e outros (2003).

...a importância dos sectores não transaccionáveis e a fragilidade dos sectores transaccionáveis...

A economia portuguesa caracteriza-se por um padrão de especialização baseado em sectores com baixo conteúdo tecnológico e de baixo valor acrescentado, intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, com uma dimensão demasiado elevada dos *serviços não transaccionáveis* e dos *serviços não mercantis*. Na última década assistiu-se a um movimento de ajustamento da estrutura produtiva, traduzindo-se em algumas alterações do padrão de especialização. No entanto, o ritmo daquele movimento foi lento e a mudança do padrão de especialização não foi tão intensa quanto o desejável, existindo riscos à consolidação dessa mudança, designadamente, face às novas condições associadas ao alargamento da UE.

Os *sectores não transaccionáveis e não mercantis* representam cerca de 80% do VAB e 68% do emprego. Enquanto o conjunto destas actividades reforçou o seu peso na economia, os *sectores transaccionáveis* reduziram a sua importância, recuando para menos de 20% do VAB total.

Quadro I.9

Evolução Sectorial do VAB e do Emprego

	VAB		Emprego		VAB	Emprego
	Estrutura				T.M.A.C.	
	1995	2003	1995	2003	1995-2003	
Transaccionáveis	24,8	19,6	37,2	32,4	1,5	-0,3
Trabalho e recursos intensivos	16,5	12,3	30,1	25,8	-0,2	-0,5
Capital intensivos	5,7	4,2	4,3	3,9	2,2	0,1
Tecnologia intensivos	2,1	2,0	2,1	1,9	6,4	0,3
Escala intensivos	0,6	1,1	0,8	0,8	16,7	2,6
Não Transaccionáveis	56,0	57,9	46,0	49,6	3,0	2,4
Serviços não transaccionáveis	25,9	25,8	31,0	33,3	2,1	2,3
Serviços internacionalizáveis	30,1	32,1	15,0	16,3	3,7	2,4
Não mercantis	19,2	22,6	16,9	18,0	2,3	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	2,5	1,4

Fonte: INE; DPP

Nos ***sectores transaccionáveis***, as actividades caracterizadas como *trabalho e recursos intensivas* mantêm a hegemonia, embora se tenha verificado uma redução da sua representatividade. Não obstante, em 2003 representavam ainda 62,8% e 79,6%, respectivamente, do VAB e do emprego do conjunto dos *sectores transaccionáveis*. Também as actividades *capital intensivas* viram a sua importância económica diminuir. Paralelamente, verificou-se um avanço nas actividades escala intensivas, destacando-se por um intenso ritmo de crescimento do VAB.

Os ***sectores não transaccionáveis*** apresentaram uma tendência de evolução diferenciada em termos de VAB e de emprego ao nível dos seus dois subsectores, serviços não transaccionáveis e serviços internacionalizáveis. De facto, o avanço do peso dos serviços não transaccionáveis no emprego não teve correspondência em termos de VAB, enquanto que os serviços internacionalizáveis progrediram mais significativamente no que se refere ao VAB do que no que diz respeito ao emprego.

Os ***sectores não mercantis*** mantiveram uma trajectória de evolução que lhes permitiu ascender a 23% do VAB gerado na economia e a 18% do emprego. Qualquer dos seus subsectores, "administração pública, defesa e segurança social obrigatória", "educação" e "saúde e acção social" registaram crescimentos do emprego acima do conjunto da actividade económica, destacando-se em particular o crescimento do emprego no subsector "saúde e acção social".

Numa análise do padrão intersectorial de crescimento, entre 1995 e 2003, detectaram-se as seguintes tendências:

- ***Actividades em expansão*** (crescimento do VAB e do emprego acima da média): sectores com um conteúdo tecnológico médio, intensivos em capital e onde as economias de escala são o principal factor de competitividade. Incluem-se neste grupo, o "material de transporte" e a "borracha e matérias plásticas". O sector da "administração pública, defesa e segurança social obrigatória" foi único sector dos *sectores não mercantis* que registou um crescimento do VAB e do emprego acima da média;

- ***Actividades em expansão com perda de emprego*** (com crescimento do VAB acima da média e do emprego abaixo da média): sectores com conteúdo tecnológico baixo e médio, e que apresentam como factores de competitividade a diferenciação do produto ("máquinas e equipamentos", "equipamento eléctrico e de óptica" e "produtos metálicos") e/ou a intensidade em mão-de-obra ("madeira e suas obras"). Nos *sectores não transaccionáveis* salientaram-se a "electricidade, gás e água", as "actividades financeiras" e os "transportes, armazenagem e comunicações", sendo que, nos dois primeiros sectores o maior crescimento do VAB foi acompanhado por quebras do emprego;

- ***Actividades em declínio com ganhos de emprego*** (crescimento do VAB abaixo da média e do emprego acima da média): sectores com baixo conteúdo tecnológico, intensivos em recursos naturais e ou em mão-de-obra. Incluem-se os sectores "outras indústrias extractivas" e "outros produtos das indústrias transformadoras não especificados como o mobiliário". Além disso, cerca de dois terços dos *sectores não transaccionáveis* e dos *sectores não mercantis* apresentaram também aquela evolução: "construção", "comércio", "serviços sociais e pessoais colectivos", "serviços às famílias", "alojamento e restauração", "actividades imobiliárias e serviços prestados às empresas", "educação" e "saúde e acção social".

- ***Actividades em declínio*** (crescimento do VAB e do emprego abaixo da média): sectores trabalho e recursos intensivos, com baixo e médio conteúdo tecnológico, como "alimentares, bebidas e tabaco" e "outros produtos minerais não metálicos" e capital intensivos como a "química", os quais registaram fracos crescimentos do

VAB e quebras do emprego. Inclui-se neste grupo sectores que registaram quebras simultâneas do VAB e do emprego e que apresentam como principais características a intensidade em trabalho e ou em recursos naturais, com um baixo conteúdo tecnológico: "agricultura", "pesca", "têxtil" "couro" e "papel".

...os fracos ganhos de produtividade reflectem o avanço dos sectores não transaccionáveis e não mercantis e as fragilidades dos sectores transaccionáveis...

O padrão de evolução da produtividade constitui um factor determinante para a sustentabilidade da melhoria dos níveis de bem-estar. Entre 1995 e 2003, a produtividade aparente do trabalho, cresceu 1,2%, resultando de um crescimento mais intenso nos *sectores transaccionáveis* (2,2% face a um crescimento praticamente nulo nos *sectores não transaccionáveis e não mercantis).*

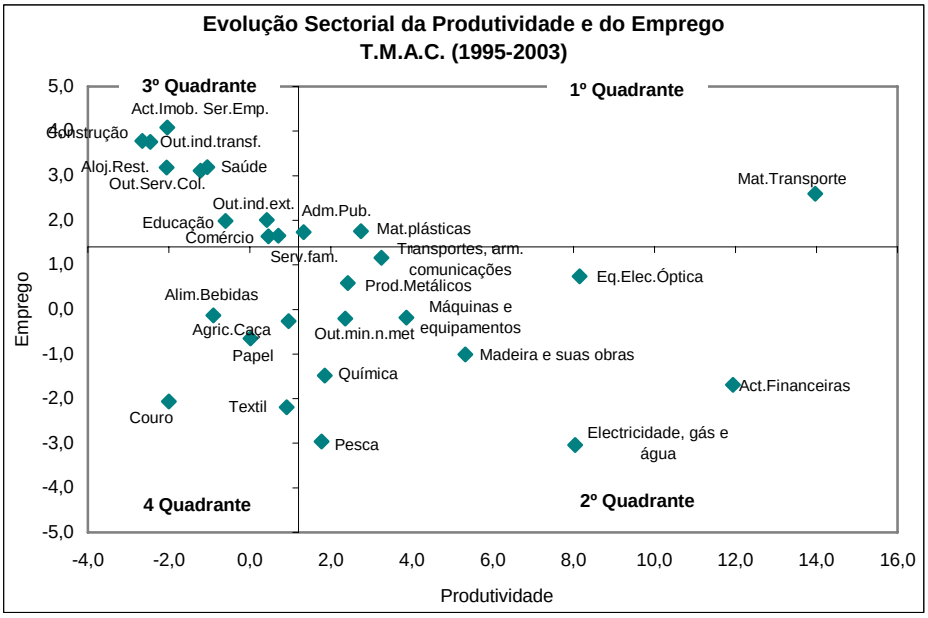
Salienta-se, igualmente, o desempenho dos *serviços internacionalizáveis* nos quais se verificou um crescimento da produtividade superior à do total da actividade económica, nomeadamente, nas "actividades financeiras" e nos "transportes, armazenagem e comunicações" que contribuíram, no conjunto destas actividades, com cerca de 30% para o crescimento médio da produtividade global.

Ao nível dos *sectores transaccionáveis*, destacam-se os *sectores intensivos em capital*, *tecnologia* e *baseados em economias de escala* com crescimentos médios da produtividade mais intensos: "química", "borracha e matérias plásticas", "produtos metálicos", "máquinas e equipamentos", "equipamento eléctrico e de óptica" e "material de transporte".

Para uma melhor apreensão da dinâmica intersectorial importa cruzar o desempenho em termos de evolução da produtividade com o do emprego. Assim, de vinte e oito sectores analisados[12], destacam-se as seguintes conclusões: apenas em dois sectores da indústria se verificou um crescimento simultâneo da produtividade e do emprego acima da média, "material de transporte" e "fabricação de produtos de borracha e de matérias plásticas" (1º. Quadrante); em dez sectores o crescimento da produtividade acima da média foi proporcionado em parte por quebras do emprego (2º. Quadrante); em dez sectores, sobretudo em actividades não transaccionáveis e não mercantis, o crescimento da produtividade abaixo da média foi acompanhada pela expansão do emprego (3º. Quadrante) e em cinco sectores verificaram-se quebras do emprego e evoluções negativas da produtividade, "agricultura", "alimentação e bebidas", "têxtil", "calçado" e "papel" (4º. Quadrante).

[12] Por problemas estatísticos, não se analisaram os sectores da hulha e linhite, petróleo bruto e gás natural; urânio e tório e do coque, produtos petrolíferos refinados e combustível nuclear.

Gráfico I.21



VAB a preços de 2000.

Por agrupamentos de ramos de actividade (31 ramos).

Fonte: INE; DPP

...a progressão dos CTUP foi particularmente significativa nos sectores não mercantis...

Os Custos de Trabalho por Unidade Produzida (CTUP)[13] continuaram bastante abaixo dos verificados nos países mais desenvolvidos, reflectindo, designadamente, o baixo nível de produtividade da economia portuguesa. Entre 1995 e 2003, os CTUP cresceram em termos médios anuais 1,5%[14], evolução explicada por um crescimento das remunerações por empregado mais acentuado do que o crescimento da produtividade (2,7% e 1,2%, respectivamente).

Em termos sectoriais, a progressão dos CTUP foi particularmente significativa nos sectores *não mercantis*. Nos *sectores não transaccionáveis*, foi sobretudo acentuado o crescimento dos CTUP da "construção", enquanto os *sectores transaccionáveis* registaram uma diminuição significativa dos CTUP.

[13] OECD Economic Surveys - Portugal April 2006.

[14] Valores obtidos a partir das Contas Nacionais do INE, desagregadas a 31 ramos, a preços de 2000 e onde se utilizou para o cálculo da produtividade o VAB/ETC e para os CTUP ((Remunerações/ Emprego)/produtividade).

A posição competitiva dos sectores transaccionáveis

Ao longo da última década, a posição competitiva da economia portuguesa[15] manteve-se desfavorável revelando que o ritmo de recomposição da carteira de actividades de Portugal foi insuficiente para uma progressão do nosso posicionamento no comércio internacional.

Entre 1995 e 2004, é possível detectar quatro grandes tendências:

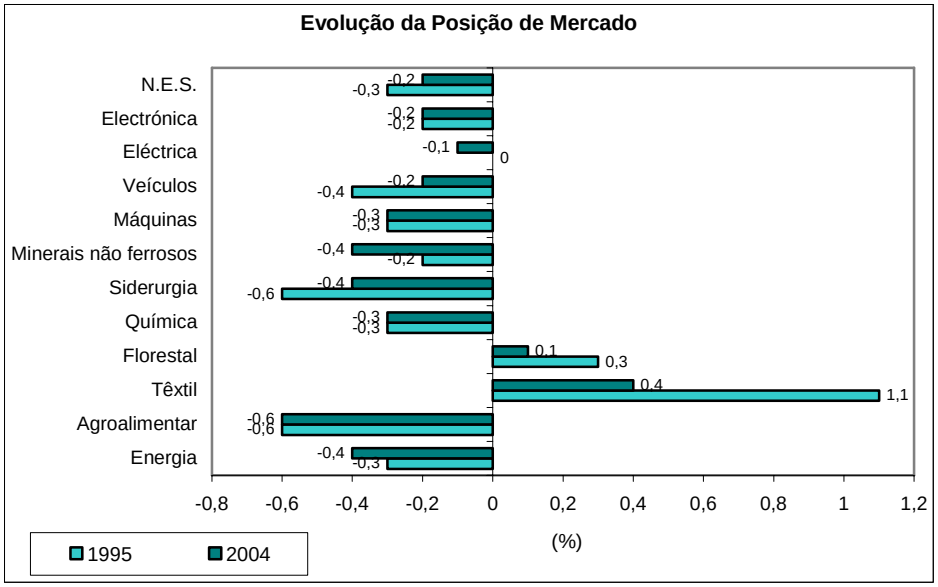
- Uma forte degradação do posicionamento das únicas fileiras em que a posição de mercado é positiva, as fileiras "têxtil" e "florestal"; na fileira "têxtil", a perda de posição de mercado foi particularmente visível no "vestuário", "tecelagem" e "couro", enquanto que na fileira florestal, se salientou a perda nos "artigos de madeira" e no "papel"; recuo, igualmente, na posição da "electrónica de consumo", "cimento" e "cerâmica";

- Apesar de se saldarem por posições de mercado negativas, verifica-se uma evolução favorável no "material informático" e "artigos de borracha";

- A emergência da fileira "veículos", especialmente nas categorias "componentes para veículos" e "automóveis e motociclos";

- A manutenção da posição favorável das "bebidas".

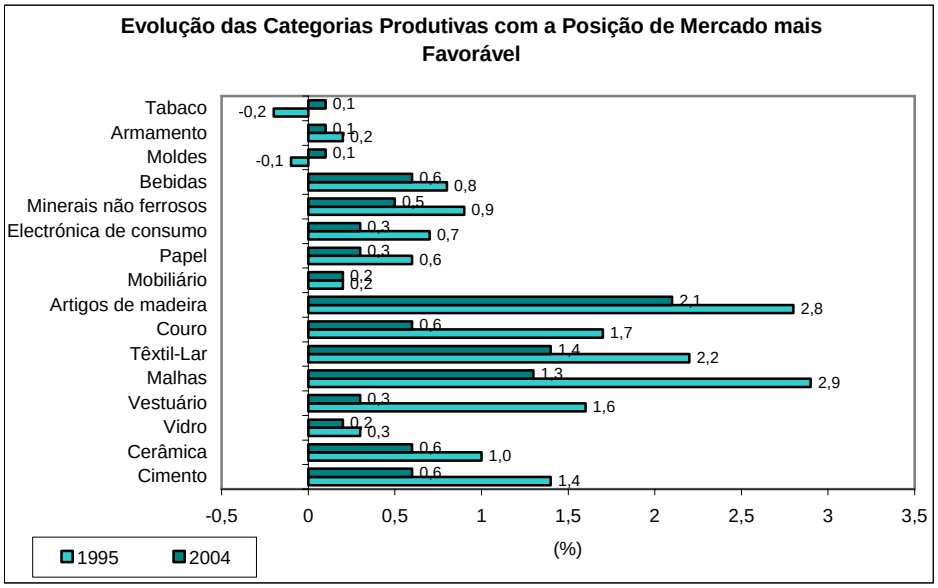
Gráfico I.22



Fonte: CEPII - Chelem (versão Março de 2006)

[15] Indicador de posição de mercado desenvolvido pelo CEPII, utilizando a base de dados CHELEM: (Xik-Mik)/Wk*100 para cada ano onde Xik e Mik são, respectivamente, as exportações e as importações de um pais i no produto k e Wk é o comércio mundial do produto k.

Gráfico I.23



Fonte: CEPII - Chelem (versão Março 2006)

De acordo com o observado no período 1995-2004 podemos verificar no que diz respeito aos pontos fortes e fracos da economia[16], três movimentos, embora com amplitude limitada:

- Ganharam vantagem comparativa: sectores com conteúdo tecnológico médio e onde as economias de escala são o principal factor de competitividade, como os "veículos" e "produtos da borracha e matérias plásticas";

- Mantêm vantagens comparativas, mas com tendência nítida de regressão: o "vestuário" e os "produtos do couro" e "outros minerais não metálicos";

- Agravamento das desvantagens comparativas nos "produtos do petróleo e gás natural", nas "alimentares e bebidas" e nos "equipamentos de rádio e comunicação".

[16] Indicador desenvolvido pelo CEPII com base nos dados do CHELEM

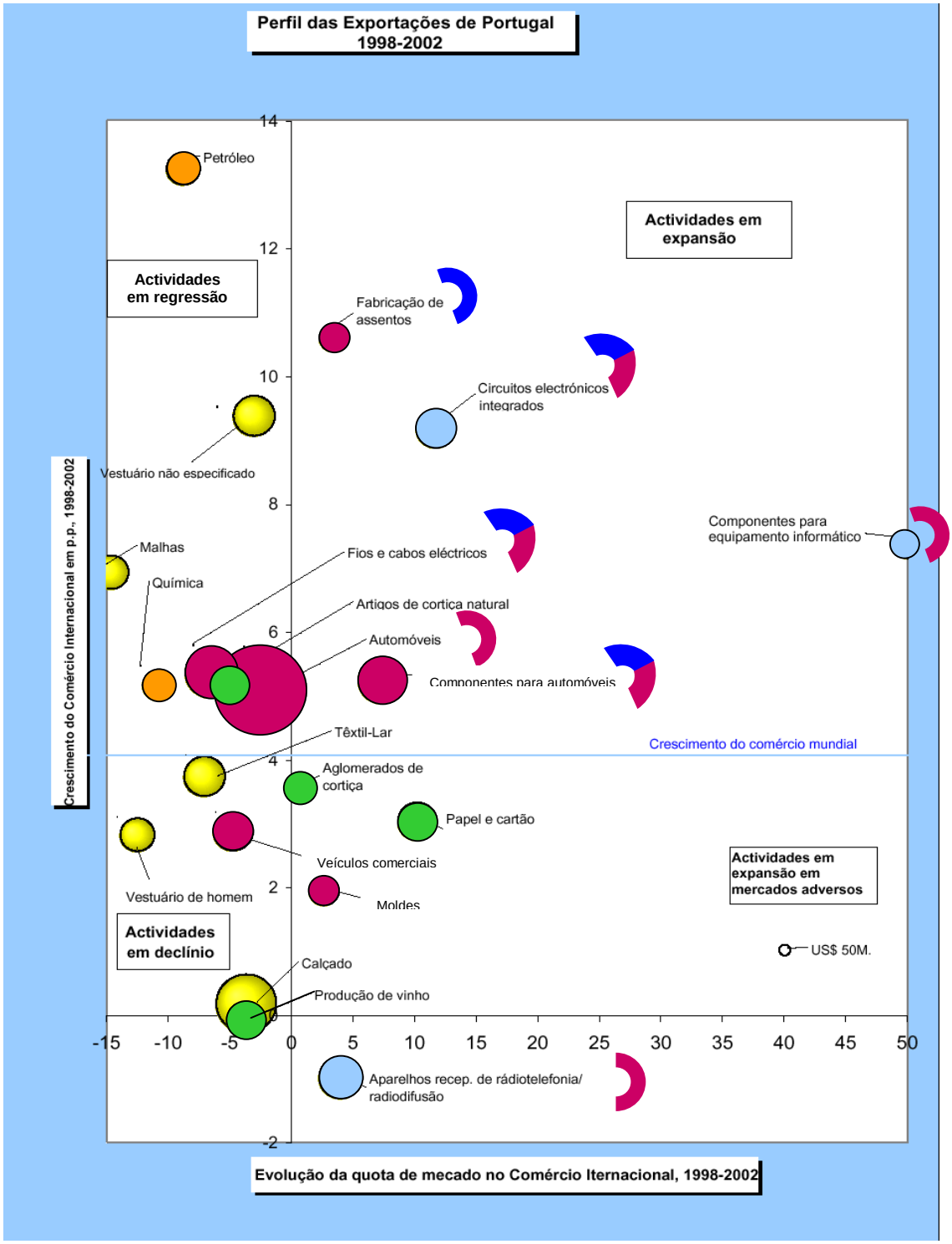
* Vantagens Comparativas Reveladas 1 = f ik = [yik - gik*yi]*ekn

yik = 1000* (xik-mik)/yi	yi - PIB em dólares correntes
gik = (xik+ mik)/(xi+mi)	xik - exportações do produto k feitas pelo país i
yi = 1000*(xi-mi)/yi	mik - importações do produto k feitas pela região i
ekn = wkr/wr:wkn/wn	xi - exportações totais do país i
	mi - importações totais do país i
	wk(0) - comércio mundial do produto k no ano o
	wk(n) - comércio mundial do produto k no ano n
	wn - comércio mundial total no ano n
	wkr – comércio mundial do produto k no ano base (ano r = 2000)
	wr – comércio mundial total no ano base (ano r = 2000)

A fragilidade da carteira de actividades exportadoras percepciona-se com nitidez quando se confronta o desempenho das vendas ao exterior por grandes categorias produtivas – avaliado através da quota de mercado – com a dinâmica do comércio internacional, igualmente por categorias produtivas.

Conforme se constata na figura II.2 sobre o Perfil das Exportações de Portugal, 1998-2002, apenas um reduzido segmento dos produtos que Portugal coloca nos mercados externos, se enquadram nas actividades em expansão, “componentes para automóveis”, “fabricação de assentos”, “circuitos integrados” e “componentes para equipamento informático”; sendo que destas, têm uma expressão muito limitada as que se podem considerar como intensivas em conhecimento (representadas a azul claro). Verifica-se, por outro lado, que uma importante parcela das exportações portuguesas não tem registado ganhos de quotas de mercado, destacando-se, pela sua importância, os “veículos automóveis”, os “fios e cabos eléctricos”, “calçado”, “vestuário”, “têxtil-lar”, “artigos de cortiça natural” e “vinho” (3º e 4º quadrantes).

Figura I.2



Papel chave do IDE alemão na exportação

Papel chave do IDE francês na exportação

Nota: a dimensão do círculo representa o valor da exportação do produto.

Fonte: ITC/UNCTAD; DPP

Os riscos associados a esta carteira de actividades tornam-se particularmente evidentes quando se avalia a tipologia de produtos em termos de factores de competitividade. Através da leitura do mesmo gráfico identificam-se como dominantes: os produtos em que as economias de escala são o factor determinante de competitividade (representados a vermelho); os produtos intensivos em trabalho (representados a amarelo) e os produtos cuja competitividade se baseia na intensidade de recursos naturais (representados a verde).

Este perfil das exportações permite ainda verificar que todas as actividades em expansão (1º quadrante), estão associadas a projectos de IDE em Portugal, sendo as multinacionais alemãs e francesas protagonistas determinantes.

...investimento directo estrangeiro factor de modernização da economia...

Os projectos de investimento estrangeiro desenvolvidos em Portugal foram os principais responsáveis pelas alterações no padrão de especialização da economia portuguesa, contribuindo para o aumento do conteúdo tecnológico dos produtos exportados e induzindo ganhos em termos de produtividade.

Como acima referido, o investimento directo alemão tem assumido um papel chave na economia nacional visível pela importância que as filiais das multinacionais têm ao nível das exportações portuguesas, designadamente de veículos, componentes para automóveis, electrónica, e pneus.

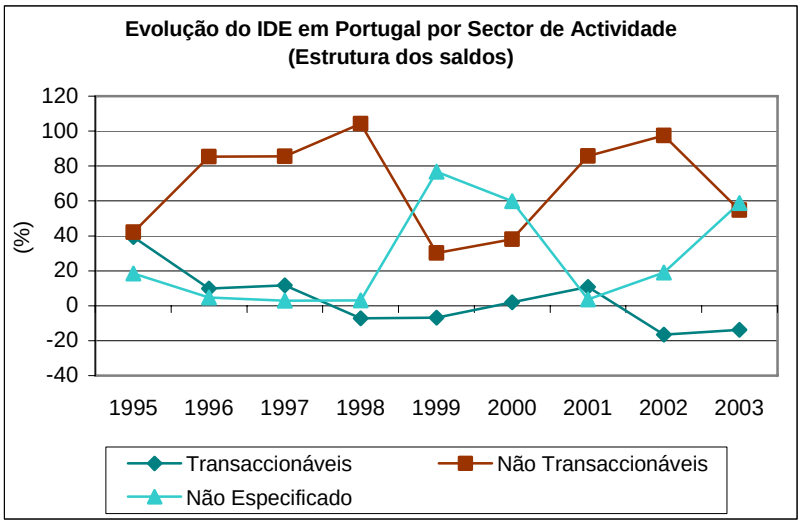
No entanto, verificou-se que a evolução do IDE em Portugal sofreu oscilações significativas, tendo diminuído a sua importância na balança financeira.

De acordo com o Índice de Desempenho do IDE no país receptor[17], o qual estabelece para 140 países um ranking da importância do investimento directo no país receptor, Portugal, encontrava-se, em 2004, em 81º lugar, depois do Reino Unido, México e França e imediatamente antes da Argentina, Israel e Malta. Esta posição foi das piores que Portugal registou desde 1990 (12º lugar e 44º lugar em 2003).

Em particular no que se refere aos sectores transaccionáveis, Portugal tem revelado insuficiências na atracção do IDE, perdendo terreno para os seus mais directos concorrentes, designadamente os novos Estados-membros da União. Entre 1995 e 2003, o IDE dirigiu-se essencialmente aos sectores não transaccionáveis perdendo, progressivamente, importância os investimentos externos afectos às actividades transaccionáveis. Os fluxos de IDE dirigidos aos sectores transaccionáveis representaram 0,1% do PIB, enquanto os fluxos totais de IDE ascendiam a 2,4% do PIB.

[17] World Investment Report 2005, UNTACD.

Gráfico I.24



Fonte: UNCTAD; DPP

Nos sectores *não transaccionáveis*, salientou-se a predominância do IDE dirigido, designadamente, às "telecomunicações", "actividades financeiras" e aos "serviços de consultoria jurídicos e de contabilidade" e "outros serviços prestados às empresas" e, ao nível dos *serviços não transaccionáveis,* destacou-se o "comércio".

...presença das empresas nacionais no estrangeiro caracterizou-se por uma concentração significativa num reduzido número de sectores e de empresas...

A internacionalização da economia nacional tem-se vindo a afirmar pela via do investimento directo. O investimento directo dirigiu-se, dominantemente, a países com proximidade linguística, cultural e histórica ou geográfica, nomeadamente, Brasil, Espanha, França, Reino Unido, Suíça, Alemanha e EUA.

A evolução positiva do IDPE (investimento directo de Portugal no exterior) foi motivada, fundamentalmente, por um reduzido conjunto de empresas nas áreas dos *serviços não transaccionáveis* ("electricidade, gás e água", "construção" e "comércio") e dos *serviços internacionalizáveis* ("telecomunicações", "actividades financeiras" e "serviços prestados às empresas"), sendo ainda importante a presença de empresas pertencentes a sectores *trabalho e recursos intensivos* ("madeira e suas obras" e "outros minerais não metálicos").

Segundo o Índice de Desempenho do Investimento Directo do País no Exterior, estabelecido para 132 países, Portugal ocupava, em 2004, o 15º lugar atrás do Chipre, Canadá e Reino Unido e à frente da França, Áustria e Austrália (40º lugar em 1990 e 19º em 2003).

...uma estrutura empresarial em que predominam unidades de reduzida dimensão e com problemas estruturais...

O tecido empresarial português, em que são predominantes as pequenas e médias empresas, confronta-se com limitações estruturais, como um nível de competências internas reduzido, designadamente em termos de gestão, organização de processos e comercialização, obstáculos à cultura de aprendizagem, peso ainda demasiado importante de actividades em áreas pouco intensivas em tecnologia e conhecimento, a reduzida dimensão do mercado onde operam e dificuldades em se inserirem em modelos de cooperação e de integração em redes.

Configurando um quadro limitado em termos de capital social, as características estruturais da generalidade das PME não permitiu que tirassem partido das oportunidades que se abriram com o Mercado Interno e se aprofundaram com a União Económica e Monetária. A generalidade das empresas portuguesas tiveram, assim, dificuldade em afirmar-se no plano internacional, reduzindo consequentemente as condições para competirem no mercado doméstico. O número de actores com capacidade para beneficiarem do novo paradigma de funcionamento dos mercados globais revelou-se insuficiente.

Os actores mais fortes optaram, predominantemente, por estratégias de consolidação, quer no mercado doméstico, quer através de investimentos directos, em áreas de negócio favorecidas pela acentuada redução das taxas de juro, pelo vasto programa de investimentos de iniciativa pública em infra-estruturas e pela liberalização dos mercados das *utilities*, afastando-se de áreas de negócio mais expostas à concorrência global, com outro tipo de requisitos em termos de competências e com retornos menos elevados.

No relacionamento da economia real com o sector financeiro, assistiu-se a uma modernização limitada dos modelos de financiamento empresarial; o mercado de capitais não se revelou como alternativa substancial de financiamento das empresas, devido à sua reduzida dimensão e volatilidade.

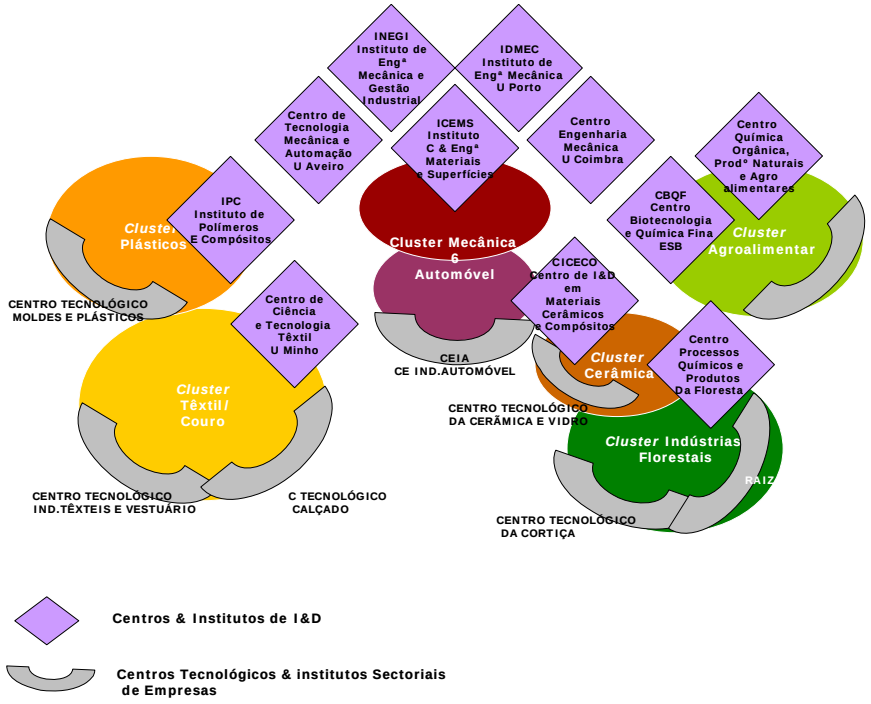
INOVAÇÃO EM SECTORES EXPORTADORES (1)

Apesar dos resultados globais do processo de reestruturação das actividades produtivas serem ainda limitados em termos de ganhos da posição competitiva do país, assistiu-se nos últimos anos, na esfera dos clusters que reúnem os usualmente designados sectores tradicionais, diversos movimentos no sentido do up-grading de processos, de produtos e de modelos de negócio.

Partindo de um vasto conjunto de competências e da tradição empresarial em determinadas áreas de negócio foi possível, através, designadamente, do alargamento da base tecnológica da junção de competências nas áreas do design, do marketing e da comercialização, evoluir para segmentos de produção mais exigentes, mas também, mais em linha com novas dinâmicas da procura.

Para aquela evolução foi decisivo o papel dos Centros Tecnológicos, com funções de assistência técnica, difusão de novas tecnologias, metrologia, certificação de qualidade, formação e informação tecnológica e comercial, estando envolvidos em actividades de I&D em consórcio com empresas e centros de investigação[18].

CENTROS TECNOLÓGICOS E CENTROS DE I&D DE BASE UNIVERSITÁRIA INTEGRADOS NOS PRINCIPAIS CLUSTERS DA REGIÃO NORTE E CENTRO LITORAL



Fonte: "Portugal: Clusters, Centros de Excelência e Potencial de Inovação nas Regiões Exportadoras" *Prospectiva e Planeamento*, nº 13, DPP, 2006

Exemplos deste percurso podem encontrar-se em diversos clusters. Neste texto procurar-se-á ilustrar sumariamente os casos do têxtil, do calçado, dos plásticos e da mecânica.

[18] Vd. o Centro de Apoio à Indústria Metalomecânica, no Porto, o Centro Tecnológico da Indústria Têxtil e do Vestuário, em Vila Nova de Famalicão, o Centro Tecnológico do Calçado, em São João da Madeira, o Centro Tecnológico da Indústria da Madeira e do Mobiliário, em Paredes, o Centro Tecnológico da Cortiça, em Santa Maria das Lamas e o Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro, em Coimbra.

***Cluster* Têxtil**

As Indústrias Têxteis e do Vestuário, têm evoluído no sentido do reforço dos segmentos finais – têxtil lar, malhas e vestuário de tecido – e do desenvolvimento de têxteis para aplicação noutros sectores – como o automóvel. Apesar de apresentar ainda uma configuração essencialmente extensiva, sem fornecedores de máquinas e tecnologia específica, sem fornecedores de materiais e com um desenvolvimento ainda limitado de competências de *design*, o seu *core* tem vindo a ser objecto de uma maior divisão de trabalho, com o dinamismo de fornecedores especializados em certo tipo de operações – vd. tinturarias ou de produtos intermédios – vd. fios texturizados.

Em termos empresariais, destacam-se, fora do núcleo central do cluster unidades que, nos segmentos da produção de tecidos de malha, de vestuário de malha e de *lingerie* e da confecção em tecido, embora trabalhem essencialmente para grandes marcas internacionais, vendem com marca própria, tendo algumas iniciado o *franchising* dessas marcas.

Dentro do *cluster* identificam-se actividades em franco crescimento, como os têxteis especiais, sobretudo destinados à indústria automóvel (por exemplo para os assentos). Mais recentemente, surgiram novas aplicações dos têxteis, de que são exemplo os materiais compósitos para o fabrico de embarcações de recreio insufláveis.

Também os diferentes segmentos dos têxteis técnicos e/ou funcionais têm registado um dinamismo importante, estimando-se que entre 2004 e 2006 o número de empresas com actividade neste segmento tenha aumentado cerca de 50%. Em termos de aplicações na indústria portuguesa predominam as produções para o *Desporto e lazer*, *Componentes técnicos para vestuário e calçado*, *Protecção pessoal e de bens* e *Saúde e higiene.*

A densidade e progressiva sofisticação do cluster Têxtil no Ave, onde se localiza o respectivo centro de gravidade, tem vindo a proporcionar o desenvolvimento do sector dos serviços às empresas, que já se encontra entre os maiores empregadores da região.

***Cluster* Couro**

O Cluster Couro, concentrado no Norte e Centro Litoral, apresentou, na década de 90, duas características:

- a sua actividade principal – o fabrico de calçado – apresentou um forte crescimento da exportação, mantendo-se centrado num segmento – o calçado de couro;
- concretizou-se um processo exemplar de cooperação empresarial, dinamizado pelo Centro Tecnológico, no sentido do aprofundamento e densificação do *cluste*r, em torno da endogeneização de novas tecnologias de fabrico e de novos modos de organização.

Em termos empresariais, o núcleo central deste cluster é constituído por um conjunto de empresas nacionais de média ou grande dimensão, mas com diferentes modos de posicionamento no mercado, indo das que fornecem as grandes marcas internacionais às que se orientam para segmentos em que o elemento mais valorizado é o *design* estético que elas procuram dominar, até às que se impõem pela aquisição de marcas e pela forte internacionalização das suas operações, sem perder a base de fabrico em Portugal; é dentro deste conjunto que se encontram algumas das empresas que estiveram mais envolvidas no processo de cooperação empresarial que referimos atrás.

Imediatamente a seguir, encontra-se um conjunto de empresas estrangeiras de grande dimensão, várias das quais têm vindo a reduzir ou a cessar actividade em Portugal, deslocalizando-a para países do Norte de África ou do Leste europeu.

O *cluste*r foi-se densificando pelo crescimento de uma terceira vertente – a dos fornecedores especializados de componentes para calçado.

A contribuição principal para a densificação do *cluster* centrou-se, no entanto, no desenvolvimento de fabricantes de equipamento, alguns dos quais se tornaram eles próprios exportadores e inovadores em termos de soluções tecnológicas; na associação a fabricantes nacionais de equipamento de logística para o processo de automatização das funções de armazenagem; no envolvimento de *software houses* em projectos de I&D e na consolidação de empresas químicas especializadas no fornecimento ao sector.

A importância da articulação entre empresas do sector do calçado, fabricantes de equipamentos, produtores de *software* e empresas químicas está patente no conjunto de projectos de I&D em consórcio, quer financiados pela AdI, quer pelo PEDIP II e POE de que são exemplos projectos como os **FACAP** – Fábrica de Calçado do futuro; **SHOEROBOT** – Desenvolvimento de um *robo*t para aplicação em máquinas de calçado; **FATEC –** Fábrica de Alta Tecnologia para Fileira calçado; **ECOCOURO** orientado para o desenvolvimento de materiais e processos menos poluentes.

***Cluster* Moldes/ Plásticos**

O Cluster Moldes/ Plásticos tem vindo a consolidar-se como um dos mais inovadores do País, sendo de referir que na indústria de moldes para plástico se concentra a maior utilização de novas tecnologias da concepção e produção do País – CAD 3D; prototipagem rápida, tecnologias laser aplicadas à produção; engenharia inversa, engenharia simultânea, etc. O *Cluster* integra:

- um núcleo central constituído por empresas que, simultaneamente, são grandes produtoras de moldes e de plásticos técnicos, destinados sobretudo ao sector automóvel e em que se incluem empresas muito interessadas em passar a fornecer também os construtores aeronáuticos, bem como fabricantes de moldes e de equipamentos para a indústria transformadora de matérias plásticas (ex. máquinas de injecção), dispondo umas e outras de forte capacidade de concepção e de engenharia, tendo um pequeno número vindo a autonomizar em termos empresariais a prestação de serviços de engenharia baseadas no domínio de várias tecnologias;
- uma coroa muito numerosa de produtores especializados de moldes para plásticos, sem actividade paralela nos artigos em plástico e que trabalham para clientes externos;
- um conjunto de empresas fabricantes de produtos em plástico de maior exigência, de que se destacam os que fornecem o sector automóvel ou a embalagem;
- um grupo de fornecedores especializados da indústria de moldes, por exemplo, nas áreas do tratamento de superfícies, e um grupo de primeiros transformadores dos plásticos que fornecem o resto do *cluster ou* outros sectores, com chapas, perfis ou tubos ou com espumas sintéticas – começando a surgir algumas PME´s que produzem plásticos para os equipamentos médicos e utilizações hospitalares.

O centro de gravidade do *Cluster* localiza-se em Entre Douro e Vouga e no Pinhal Litoral.

***Cluster* Equipamentos**

O *cluster* Equipamentos no Norte e Centro Litoral tem quatro vertentes principais – uma orientada para as máquinas eléctricas; outra para os equipamentos específicos para indústrias ou para utilizações domésticas; uma terceira para os aparelhos de medida e automação e robótica; e uma quarta para aparelhagem eléctrica de baixa tensão – e um ponto de apoio comum num sector de fundições de ferro e alumínio – algumas das quais são também fornecedoras do *cluster* Automóvel:

- a primeira vertente está organizada em torno da maior empresa portuguesa de equipamento eléctrico do País e de filiais de duas empresas multinacionais desse sector, estando especializada na produção de equipamento pesado para a transmissão e distribuição de electricidade; num círculo imediatamente a seguir localizam-se os fabricantes de motores eléctricos como a maior empresa brasileira do sector; esta vertente engloba ainda os fabricantes de aparelhagem para distribuição de electricidade em baixa tensão; mais recentemente, e sob liderança da empresa portuguesa, tem-se assistido à autonomização de actividades de comando, controlo, automação e robótica;
- a segunda vertente inclui os fabricantes de equipamentos para as indústrias da madeira, cortiça, calçado; os poucos fabricantes de máquinas ferramentas para trabalhar metais; um forte pólo de caldeiraria orientado para as indústrias agro-alimentares (vd. equipamento para lacticínios) que tem vindo a sofisticar os seus produtos, (em que se inclui um fornecedor de instituições tão exigentes como o CERN);

- a terceira vertente é constituída pelas empresas que se dedicam à automação e robótica (automação de sistemas de energia, telecontrolo, automatização de sistemas de transporte, automatização industrial etc.); incluído nesta vertente está ainda o sector produtor de aparelhagem de medida;
- uma quarta vertente em que se incluem-se os fabricantes de termodomésticos – especializados no fabrico de esquentadores, ou presente nos equipamentos para restauração e hotelaria – bem como os fabricantes de electrodomésticos.

Mais recentemente, e na sequência da aposta nas energias renováveis, está a criar-se um pólo de competências em equipamento para o sector da energia eólica, com empresas interessadas em áreas de inovação como a energia das ondas ou os sistemas de armazenagem criogénica de hidrogénio.

Em termos de localização, o centro de gravidade do *Cluster* Equipamentos situa-se no Grande Porto, mas existem bases industriais significativas no Entre Douro e Vouga.

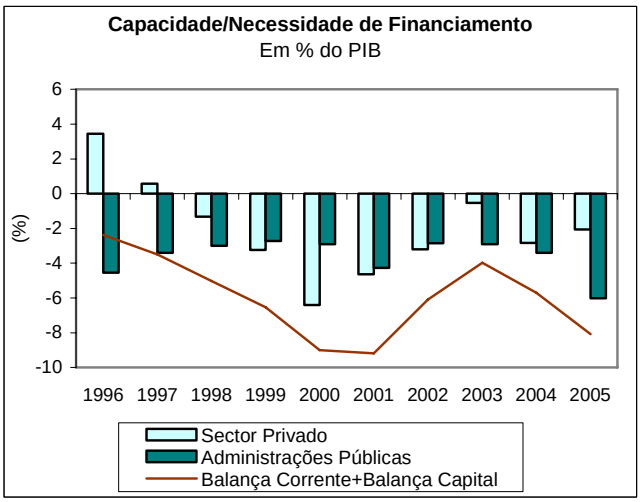
(1) – Texto elaborado a partir de DPP, 2003, "Portugal, o Litoral e a Globalização

2.2. Situação Financeira dos Agentes Económicos

Um dos pilares do padrão de crescimento da economia portuguesa tem residido numa forte expansão da procura interna, induzida por um crescimento elevado do investimento durante a fase ascendente do ciclo económico, mais suportada pelo consumo na fase subsequente e beneficiando, ao longo de todo o ciclo, de taxas de juro bastante baixas, que facilitaram o aumento do nível da despesa e a redução das taxas de poupança.

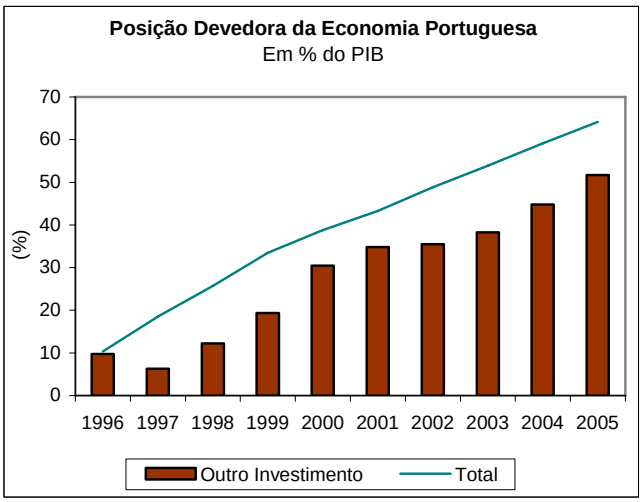
Tal facto originou um desfasamento significativo entre as taxas de investimento e de poupança interna ao longo dos últimos anos e deu lugar a um crescente recurso ao financiamento externo. O saldo conjunto da balança corrente e de capital evoluiu de 2,4 por cento do PIB, em 1996, para cerca de 9 por cento do PIB em 2000 e 2001, manten0d0o-se a níveis elevados a partir de então.

Gráfico I.25



Fonte: INE e Banco de Portugal

Gráfico I.26



Fonte: INE e Banco de Portugal

No último decénio, a poupança negativa das Administrações Públicas foi superior à do sector privado (3,5 e 2,0 por cento do PIB, em termos médios anuais, respectivamente); contudo, tomado individualmente, o sector das sociedades não financeiras registou um endividamento médio superior ao do sector público em cerca de 0,5 pontos percentuais do PIB no período 1995-2004.

...crescente endividamento dos agentes económicos...

A posição devedora da economia portuguesa, medida pela evolução da rubrica "outro investimento", agravou-se progressivamente ao longo da última década, situando-se em 2005, em cerca de 52% do PIB, que compara com um valor inferior a 10% em 1995. O nível de endividamento crescente dos agentes económicos constitui um factor de risco num momento em que a trajectória das taxas de juro se está a inverter.

Particulares

A trajectória descendente das taxas de juro, verificada ao longo da última década, para níveis historicamente baixos, associada às crescentes facilidades nas condições de oferta de crédito, deram lugar a uma redução da propensão ao aforro das famílias portuguesas e um crescente endividamento destas. Na realidade, tomando por referência a taxa de juro de empréstimos a particulares para habitação, constata-se uma redução de 10 p.p. entre 1995 e 2004. Durante o mesmo período, a taxa de poupança bruta dos particulares reduziu-se cerca de 4 p.p., enquanto que o endividamento das famílias em percentagem do respectivo rendimento disponível aumentou perto de 80 p.p..

A comparação com os níveis e as trajectórias de endividamento dos países da UE15 permite uma melhor avaliação da situação portuguesa. Em meados da década de 90, a taxa de endividamento total (curto prazo e longo prazo) das famílias portuguesas era a segunda mais baixa dos países da UE15. Em 2004, apenas a Dinamarca e a Holanda apresentavam taxas de endividamento das famílias superiores a Portugal. Entre 1995 e 2000, a generalidade dos países europeus registou um aumento assinalável da taxa de endividamento dos particulares, sendo esse agravamento particularmente intenso na Holanda (59,2 p.p.), em Portugal (53,5 p.p.) e na Dinamarca (39,6 p.p.). Embora esta trajectória de crescimento do endividamento dos particulares se tenha prolongado nos anos subsequentes, a sua intensidade diminuiu.

Importa referir que, em Portugal, o aumento do endividamento dos particulares foi acompanhado por um aumento da sua riqueza total (activos financeiros e activos não financeiros). Com efeito, entre 1996 e 2004, a riqueza total das famílias cresceu a um ritmo superior ao do PIB (diferencial de 1,7 p.p.). Durante estes dez anos, os activos financeiros das famílias registaram um aumento médio anual de 8,8%, enquanto que o

seu stock de capital (essencialmente composto de imóveis para habitação) aumentou 6,3%, ambos acima da taxa de crescimento nominal do PIB durante esse período (5,9%).

Quadro I.10

Taxa de Endividamento Total dos Particulares (1) (2)

Em percentagem do rendimento disponível

	1995	2000	2004	Variação	
				1995-2000	2000-2004
Itália	25,3	32,4	39,5	7,1	7,1
França	53,8	56,1	62,5	2,3	6,4
Bélgica	54,2	62,9	69,9	8,7	7,0
Finlândia	59,4	58,0	72,3	-1,4	14,3
Áustria	62,1	71,5	78,5	9,4	7,0
Espanha	47,3	72,6	93,8 (5)	25,3	21,2
Área do Euro (3)	**64,1**	**77,0**	**96,2**	**12,9**	**19,2**
UE15 (4)	**66,6**	**79,8**	**105,4**	**13,2**	**25,6**
Alemanha	89,2	106,1	100,7	16,9	-5,4
Suécia	93,6	99,3	111,3 (6)	5,7	12,0
Portugal	**39,1**	**92,6**	**116,6** (7)	**53,5**	**24,0**
Holanda	113,1	172,3	214,0	59,2	41,7
Dinamarca	151,7	191,3	198,1 (6)	39,6	6,8

(1) O conceito de endividamento utilizado inclui apenas o crédito concedido

(2) Incluindo Instituições Sem Fim Lucrativo ao serviço das Famílias (ISFLSF)

(3) Não inclui Grécia, Irlanda e Luxemburgo

(4) Não inclui Grécia, Irlanda, Luxemburgo e Reino Unido

(5) 2003

(6) 2002

(7) Estimativa DPP

Fonte: Eurostat e DPP

Sociedades não financeiras

A poupança financeira das sociedades não financeiras foi sistematicamente negativa entre 1995 e 2004[19]. No período 1995-2000 as necessidades de financiamento intensificaram-se de forma regular até atingirem 8,5 do PIB em 2000. Nos quatro anos subsequentes assistiu-se ao movimento inverso, verificando-se uma redução das necessidades de financiamento para 4,2% do PIB, em 2004.

Em termos de operações não financeiras, estas trajectórias ilustram o desfasamento entre as evoluções da poupança corrente das sociedades e do investimento empresarial durante esses períodos. A partir de meados dos anos 90, em larga medida resultado da trajectória descendente das taxas de juro, ocorreram condições favoráveis ao aumento do investimento e reestruturação/modernização das empresas, nomeadamente através: da intensificação da internacionalização de um conjunto de grandes empresas, em particular

[19] Apenas em 1996 se apurou uma poupança financeira marginalmente positiva (0,0 por cento do PIB).

nos sectores da electricidade, telecomunicações e distribuição; da reestruturação de alguns grupos económicos através da aquisição e fusão de empresas; bem como da participação na construção de infra-estruturas públicas, das quais se destacam as infra-estruturas rodoviárias de "portagem virtual".

Entre 1995 e 2004, o nível de endividamento das empresas não financeiras aumentou cerca de 40 p.p. do PIB, atingindo 95,1% do PIB em 2004. O ritmo de endividamento do sector empresarial foi particularmente acentuado no período 1998-2001, durante o qual ocorreu um aumento médio dos passivos financeiros da ordem dos 21%. Segundo a última informação disponível[20], a tendência de crescimento do endividamento das empresas não financeiras terá prosseguido em 2005.

A taxa de cobertura dos passivos financeiros pelos activos financeiros aumentou gradualmente a partir de meados da década de 90, até se situar acima dos 51 por cento em 1998. Contudo, entre 1999 e 2001 o fluxo de endividamento cresceu consideravelmente mas a um ritmo mais rápido que o dos seus activos financeiros, donde a taxa de cobertura activos/passivos se tenha reduzido perto de 17 p.p., vindo esse rácio a estabilizar em torno dos 39% a partir de então.

Administrações públicas

Entre 1995 e 2005, a actividade financeira das administrações públicas saldou-se, sistematicamente, por uma poupança financeira[21] negativa.

A evolução da dívida bruta das administrações publicas acompanhou a evolução da poupança financeira do sector. Entre 1995 e 2000, o peso da dívida bruta no PIB, partindo de um valor já muito próximo do valor de referência de 60%, reduziu-se progressivamente até se situar em cerca de 50% em 2000. A partir de então, a trajectória do rácio dívida bruta/PIB assumiu o movimento inverso, atingindo, em 2005, perto de 64% do PIB.

2.3. Resultados das Contas Externas

...necessidades de financiamento externo elevadas, sem contrapartida de entradas líquidas de Investimento Directo...

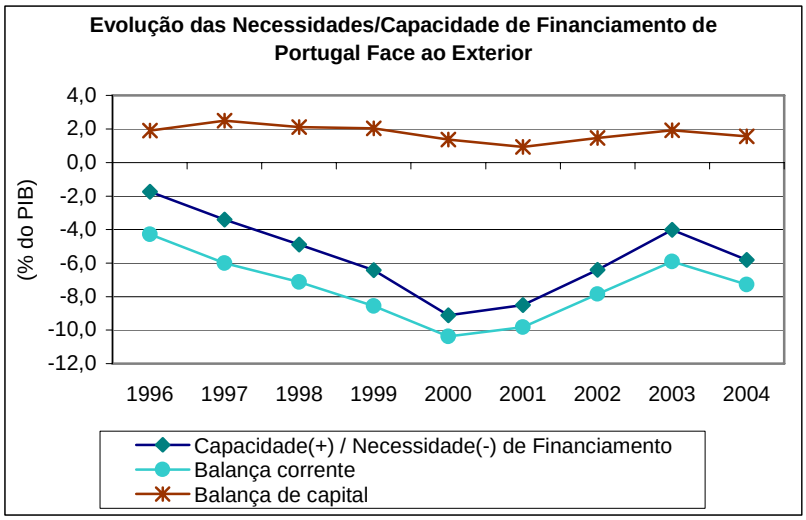
A dinâmica das contas externas reflectiu as dificuldades de afirmação competitiva de Portugal num contexto de aprofundamento da globalização, que induziu um aumento da concorrência e da complexidade nos mercados.

[20] Banco de Portugal; Boletim Económico de Março de 2006.

[21] Óptica das contas nacionais SEC95.

As necessidades de financiamento externo da economia portuguesa assumem uma amplitude consideravelmente elevada quando comparada com a generalidade dos restantes países da União Europeia. Trata-se de um desequilíbrio estrutural que tenderá a agravar-se, a prevalecerem factores exógenos desfavoráveis, como a alta dos preços dos produtos energéticos e de outras matérias-primas, a tendência de redução das transferências correntes privadas e a tendência de redução das transferências no contexto da política de coesão. A situação de desequilíbrio externo persistente é tanto mais um factor de constrangimento quanto assenta essencialmente em endividamento externo, já que não se registaram, em termos líquidos, entradas de IDE (entre 1996 e 2005, a balança de Investimento Directo saldou-se, em termos médios, em –0,3% do PIB).

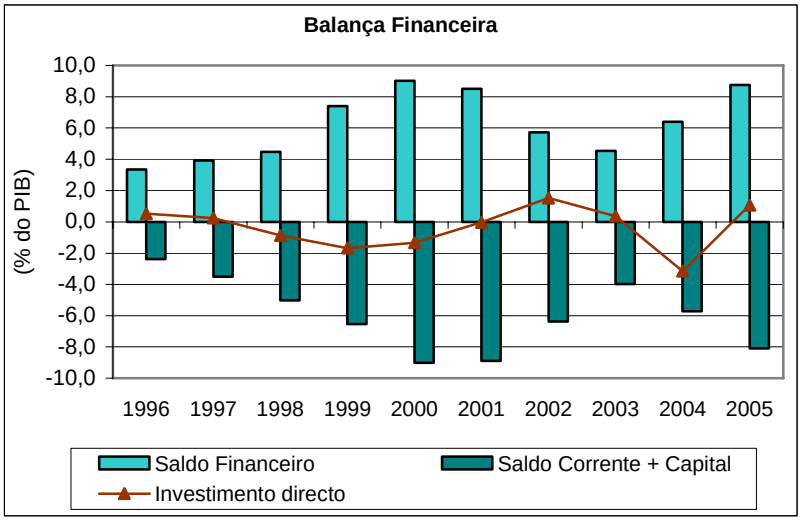
Gráfico I.27



Fonte: INE; BP

Considerando dois períodos distintos, em termos de desempenho económico, 1996-2000 e 2001-2005, constata-se que, apesar do abrandamento da procura interna no último quinquénio, as necessidades de financiamento externo em relação ao PIB se intensificaram (de 5,5 para 6,6% do PIB), em contraste com o que se havia observado na primeira metade da década de 90, igualmente um período de baixo crescimento. Esta deterioração do desequilíbrio externo encontra uma dupla explicação, por um lado, a deterioração do défice corrente e, por outro, a redução do excedente da balança de capital.

Gráfico I.28



Fonte: INE; BP

...balança corrente em deterioração, apesar do reforço do excedente das transacções de serviços...

A trajectória de degradação da balança corrente e de capital teve subjacentes dinâmicas diferenciadas, das quais se destaca:

- um défice de bens muito elevado e persistente (-10,7%, em média em 1996-2005);
- um excedente das transacções de serviços em expansão (de 1,5%, em 1996-2000, para 2,6%, em 2001-2005) em virtude do reforço do excedente das viagens e turismo e da passagem de uma situação de défice a excedente dos serviços às empresas;
- aprofundamento do défice de rendimentos de factores (de –1,5% para -2,0%), devido à forte intensificação dos rendimentos associados ao reforço do endividamento externo, não tendo os investimentos das empresas portuguesas no exterior, pese embora a sua magnitude, gerado rendimentos que se repercutissem na atenuação do défice de rendimentos;
- redução do excedente das transferências correntes (de 3,3% para 2,1%), explicada principalmente pela tendência estrutural para a contracção das transferências privadas, em sintonia com as importantes alterações verificadas nos fluxos migratórios de e para Portugal.

Gráfico I.29

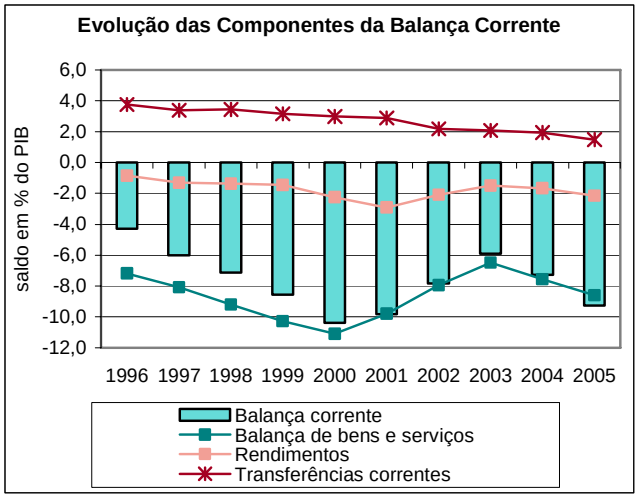
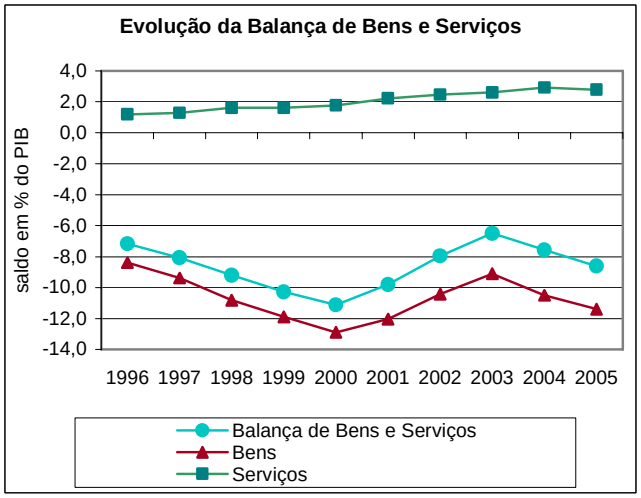


Gráfico I.30



Fonte: BP; INE

Balança de bens e serviços

A evolução da balança de bens e serviços, caracterizada por uma situação de défice estrutural, traduz, a partir de 2000, sobretudo a dinâmica dos fluxos reais das transacções de bens e serviços. Com efeito, a análise do comportamento do grau de abertura da economia portuguesa, avaliado a preços correntes e a preços constantes, permite verificar que a intensificação do grau de abertura é particularmente notória quando expurgado do efeito dos preços devido ao diferencial positivo entre os preços internos e os preços do comércio internacional. Por outro lado, a decomposição do grau de abertura revela que a respectiva trajectória tem sido determinada pela evolução das importações, já que o peso das exportações no PIB se mantém estabilizado em torno dos 29%.

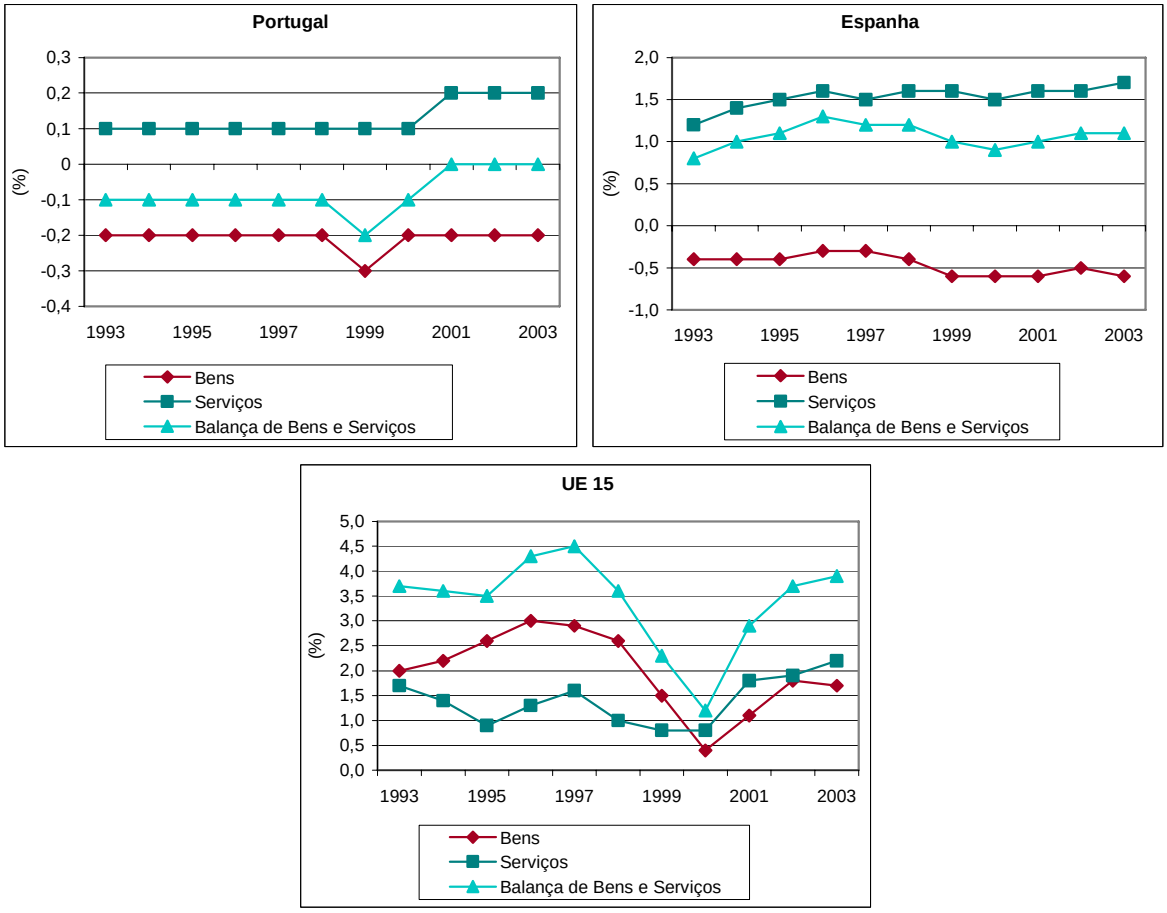
Em termos de posição de mercado de bens e serviços, a economia portuguesa reforçou a sua posição competitiva devido à afirmação da posição externa favorável dos serviços.

A recomposição da presença externa das economias desenvolvidas no sentido do reforço nos mercados de serviços e o recuo nos mercados de mercadorias constitui uma tendência que se enquadra nas novas formas de estruturação das cadeias de valor à escala global. Apesar de Portugal apresentar estruturalmente uma posição competitiva positiva nos serviços, a mesma tem uma expressão ainda limitada, não tendo amplitude suficiente para compensar a posição competitiva desfavorável nas mercadorias. Esta situação corresponde a um perfil sensivelmente diferente do que se observa em Espanha, uma economia em que a competitividade dos serviços tem ganho terreno, atenuando e mais do que compensando a posição competitiva muito negativa nos mercados de bens.

Na UE15, o reforço da posição competitiva de bens e serviços a partir de 2000 foi determinada por ambas as componentes, tendo a posição favorável nos mercados de serviços ultrapassado a posição nos mercados de bens.

Gráfico I.31

Posição de Mercado de Bens e Serviços



Fonte: CEPII - CHELEM

Em Portugal, a posição competitiva em termos de serviços é determinada pela importância das receitas de viagens e turismo. Embora ainda com uma expressão reduzida, destaca-se a evolução favorável, a partir de 2000, das rubricas serviços de construção, outros serviços fornecidos por empresas e transportes.

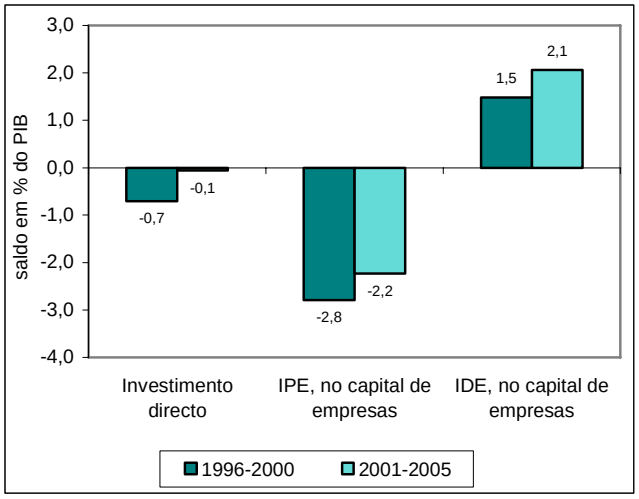
...importância crescente do endividamento externo...

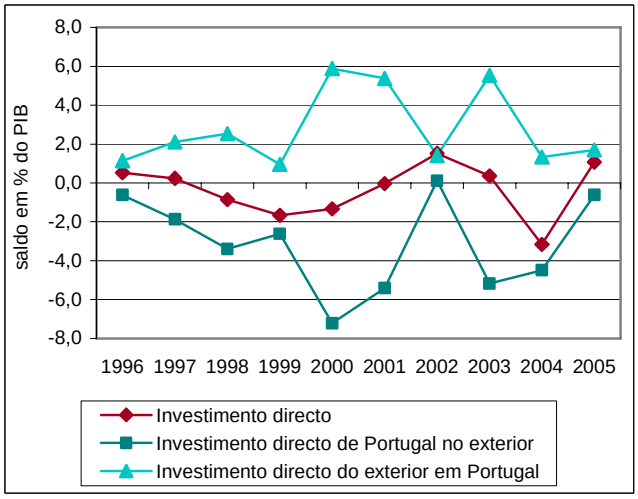
Na análise da balança financeira destaca-se o predomínio das operações de crédito externo como principal factor de financiamento do défice da balança corrente e de capital, ao mesmo tempo que Portugal passou a assumir maior protagonismo enquanto investidor directo no exterior. Quer no período 1996-2000, quer em 2001-2005 Portugal passou a ser um exportador líquido de IDE, já que as aplicações no exterior se sobrepuseram ao IDE que o país conseguiu atrair.

Entre 1996 e 2005, os fluxos de investimento directo de Portugal no exterior representaram, em média, 3,2% do PIB, enquanto que os fluxos de investimento directo do exterior em Portugal se situaram em 2,9% do PIB.

Gráfico I.32

Evolução do Investimento Directo





Fonte: BP; INE

3. COESÃO SOCIAL

A coesão social, constituindo um traço da identidade do modelo social europeu, constitui um objectivo a prosseguir, quer através dos instrumentos clássicos de mitigação das situações de exclusão quer, cada vez mais, através de políticas pró-activas de promoção da inclusão através do mercado de trabalho e do reforço da criação de emprego mais qualificado.

Os factores estruturais associados ao modelo económico português, baseado predominantemente em sectores de baixos níveis de remuneração do trabalho em consonância com baixos níveis de produtividade, tende a manter uma elevada desigualdade na repartição do rendimento com tradução em elevados níveis de pobreza. A divergência dos níveis de vida face à média europeia, acompanhada por um agravamento do desemprego estrutural, tem dificultado progressos na coesão social.

Quadro I.11

Indicadores de Coesão Social

	União Europeia (15)			Portugal		
	1995	2000	2004 (a)	1995	2000	2004 (a)
Desigualdade na distribuição dos rendimentos (b)						
Rácio inter-quintis extremos (S80/S20)	5,1	4,5	4,8	7,4	6,4	7,2
Índice de Gini	31	29	30	37	36	38
População em risco de pobreza (b)						
Taxa de pobreza antes de transferências sociais	26,0	23,0	26,0	27,0	27,0	27,0
Taxa de pobreza após transferências sociais	17,0	15,0	17,0	23,0	21,0	21,0
Taxa de pobreza da população empregada após transferências sociais	8,0	7,0	8,0	16,0	14,0	13,0
Desemprego						
Taxa de desemprego harmonizada	10,1	7,7	7,9	7,3	4,0	7,6
Taxa de desemprego de longa duração harmonizada	4,9	3,4	3,3	3,1	1,7	3,7
Protecção social						
Despesas de protecção social em % do PIB	27,0	26,1	27,2	19,3	19,4	22,6
Saúde						
Número médio de anos de esperança de vida à nascença	77,2	78,5	nd	75,3	76,7	77,4

(a) Taxa de desemprego harmonizada e taxa de desemprego de longa duração harmonizada: 2005. Despesas de protecção social em % do PIB e número médio de anos de esperança de vida à nascença: 2003.

(b) Quebra de série em 2004.

nd: não disponível.

Fonte: Eurostat

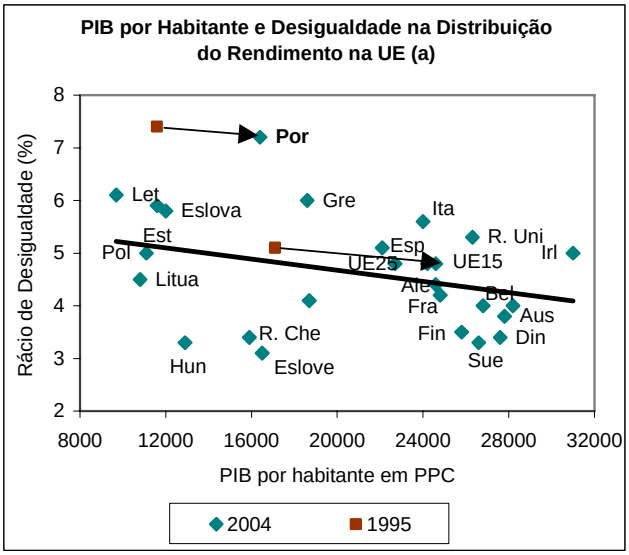
...permanência de uma elevada desigualdade na distribuição dos rendimentos...

A **desigualdade na distribuição dos rendimentos**[22] atenuou-se ligeiramente na segunda metade da década de noventa, voltando a aumentar a partir de 2002,

[22] A desigualdade é avaliada com base no rácio entre o rendimento dos 20% das pessoas com rendimento mais elevado e os 20% com rendimento mais baixo.

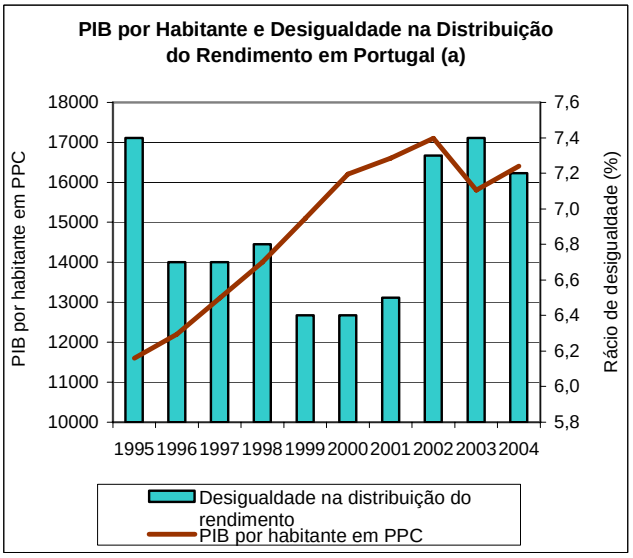
reflectindo a débil situação da economia portuguesa. Portugal apresentava em 2004 a distribuição dos rendimentos mais assimétrica da UE, sendo a relação entre os níveis de rendimento extremos de 7,2 (4,8 na UE15)[23]. A desigualdade, quando avaliada pelo índice de Gini, é também bastante superior à média da UE15, tendo até observado um ligeiro agravamento no período entre 1995 e 2004 (+1 p.p.)[24].

Gráfico I.33



(a) Desigualdade com base no rácio inter-quintis extremos (S80/S20).
Nota: Dados para 2003 para o Reino Unido, Holanda e 10 Novos Estados Membros, à excepção da Eslováquia. Não inclui Malta e Luxemburgo.
Fonte: Eurostat

Gráfico I.34



(a) Desigualdade com base no rácio inter-quintis extremos (S80/S20).
Fonte: Eurostat

As disparidades existentes na distribuição do rendimento podem ser analisadas através da repartição funcional do rendimento no conjunto da economia[25]. Efectivamente, as remunerações do trabalho, que constituem a fonte de rendimento principal das famílias portuguesas, apresentam uma dispersão superior à do conjunto dos rendimentos. No contexto das remunerações do trabalho os níveis de dispersão são, como seria expectável, mais acentuados nas que têm origem no trabalho por conta própria. Em termos de sectores de actividade, a desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho é superior no sector dos serviços face à observada nos restantes sectores da economia.

O alargamento do leque salarial (proporção de 4,7 em 2002 e 4,2 em 1995) reflecte o aumento da diferença entre as remunerações dos quadros superiores e dos profissionais não qualificados.

[23] Apesar da quebra de série em 2004, os dados relativos a 2003 não contrariam as principais tendências identificadas ao nível da desigualdade dos rendimentos e do risco de pobreza.

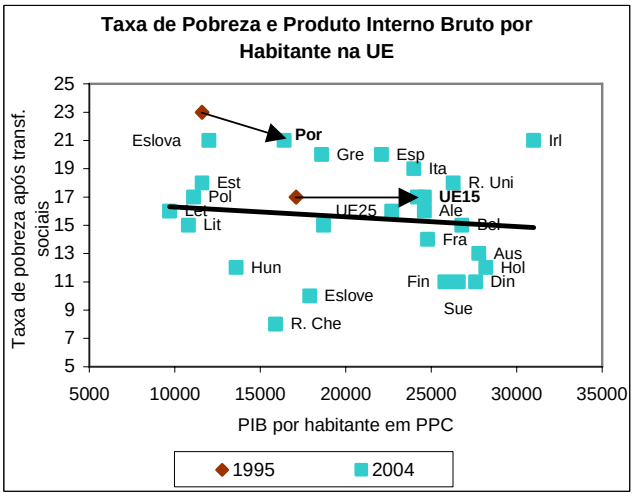
[24] O rácio inter-quintis extremos mede apenas a desigualdade entre os extremos da distribuição, sem indicar como evoluem os escalões intermédios. O Índice de Gini varia entre 0% (todos os indivíduos de uma população com igual rendimento) e 100% (todo o rendimento concentrado num só indivíduo).

[25] A análise baseia-se nos dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 2000.

...risco de pobreza com uma dimensão relevante, observando uma redução ténue...

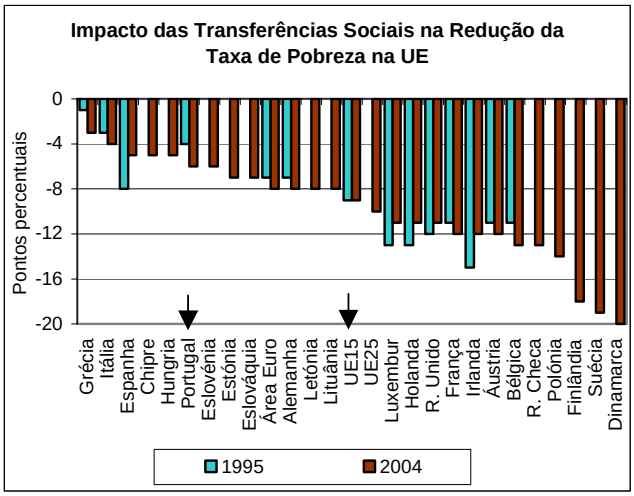
Apesar da melhoria do nível de vida da população portuguesa, a pobreza e a exclusão social têm ainda uma dimensão relevante e persistente. As desigualdades na distribuição do rendimento e os baixos salários, bem como o agravamento do desemprego e o aumento da precaridade laboral, justificam aquela situação. A **taxa de pobreza após transferências sociais** é uma das mais elevadas da UE15, a par da Irlanda, com 21% da população a deter, em 2004, um rendimento disponível abaixo do limiar de pobreza[26]. Na última década, os progressos na redução deste indicador foram limitados, embora um pouco mais favoráveis do que o observado em termos médios na UE15.

Gráfico I.35



Nota: Não inclui Luxemburgo e Malta.
Fonte: Eurostat

Gráfico I.36



Nota: Dados para 2003 para o Reino Unido, Holanda e 10 Novos Estados-Membros, à excepção da Eslováquia. Não inclui Malta.
Fonte: Eurostat

A incidência de pobreza monetária em Portugal, analisada por grupos etários, evidencia situações de maior vulnerabilidade nos idosos e nas crianças, embora os progressos tenham sido muito positivos especialmente no grupo dos idosos. Numa análise por género, as mulheres constituem um segmento mais afectado pela pobreza, tendo aquela situação registado alguns progressos, ainda que limitados. O risco de pobreza segundo o tipo de família, é superior nas famílias de isolados, especialmente idosos, nas famílias onde um dos membros tem mais de 65 anos, nas famílias monoparentais com crianças e nas famílias com dois adultos e três ou mais crianças. Identificam-se ainda como grupos particularmente afectados por situações de pobreza os desempregados, os trabalhadores por conta própria e os reformados. A exclusão incide ainda sobre pessoas com deficiência, os sem abrigo e os imigrantes. Os espaços territoriais com maior

[26] O limiar de pobreza é definido em 60% do rendimento disponível equivalente mediano nacional, tratando-se, portanto, de um indicador de pobreza relativa.

concentração de pobreza respeitam às zonas urbanas e semi-urbanas[27], as quais concentram cerca de ¾ da população pobre.

O **efeito redistributivo das transferências sociais** é bastante menos importante do que no conjunto da UE15, em correlação com um nível de desenvolvimento mais baixo, à semelhança do padrão observado nos outros países da Europa do Sul. Todavia, as transferências sociais atenuaram o risco de pobreza em 6 p.p. em 2004, ligeiramente acima do impacto que tinham em meados da década de 90. Esta melhoria estará associada à criação do Rendimento Mínimo Garantido em 1996 (actual Rendimento Social de Inserção) e ao aumento das despesas em acção social e noutros benefícios sociais.

A **persistência do risco de pobreza** afectava 15% da população portuguesa em 2001, contra 9% na UE15, ou seja, população que já se encontrava em risco de pobreza em pelo menos 2 dos 3 anos anteriores.

...reduzir o risco de exclusão através de emprego mais qualificado...

A participação no mercado de trabalho, o combate ao desemprego e o aumento das qualificações constituem os principais mecanismos de inclusão social e de prevenção da pobreza. No entanto, a taxa de desemprego tem mostrado uma tendência ascendente desde 2002, atingindo 7,6% da população activa em 2005, valor superior ao observado em meados da década de noventa. O problema do desemprego afecta particularmente os jovens, onde a taxa de desemprego atingiu 16,1%. Os agregados familiares com pessoas em idade activa sem qualquer ligação ao mercado de trabalho representavam apenas 5,5% dos agregados familiares, situação bastante mais favorável do que na média da UE15, mas existindo sinais de um certo agravamento desde 2002.

A **taxa de desemprego de longa duração**, ou seja, a proporção do número de desempregados à 12 ou mais meses no total da população activa era de 3,7% em 2005, enquanto o peso do desemprego de longa duração no desemprego total atingiu 48,2%, um agravamento de cerca de 5 p.p. face a 1995[28]. Os indicadores do desemprego de longa duração são normalmente associados a indicadores de desemprego estrutural, constituindo o segmento de desempregados que, mesmo em situações cíclicas mais favoráveis, tem dificuldade em encontrar trabalho, colocando-o, do ponto de vista das situações de pobreza, numa posição particularmente vulnerável.

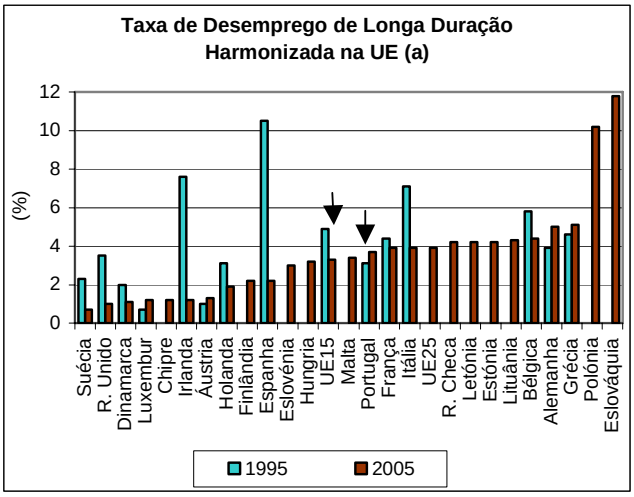
A **taxa de emprego** em Portugal tem-se mantido a níveis superiores aos da média da UE15, constituindo um pilar nuclear de integração social e de combate à pobreza, procurando-se, simultaneamente, que aqueles que não podem trabalhar recebam apoios sociais que garantam níveis de vida adequados.

[27] A população residente nas zonas urbanas e semi-urbanas representava 86,4% do total da população residente em 2001.

[28] Embora os dados de 2005 e 1995 não sejam inteiramente comparáveis, devido a rotura de série do Inquérito ao Emprego, a conclusão relativa ao agravamento do desemprego de longa duração na última década é corroborada por informação complementar.

No entanto, o emprego em *part-time* e especialmente o emprego temporário têm registado um reforço claro no emprego total na última década, indiciando um agravamento da precariedade laboral dado constituírem formas de emprego que permanecem largamente involuntárias. A desigualdade no estatuto face ao trabalho, em termos de garantias e rendimentos, induz à segmentação do mercado de trabalho, caracterizada pela ausência de mobilidade entre o grupo de trabalhadores que beneficiam de segurança do trabalho ou de convenções colectivas e os trabalhadores precários ou pobres. Assim, o aumento de formas de emprego precárias e atípicas e a crescente polarização no mercado de trabalho entre trabalhadores com elevadas qualificações e baixas qualificações criam novas situações de risco de pobreza entre a população empregada.

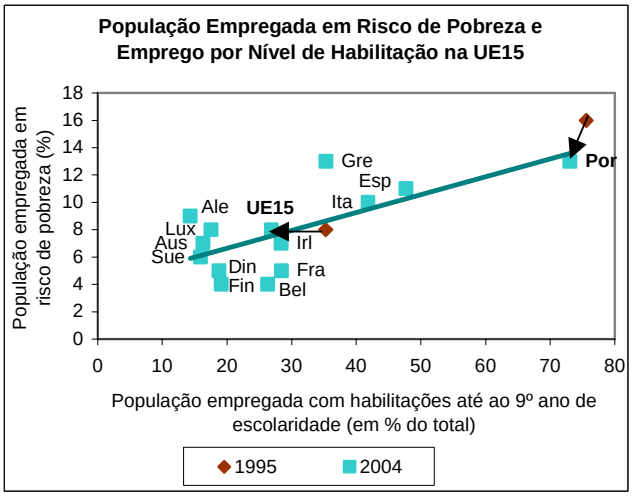
Gráfico I.37



(a) Considera a população desempregada à 12 ou mais meses.

Fonte: Eurostat

Gráfico I.38



Fonte: Eurostat

Reflectindo um mercado de trabalho extremamente segmentado, a **população empregada em risco de pobreza** atingia 13% em 2004, a taxa mais elevada da UE15, a par com a Grécia, observando uma tendência de ligeira quebra face a 1995. De acordo com os dados mais desagregados da população empregada em risco de pobreza relativos a 2001, a maioria desta população era constituída por trabalhadores por conta própria. Entre os trabalhadores por conta de outrém, o risco de pobreza era superior nos trabalhadores com carga horária semanal até às 30 horas e nos trabalhadores com contratos temporários. As características pessoais indicavam indivíduos com idades acima dos 55 anos e detendo baixos níveis de qualificações.

As qualificações mais elevadas tendem a reduzir o risco de desemprego, a diminuir o tempo de procura de emprego e a aumentar os rendimentos reduzindo o risco de pobreza. Portugal apresentava graves deficiências ao nível das habilitações da população activa, pois 72,2% da população empregada detinha habilitações apenas até ao 9º ano de escolaridade em 2005, valor muito acima da média da UE15 (26,4%), apresentando tendência de descida desde 1995 mas com progressos inferiores aos observados em termos médios europeus.

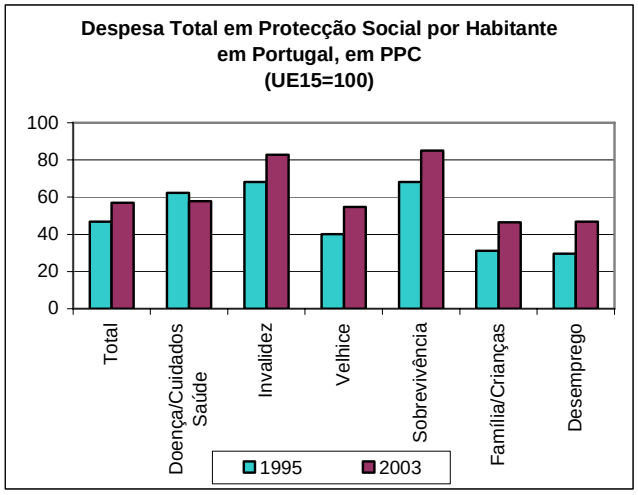
O **abandono escolar precoce** é em Portugal extremamente elevado, atingindo a percentagem de jovens que não prossegue os estudos após terem concluído a escolaridade obrigatória 38,6% em 2005, valor largamente superior à média da UE15 (16,9%), tendo-se obtido algumas melhorias nos anos mais recentes. O abandono escolar precoce era mais evidente no sexo masculino, atingindo quase metade dos jovens no escalão etário dos 18-24 anos. A aprendizagem ao longo da vida é também das mais baixas da UE15, pois apenas 4,6% dos adultos participaram em acções de educação e formação em 2005 (11,9% na UE15).

...despesa crescente com o Estado Social mas com níveis de coesão limitados...

O nível total de **despesa de protecção social** representava 22,6% do PIB em 2003[29], valor inferior ao da média da UE15 mas em trajectória de aproximação. O nível de protecção social por habitante, medida em paridades do poder de compra, representava apenas 57,0% da média da UE15 (46,8% em 1995). As áreas relativas à protecção das famílias e crianças, à protecção no desemprego e na velhice apresentam ainda uma grande distância face aos padrões europeus mas denotando um grande esforço de melhoria.

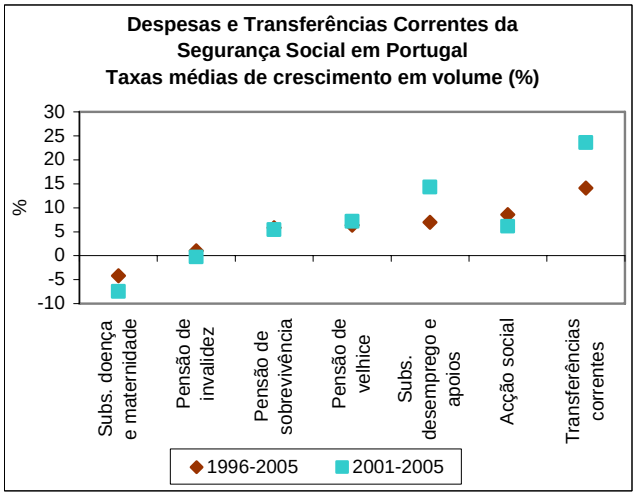
O **sistema de segurança social** representa um dos paradigmas distintivos do modelo social europeu, no qual se alicerçam os instrumentos tradicionais mais importantes das políticas de coesão social. Ainda que as condições de globalização e as tendências demográficas tenham vindo a impor a reforma da generalidade dos sistemas europeus, pretende-se que os mesmos tenham condições para continuar a assumir boa parte da função redistributiva do Estado.

Gráfico I.39



Fonte: Eurostat

Gráfico I.40



Nota: Dados encadeados em volume (ano de referência = 2000)
Fonte: IGFSS, INE e DPP

[29] Totalidade dos regimes de protecção social nacionais (inclui Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações, regimes especiais, Serviço Nacional de Saúde, entre outros).

O sistema de segurança social português tem observado uma expansão expressiva mas mantém ainda significativas insuficiências que se prendem com a sua relativa juventude e com o nível de desenvolvimento económico e social nacional.

O sistema de segurança social reforçou a sua dimensão na economia nacional entre 1995 e 2005, com o total das despesas e transferências correntes face ao PIB a atingir 12% em 2005 (8,4% em 1995). Esta evolução traduz o reforço das despesas fundamentalmente com a pensão de velhice, o subsídio de desemprego, a acção social e os apoios ao emprego e formação profissional.

Quadro I.12

Estrutura das Despesas Correntes e Transferências Correntes da Segurança Social

%

	1995		2000		2005	
	Total	PIB	Total	PIB	Total	PIB
Despesas Correntes	95,8	8,0	95,7	8,6	91,2	10,9
Subsídio por doença e maternidade	7,2	0,6	5,4	0,5	2,6	0,3
Subsídio de desemprego e apoios ao emprego	9,2	0,8	7,3	0,7	10,2	1,2
Pensões (a)	62,9	5,3	63,5	5,7	60,5	7,2
Pensão de sobrevivência	8,8	0,7	9,4	0,8	8,8	1,1
Pensão de invalidez	12,1	1,0	10,8	1,0	7,6	0,9
Pensão de velhice	42,0	3,5	43,4	3,9	44,1	5,3
Acção Social	5,8	0,5	7,7	0,7	7,4	0,9
Rendimento social de inserção (ex-RMG)	0,0	0,0	2,4	0,2	1,6	0,2
Outras	28,8	2,4	9,4	0,8	8,7	1,0
Transferências correntes	4,2	0,3	4,3	0,4	8,8	1,1
Total	100,0	8,4	100,0	9,0	100,0	12,0

(a) Compreende suplementos e complementos

Fonte: IGFSS e DPP

As pensões representavam cerca de 60% do total das despesas e transferências correntes em 2005, denotando uma ligeira diminuição da sua representatividade na última década, devido à diminuição do peso das despesas com a pensão de invalidez. As despesas com pensões de velhice, pelo contrário, têm observado um crescimento acelerado, reforçando o seu peso no total da despesa, em resultado do aumento do número de pensionistas e do aumento da pensão média, devido à reforma de um número crescente de trabalhadores quer de sectores com salários médios mais altos e com qualificações mais elevadas, quer de trabalhadores com carreiras contributivas mais longas.

A pensão de velhice média atingiu cerca de 374 euros em 2004, registando uma taxa média de crescimento real de 3,1% entre 2001 e 2004, ultrapassando neste ano o valor da retribuição mínima mensal garantida[30] (em meados da década de noventa a pensão média representava pouco mais de 80% da retribuição mínima mensal garantida).

[30] Anteriormente designada por "salário mínimo nacional".

As prestações de desemprego e apoios ao emprego, após terem observado uma quebra entre 1995 e 1998, denotaram um nítido crescimento no período posterior, especialmente em 2002 e 2003, com o agravamento da conjuntura económica e do desemprego. Efectivamente, o número total de beneficiários das prestações de desemprego aumentou fortemente. A taxa de cobertura das prestações de desemprego é ainda baixa, com apenas cerca de 63% do total de desempregados a receber prestações em 2004, embora com tendência crescente desde finais da década de noventa, quando apenas cerca de 40% dos desempregados eram beneficiários. Em 2004, a prestação média de subsídio de desemprego representava 144% da retribuição mínima mensal garantida, enquanto a prestação do subsídio social de desemprego[31] representava apenas 88% (face a 153,2% e 77,5%, respectivamente, em 1998).

Destinadas às pessoas e famílias em situação de carência sócioeconómica, as prestações do Rendimento Social de Inserção (antigo Rendimento Mínimo Garantido criado em 1996) registaram um crescimento médio real negativo entre 2000 e 2004, após terem observado crescimentos extremamente elevados nos anos subsequentes à criação deste instrumento. No período compreendido entre 1999 e 2005 o número de famílias abrangido por esta prestação observou uma taxa de crescimento média negativa de 5,8%, mas o crescimento anual do valor médio da prestação por família foi bastante elevado na ordem dos 9,4% em termos reais.

As despesas em acção social têm crescido fortemente desde 1995, atingindo uma taxa média de crescimento real nos últimos dez anos de 8,6%, embora em ligeira desaceleração no último quinquénio. As respostas sociais e os programas de inserção social têm abrangido especialmente a população idosa, a família e comunidade, a reabilitação e integração de pessoas com deficiência e a infância e juventude.

[31] Beneficiários que não reúnem as condições para se candidatarem ao subsídio de desemprego ou que já ultrapassaram o período durante o qual tinham direito ao seu recebimento e que representavam em 2004 cerca de 1/4 do total de beneficiários.

ANEXO

AGRUPAMENTOS POR RAMOS DE ACTIVIDADE

NACE Rev.1, A30	Código	Designação	Código	Designação
a Agricultura, produção animal, caça e silvicultura	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
b Pesca	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
c Indústrias extractivas	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
ca Extração de produtos energéticos	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
cb Indústrias extractivas, com excepção de produtos energéticos	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
d Indústrias transformadoras	T	Transaccionáveis		
da Indústrias alimentares, das bebidas e do tabaco	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
db Indústria têxtil	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
dc Indústria do couro e dos produtos do couro	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
dd Indústrias da madeira e da cortiça e suas obras	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
de Fabricação de pasta, de papel e cartão e seus artigos; edição e impressão	T	Transaccionáveis	T2	Capital intensivos
df Fabricação de coque, produtos petrolíferos refinados e combustível nuclear	T	Transaccionáveis	T2	Capital intensivos
dg Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas ou artificiais	T	Transaccionáveis	T2	Capital intensivos
dh Fabricação de artigos de borracha e de matérias plásticas	T	Transaccionáveis	T2	Capital intensivos
di Fabricação de outros produtos minerais não-metálicos	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
dj Indústrias metalúrgicas de base e de produtos metálicos	T	Transaccionáveis	T2	Capital intensivos
dk Fabricação de máquinas e equipamentos, n.e.	T	Transaccionáveis	T3	Tecnologia intensivos
dl Fabricação de equipamento eléctrico e de óptica	T	Transaccionáveis	T3	Tecnologia intensivos
dm Fabricação de material de transporte	T	Transaccionáveis	T4	Escala intensivos
dn Indústrias transformadoras, n.e.	T	Transaccionáveis	T1	Trabalho e recursos intensivos
e Produção e distribuição de electricidade, gás e água	NT	Não Transaccionáveis	NT1	Serviços não transaccionáveis
f Construção	NT	Não Transaccionáveis	NT1	Serviços não transaccionáveis
g Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis, motociclos e de bens de uso pessoal e doméstico	NT	Não Transaccionáveis	NT1	Serviços não transaccionáveis
h Alojamento e restauração	NT	Não Transaccionáveis	NT2	Serviços internacionalizáveis
i Transportes, armazenagem e comunicações	NT	Não Transaccionáveis	NT2	Serviços internacionalizáveis
j Actividades financeiras	NT	Não Transaccionáveis	NT2	Serviços internacionalizáveis
k Actividades imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas	NT	Não Transaccionáveis	NT2	Serviços internacionalizáveis
l Administração pública, defesa e segurança social obrigatória	NM	Não Mercantis	NM	Não Mercantis
m Educação	NM	Não Mercantis	NM	Não Mercantis
n Saúde e acção social	NM	Não Mercantis	NM	Não Mercantis
o Outras actividades de serviços colectivos, sociais e pessoais	NT	Não Transaccionáveis	NT1	Serviços não transaccionáveis
p Famílias com empregados domésticos	NT	Não Transaccionáveis	NT1	Serviços não transaccionáveis

Fonte: Eurostat; DPP.

- II -

EVOLUÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS

1. INTRODUÇÃO

Assiste-se hoje a uma mudança de paradigma das políticas regionais, a qual é fruto, por um lado, da globalização e da entrada no mercado mundial de novos países com capacidades humanas relevantes e baixos custos do trabalho, e, por outro lado, das dificuldades orçamentais que atingem vários países desenvolvidos, nomeadamente da União Europeia.

Deste modo, durante décadas as políticas regionais assentaram no paradigma da equidade que influenciou políticas assistencialistas que visavam promover níveis mínimos de acesso dos cidadãos ao bem-estar, independentemente do local da sua residência, e preconizavam que a dotação dos espaços menos desenvolvidos com diversos tipos de amenidades urbanas e com acessibilidades constituía um factor de valorização capaz de servir para atrair actividades produtivas.

A experiência veio revelar que, embora tratando-se de condição necessária, essa dotação não era condição suficiente, pelo que na generalidade dos casos as disparidades territoriais no domínio das actividades produtivas não se reduziram, pelo menos ao nível desejável, que era o de os territórios menos desenvolvidos adquirirem sustentabilidade de mercado, libertando-se da dependência dos fundos públicos.

Nas condições actuais de competição intensa entre economias, que o futuro deverá acentuar, o paradigma da política regional tem vindo a deslocar-se para o eixo da competitividade. Nesta nova perspectiva o território constitui uma dimensão da própria competitividade e a solidariedade entre territórios só tem sustentabilidade se for geradora de competitividade para os territórios menos desenvolvidos, não apenas em termos dos factores materiais (dotação de bens públicos), mas especialmente em termos da valorização de recursos humanos e da geração de iniciativas empresariais com possibilidades de sucesso em mercado aberto.

Com o presente trabalho procura-se estabelecer uma caracterização da situação espacial da economia portuguesa actual, após cerca de 20 anos que se caracterizaram por esforço acentuado em termos de políticas que, com largos apoios nos fundos comunitários, visavam promover a convergência real da economia nacional em relação ao conjunto da União Europeia, e promover uma maior coesão territorial interna. Não cabendo no âmbito deste trabalho proceder à avaliação dos efeitos das políticas seguidas na prossecução de

um e outro daqueles objectivos, procura-se aqui determinar em que medida a situação actual representa algum progresso em termos de maior equilíbrio territorial adquirido nos dez últimos anos, seja no plano da equidade, seja também no plano competitividade. Este relatório reporta-se, assim, a um período de referência que se situa entre 1995 e o ano mais recente que, em cada caso, as estatísticas permitem utilizar.

Deste modo a segunda secção deste trabalho ocupa-se das variáveis que podem sinalizar a situação e evolução do país no que se refere à competitividade das suas regiões e sub-regiões. Na terceira secção faz-se o mesmo no que se reporta a variáveis indiciadoras da coesão inter-regional. Na quarta secção estabelece-se um retrato evolutivo sintético da equidade, da competitividade e do desenvolvimento global no país. Na quinta secção apresenta-se um conjunto de conclusões que procura sublinhar os aspectos essenciais da situação actual e da respectiva evolução, bem como apontar alguns sinais actuais de transformação positiva.

2. AS ESTRUTURAS ECONÓMICAS ESPACIAIS: CARACTERIZAÇÃO E NÍVEIS DE DISPARIDADE TERRITORIAL

2.1. A estrutura espacial da actividade produtiva: níveis de disparidade espacial no sistema produtivo

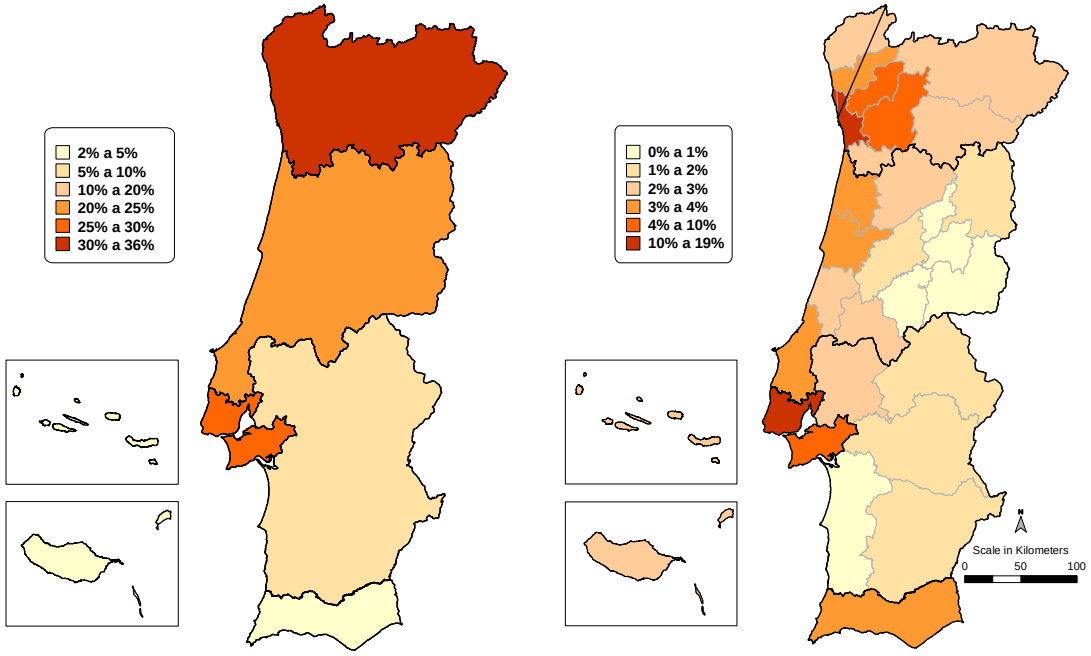
É sabido que o país apresenta uma estrutura de distribuição da população[1] muito concentrada nas regiões Norte, Centro e Lisboa (no total 84% da população) e nas NUT III do litoral (ao todo 72% da população, da qual 38% está na Grande Lisboa, Grande Porto e Península de Setúbal, que correspondem respectivamente a 57,2% e a 3,7% da superfície). As figuras II.1 e II.2 mostram-nos a forte concentração da população nas sub-regiões litorais, e a evolução que, ainda que pouco acentuadamente, favoreceu essas sub-regiões, embora a nível global a evolução das disparidades tenha diminuído ligeiramente a nível de NUT II e aumentado ligeiramente a nível de NUT III[2].

Se é certo que entre 1995 e 2003 o país registou um acréscimo de cerca de 400 mil residentes (4%), devido principalmente à imigração, tal acréscimo não teve reflexos de sinal positivo em todas as regiões e sub-regiões, destacando-se no caso das sub-regiões o facto de todas as NUT III do Interior, desde o Norte até ao Alentejo, terem registado quebras de população ou crescimentos quase nulos, assim como a Madeira e os Açores (veja-se a figura II.2), destacando-se pelo crescimento mais acentuadamente positivo, o Oeste, Algarve, Pinhal Litoral e Península de Setúbal.

[1] Dados de 2003.

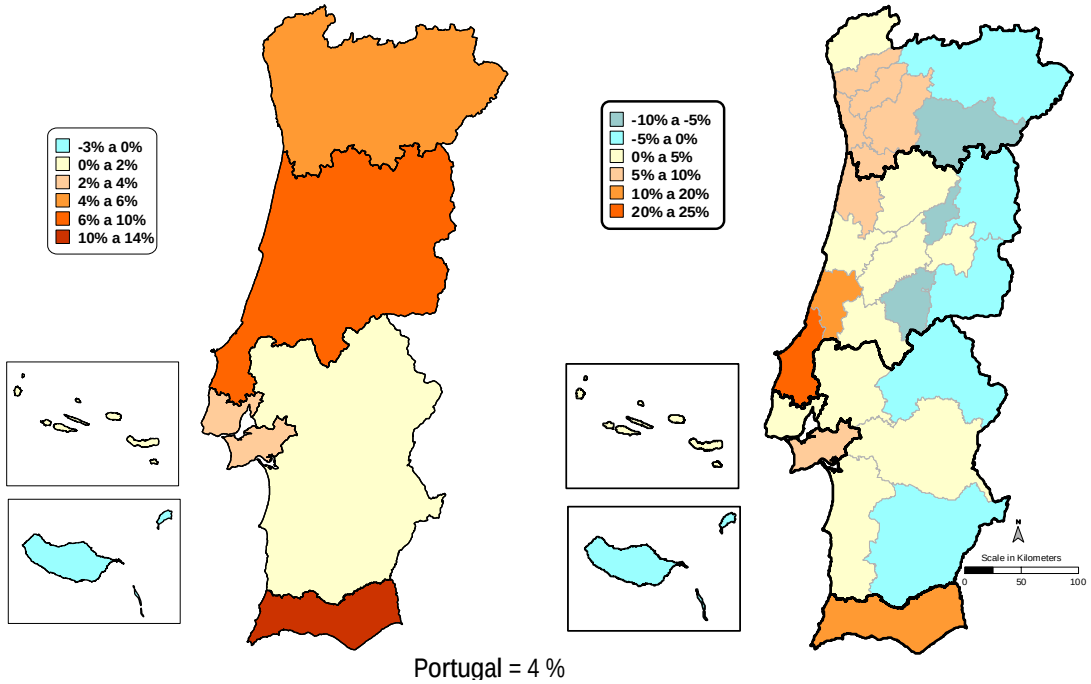
[2] No primeiro caso o coeficiente de localização diminuiu de 0,37 para 0,365, e no segundo caso aumentou de 0,494 para 0,502.

Figura II.1 – Repartição da População Residente em 2003



Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

Figura II.2 – Taxas de Variação da População Residente entre 1995 e 2003



Portugal = 4 %

Fonte: DPP, INE / Censos Populacionais

Certamente que se a aglomeração da população (na medida em que corresponda a uma rede urbana desequilibrada) é geradora de dificuldades na promoção da equidade territorial, é sabido que é propiciadora de economias de aglomeração (nomeadamente economias de urbanização) as quais constituem uma fonte de competitividade territorial e das actividades que se exercem nas aglomerações. Todavia, a dimensão da aglomeração não pode ser, naquela perspectiva, isolada da qualidade da aglomeração, pelo que não são lineares, mesmo em termos de competitividade, as vantagens resultantes dos níveis de aglomeração urbana atingidos no país.

Naquela ordem de ideias, se nos situarmos no plano europeu, os grandes aglomerados nacionais apresentam ainda dimensões modestas, sobretudo se essas dimensões não se reduzirem à dimensão populacional mas se definirem de forma multidimensional, tendo em conta todos os elementos que lhes conferem visibilidade e competitividade internacional. É assim que, de acordo com uma hierarquia de cidades estabelecida num estudo recente[3] envolvendo as cidades da UE15 com mais de 200 mil habitantes, Lisboa surge no terceiro escalão (metrópole europeia[4]), enquanto o Porto surge no 5º escalão (grandes cidades com potencial europeu[5]), posições que são todavia francamente mais frágeis quando nos reportamos a algumas variáveis decisivas em termos de competitividade, como são os indicadores de produção científica e tecnológica.

Entretanto é notória a dinâmica populacional positiva registada por várias cidades com pelo menos 10 mil habitantes, nomeadamente do Interior, entre 1991 e 2001, como se pode ver pela figura II.3. Esta dinâmica populacional urbana no Interior teve reflexos importantes nas Taxas de urbanização à escala dos 10.000 habitantes em várias das suas sub-regiões (ver figura II.4), mas não teve dimensão suficiente para se reflectir em taxas positivas de crescimento populacional das NUT III respectivas[6]. Trata-se assim de um fenómeno de urbanização da população que foi obtido predominantemente à custa da deslocação da população rural do próprio concelho e da população de concelhos limítrofes que, como veremos adiante, se sustentou amplamente no crescimento do emprego e do rendimento nos serviços públicos.

Todavia, nalguns casos (sobretudo do centro e sul do país) trata-se de cidades situadas sobre os principais eixos rodoviários de ligação a Espanha e/ou já inseridas numa área de influência alargada das grandes regiões metropolitanas (em especial de Lisboa, com reflexos evidentes, por exemplo, em Évora), pelo que isso não deixa também de reflectir uma certa dinâmica de localização de actividades mercantis de âmbito supra-local, mas cuja amplitude não chegou, como veremos adiante, para se reflectir em mudanças significativas de especialização produtiva ao nível das respectivas NUT III e gerar economias de urbanização relevantes.

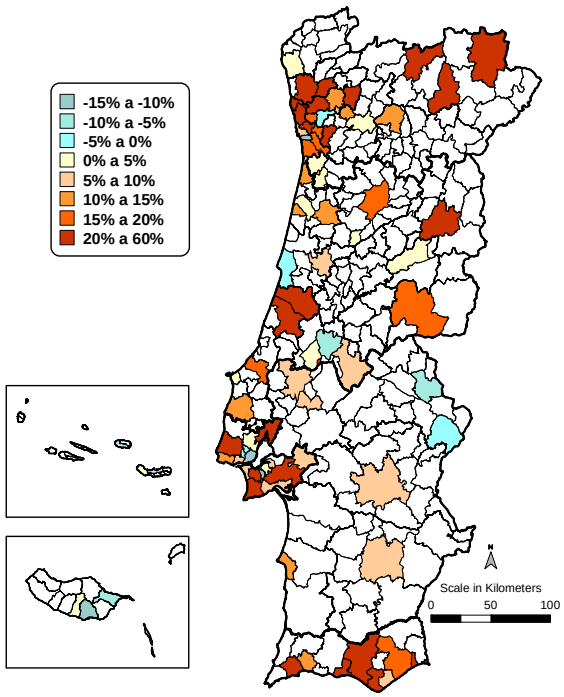
[3] ROZENBLAT, C., CICILLE, P., (2003).

[4] Posição que não tinha no estudo similar realizado em 1989, e que ocupa a par de cidades como Berlim, Munique, Barcelona, Bruxelas, Viena, Estocolmo e Roma.

[5] Posição que também não tinha no estudo de 1989, e que ocupa a par de cidades como Estugarda, Hanôver, Manchester, Roterdão, Bilbau, Sevilha, Nápoles e Turim, entre outras.

[6] Como vimos anteriormente.

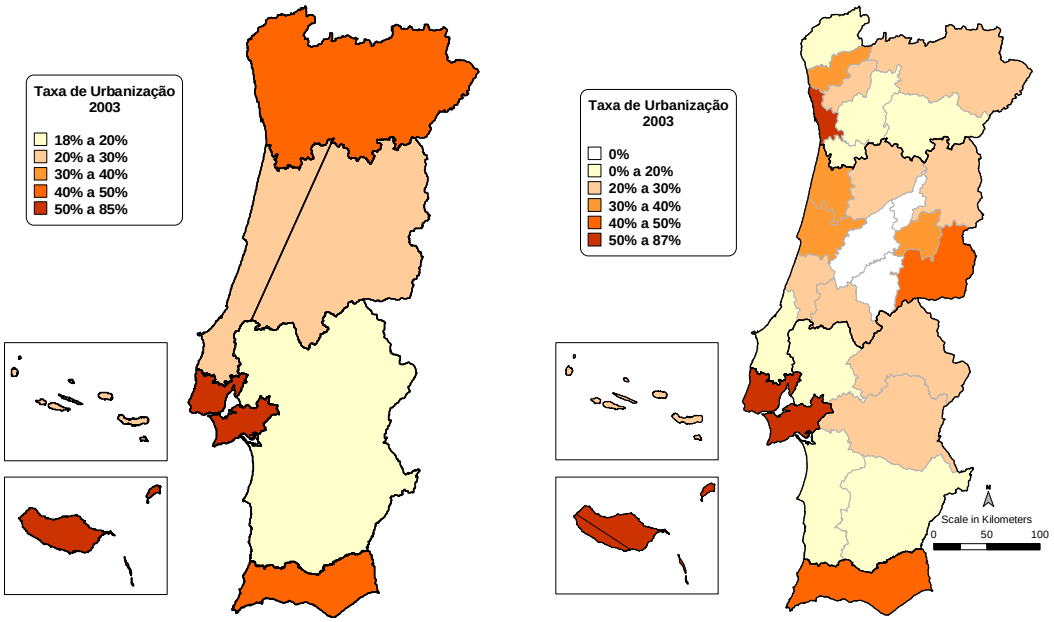
Figura II.3 – Taxas de Variação da População entre 1991 e 2001 nos Centros Urbanos com pelo menos 10 mil habitantes, por concelho



Portugal = 6,6 %

Fonte: DPP, INE / Censos Populacionais

Figura II.4 –. Taxas de Urbanização em Centros Urbanos com mais de 10 mil habitantes em 2003



Portugal = 46,4 %

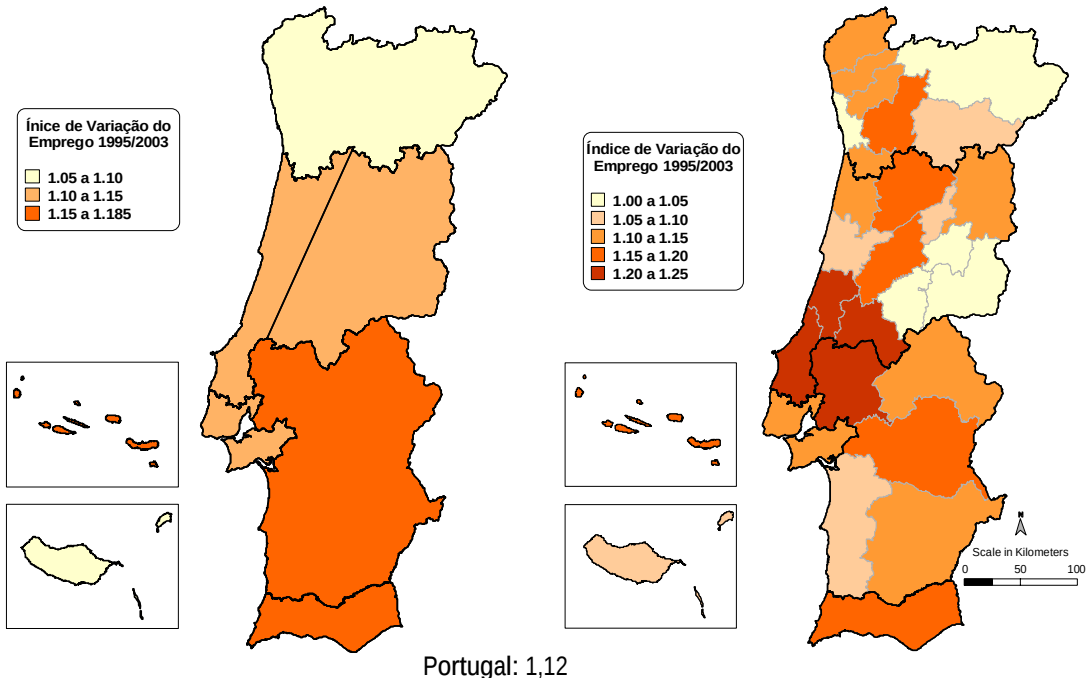
Fonte: DPP, INE / Censos Populacionais e Contas Regionais

A distribuição do Emprego assume uma estrutura espacial, muito próxima da da população, com fortes incidências no litoral e especialmente no Norte. Regista-se assim uma forte concentração na Grande Lisboa e no Grande Porto. No entanto a primeira distingue-se da segunda por um efeito de polarização mais acentuado, visível no facto de a relação entre os pesos regionais no Emprego e na População activa potencial[7] ser maior.

Entre 1995 e 2003 na generalidade das NUT II e NUT III registaram-se taxas de crescimento do emprego positivas, todavia globalmente no Norte e em várias NUT III do Interior norte e centro, no Grande Porto, Baixo Mondego e Alentejo Litoral, há uma clara desaceleração do crescimento do Emprego que se reflecte em Índices de crescimento do emprego inferiores à média nacional (1,12). Veja-se a figura II.5.

Em 2003 a população com 12 ou mais anos de escolaridade representava cerca de 20% da População activa potencial. Relativamente a 1995, em que aquele indicador ascendia apenas a 13%, isso significa um crescimento de 56% que se reflecte no Capital humano, tanto mais quanto, tendo havido um acréscimo populacional de cerca de 400 mil residentes, tal acréscimo não é apenas relativo mas também absoluto.

Figura II.5 - Índices de Variação do Emprego entre 1995 e 2003



Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

[7] Definida aproximadamente com a população do escalão etário dos 15 aos 64 anos.

Tomando aquela variável como um indicador indirecto do Capital humano, podemos verificar que as suas incidências no território são muito desiguais, quer a nível das NUT II, quer sobretudo a nível das NUT III. Deste modo, se em Lisboa aquele indicador corresponde a 30% (1,5 vezes a média nacional) e no Algarve está ligeiramente acima dessa média (21%), no resto das NUT II situa-se em valores à volta de 0,8 vezes a média nacional (16%) e nos Açores assume mesmo o valor de 13% (0,65 vezes a média nacional).

Em termos de NUT III, apenas a Grande Lisboa (31,7% correspondendo a 1,6 vezes a média), a Península de Setúbal (25,4 % e 1,3), e o Grande Porto e o Baixo Mondego (cada um com 24% e 1,2), assumem valores acima da média. Os piores resultados são apresentados pelo Tâmega (9%) e pelo Pinhal Interior Norte (12%) e Sul (11%), sendo que na maior parte do Norte e no sul do Alentejo, os valores se situam abaixo da média com valores à volta dos 14 a 15%. As restantes NUT III (formando uma coroa à volta do coração florestal do país) situam-se em valores na casa dos 16 a 17%.

Salienta-se, no entanto, que a situação de 2003 reflecte um progresso significativo neste indicador relativamente a 1995, com maior crescimento das regiões NUT II e III menos avançadas, o que se reflecte na diminuição das assimetrias globais, a nível de NUT II, de 0,162 para 0,122 e, a nível de NUT III, de 0,198 para 0,149.

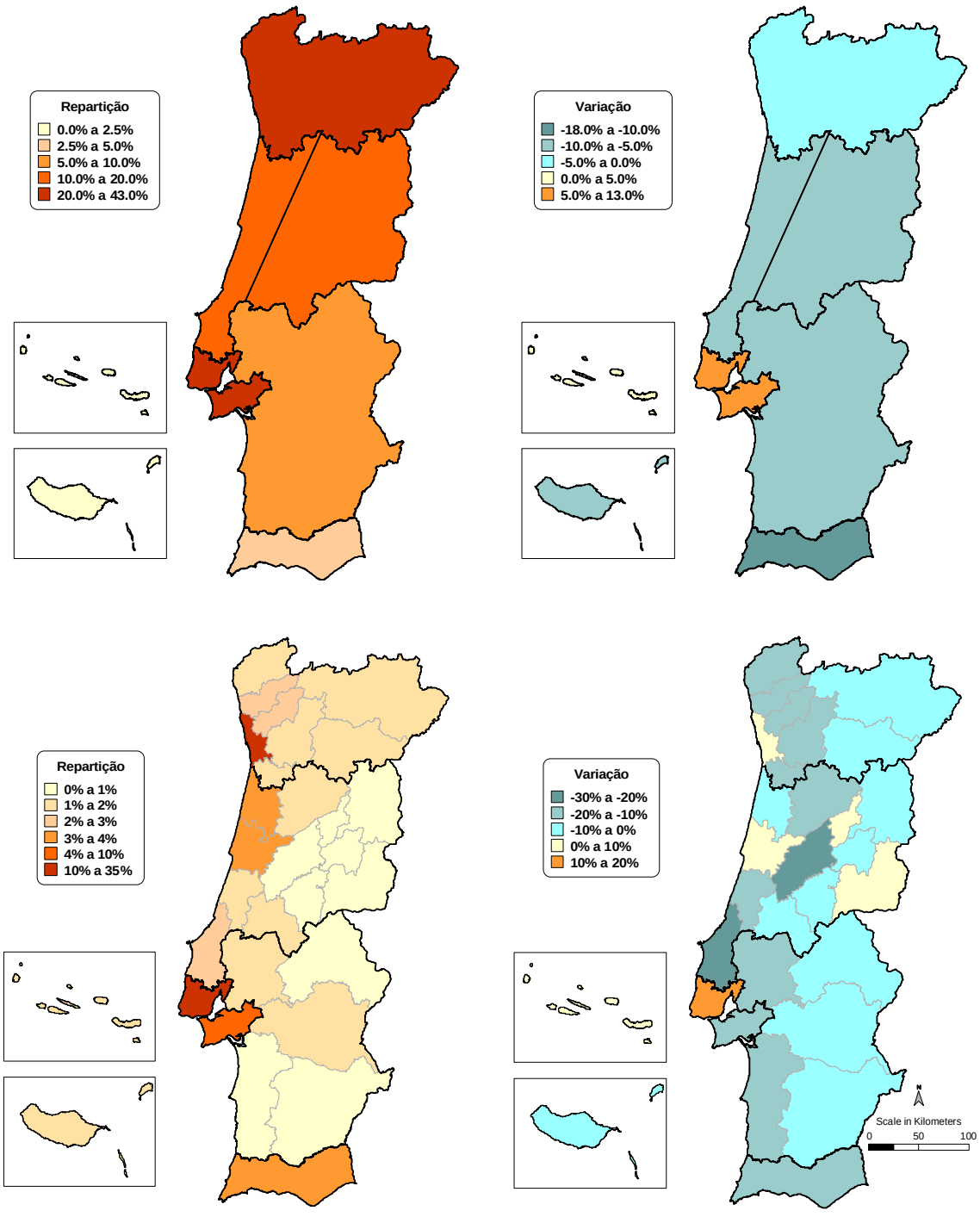
Como veremos adiante, a este processo de convergência não foi alheio o Emprego público, nomeadamente no que se refere à expansão das redes de ensino (em particular o superior) e de saúde. Todavia a convergência ocorrida, como veremos de seguida deveu-se também ao processo de despovoamento das NUT mais periféricas. Efectivamente a análise da estrutura inter-regional do Capital humano (figura II.6) mostra-nos elevados níveis de concentração espacial em 2003 e uma evolução comparativa a 1995 que favoreceu as maiores aglomerações, com decréscimo de quota em quase todas as restantes NUT.

A distribuição do VAB pelas NUT II e III (figura II.7) apresenta elevados níveis de concentração, com fortes incidências no Norte e Lisboa, e dentro daquelas NUT III, no Grande Porto e Grande Lisboa, as únicas que têm taxas de incidência com dois dígitos. Em termos das próprias variações do VAB (figura II.8), enquanto no primeiro período, em que o Índice de variação do VAB nacional foi de 1,17, as mudanças de estrutura resultam de variações diferenciadas mas todas positivas, no segundo período, em que o índice de variação do VAB nacional foi de 1,07, as mudanças de estrutura resultam de variações positivas diferenciadas, mas também de variações negativas, nos casos do Grande Porto e Península de Setúbal.

Deste modo, no período de aceleração do crescimento acentuou-se a concentração, e no período de desaceleração sucedeu o contrário. Este fenómeno aparentemente revela que os efeitos difusores territoriais são escassos nos períodos de maior crescimento, e que nos períodos de menor crescimento os sectores não transaccionáveis, externa e internamente (os bens e serviços locais), revelaram melhor resistência[8]. A análise da evolução do sector público, na secção seguinte, ajuda a compreender este fenómeno que, em Portugal, não é específico do período agora em análise.

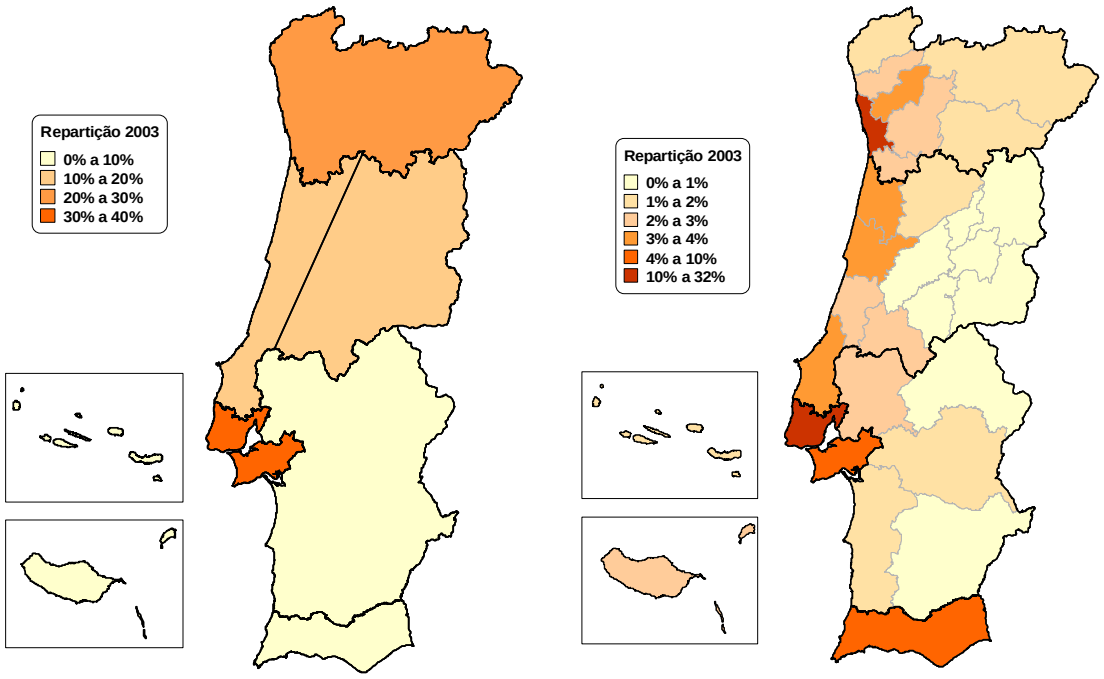
[8] Certamente em função do endividamento.

Figura II.6 – Repartição do Capital Humano em 2003 e respectiva variação desde 1995



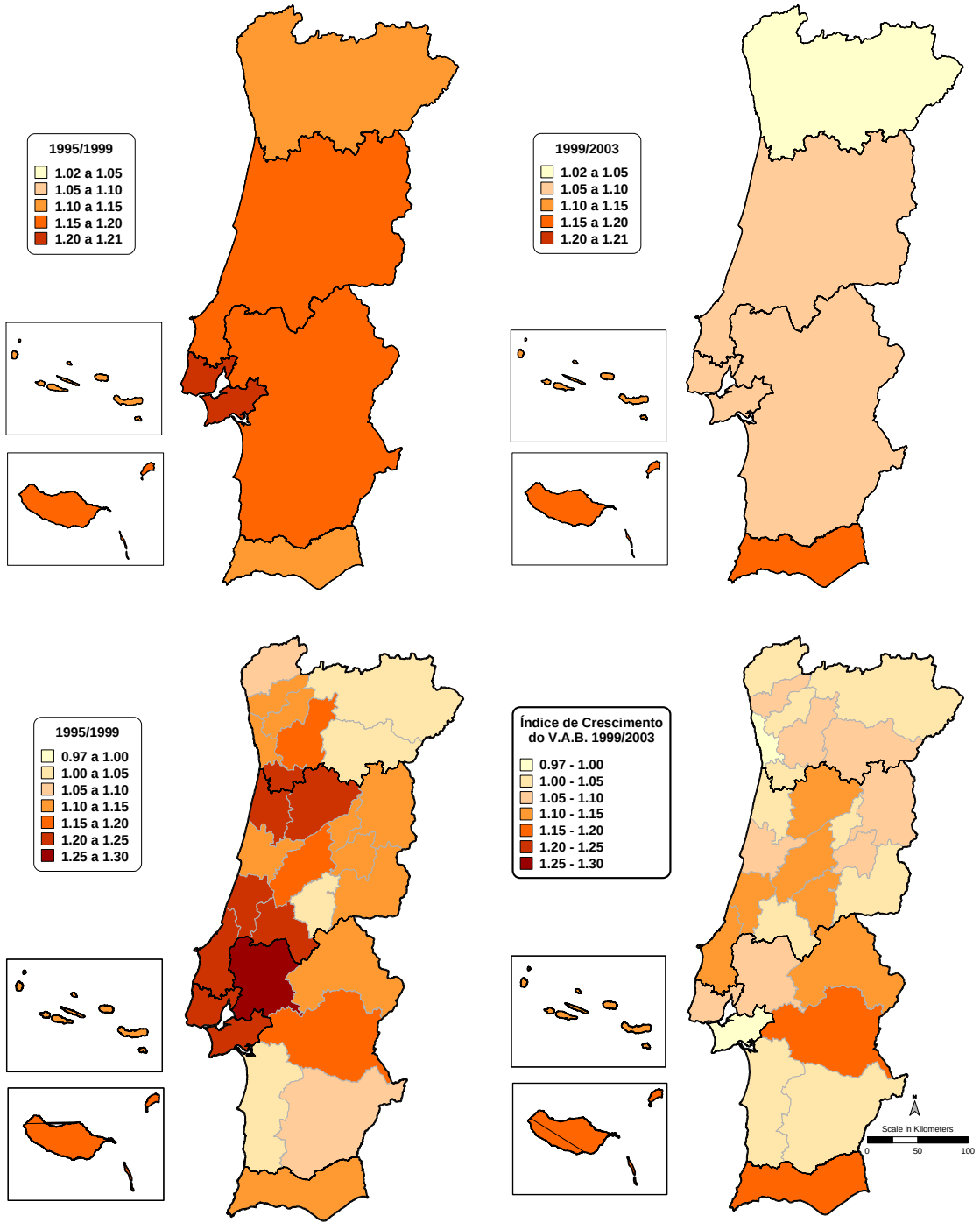
Fonte: DPP, INE /Censos Populacionais e Contas Regionais

Figura II.7 – Repartição do VAB em 2003



Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

Figura II.8 – Índices de Crescimento do VAB a preços de 1995



Portugal = 1,17

Portugal = 1,07

Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

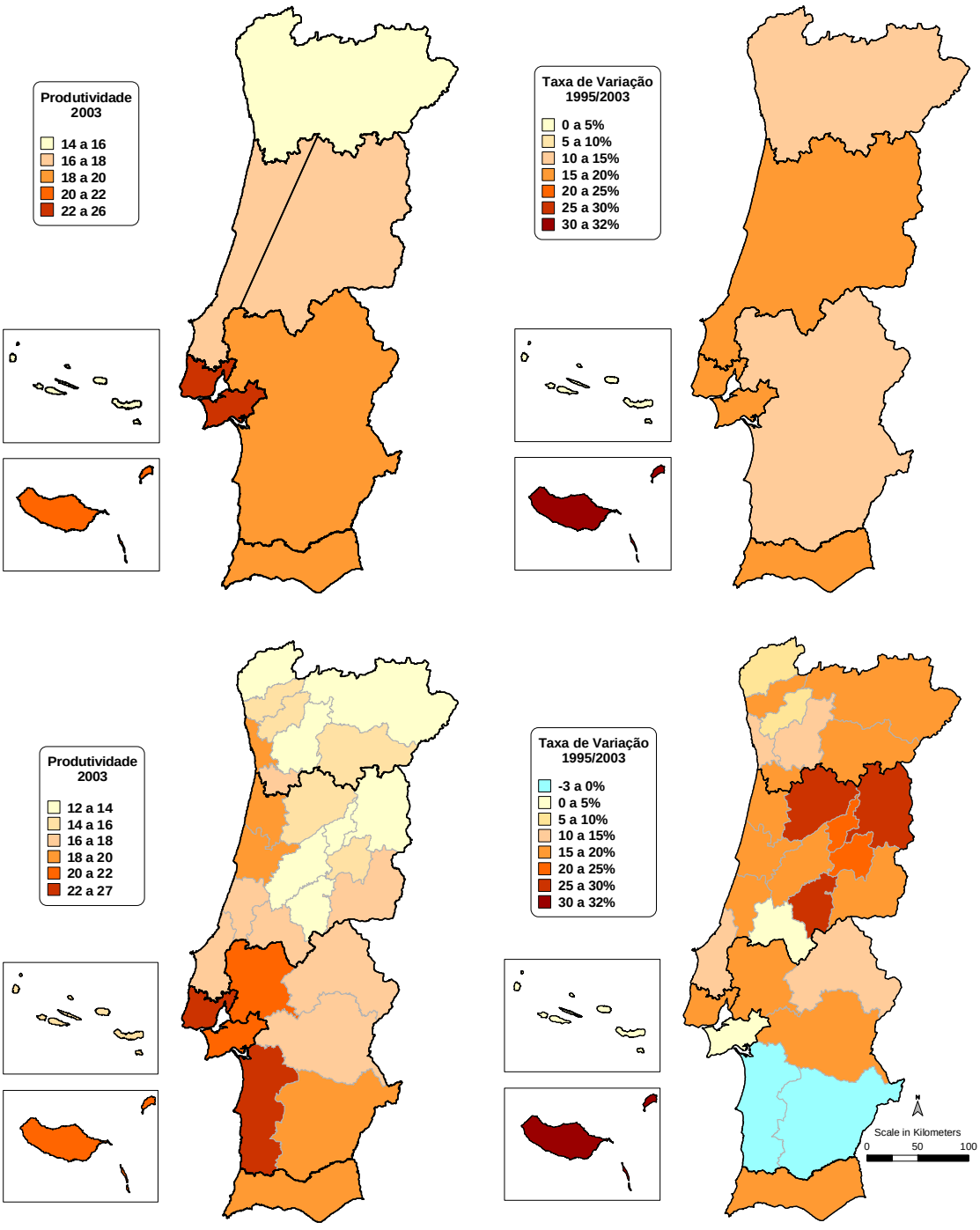
Os mapas da Produtividade do trabalho relativos a 2003 (figura II.9) mostram que apenas Lisboa e a Madeira superam a Produtividade média nacional de 19,3 mil euros[9] por equivalente a tempo completo (ETC), e que as regiões Açores e Norte são as que mais se distanciam negativamente da média (15 e 16 mil € por ETC), ficando o Algarve e o Alentejo próximos da média. A nível de NUT III o cenário é mais contrastado, revelando a posição verdadeiramente periférica do Norte, em que mesmo o Grande Porto apenas se encontra ao nível da média, comparativamente às posições muito acima da média da Grande Lisboa e do Alentejo Litoral, e ainda acima da média da Península de Setúbal e da Lezíria do Tejo. As NUT III acima do Grande Porto, do Norte Interior e de quase todo o Centro Interior apresentam níveis de Produtividade inferiores a 70% da média nacional.

Comparativamente a 1995, a nível das NUT II destaca-se o fraco desempenho do Norte, do Alentejo e, sobretudo dos Açores, face ao elevado crescimento da produtividade na Madeira. A nível de NUT III, destacam-se os desempenhos acima da média de várias NUT III do Interior Centro e da faixa litoral entre Lisboa e Porto, os fracos desempenhos do Grande Porto, Ave, Minho-Lima, Península de Setúbal, Médio Tejo, Açores, e, com crescimentos negativos o Baixo Alentejo e Alentejo Litoral.

O bom desempenho revelado por várias das NUT III menos desenvolvidas apresenta "sinais de convergência" que, todavia não tiveram expressão significativa no posicionamento desses territórios que, como vimos continuou a ser muito baixo, nem nos níveis de disparidade global. Efectivamente, as disparidades territoriais na Produtividade estabilizaram-se, com o Coeficiente de Localização a nível de NUT II a apresentar um ligeiríssimo agravamento de 0,088 para 0,091, e um agravamento ainda mais ténue a nível de NUT III, com aquele indicador a variar de 0,095 para 0,096.

[9] A preços de 1995.

Figura II.9 – Produtividade do Trabalho em 2003, e sua variação entre 1995 e 2003



Portugal = 19,3 mil. €/ETC

Portugal = 15 %

Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

2.2. As especializações produtivas e as dinâmicas regionais

Para a análise das especializações produtivas regionais e sub-regionais tomamos uma partição sectorial de actividades que, para além do Primário, abrange a Indústria transformadora subdividida em sectores de alta e média alta tecnologia (IAMAT) e sectores baixa e média baixa tecnologia (IBMBT), e os Serviços subdivididos em serviços muito intensivos em conhecimento (SIC) e menos intensivos em conhecimento (SMIC)[10]. Para além disso, analisa-se também a dependência das regiões e sub-regiões em relação às actividades não mercantis e a orientação externa das respectivas economias.

Na repartição territorial da indústria e dos serviços há uma clara oposição entre as NUT II Norte, Centro e Lisboa, e as restantes NUT II, que se revela claramente no facto de, em 2003, de 88% do VAB das IBMBT se encontrar naquelas regiões, percentagem que sobe para 92% quando nos reportamos às IAMAT. No caso dos serviços, aquelas regiões detêm 83% dos SMIC e 88% dos SIC. O Norte tem a maior quota de IBMBT (40%), enquanto Lisboa apresenta as maiores quotas de IAMAT (42%), de SMIC (40%) e de SIC (46%).

Os pesos daquelas actividades dentro das NUT III, revelam-nos que a concentração territorial é mais incisiva. Dos 40% das IBMBT do Norte, 36% estão nas NUT III Cávado, Ave, Grande Porto (12%), Tâmega e Entre-Douro e Vouga, enquanto dos seus 30% nas IAMAT, 20% estão no Ave e Grande Porto. Dos 23% de Lisboa nas IBMBT, 19% estão na Grande Lisboa, e dos 42% de Lisboa nas IAMAT, 27% estão na Grande Lisboa e 15% estão na Península de Setúbal. No caso dos serviços, a distribuição está mais concentrada no Grande Porto (13% em ambos os tipos de serviços) e Grande Lisboa (34% nos SMIC e 41% nos SIC). A região Centro apresenta uma distribuição mais equilibrada pelas NUT III do Litoral, em todos os tipos de actividades que temos vindo a analisar.

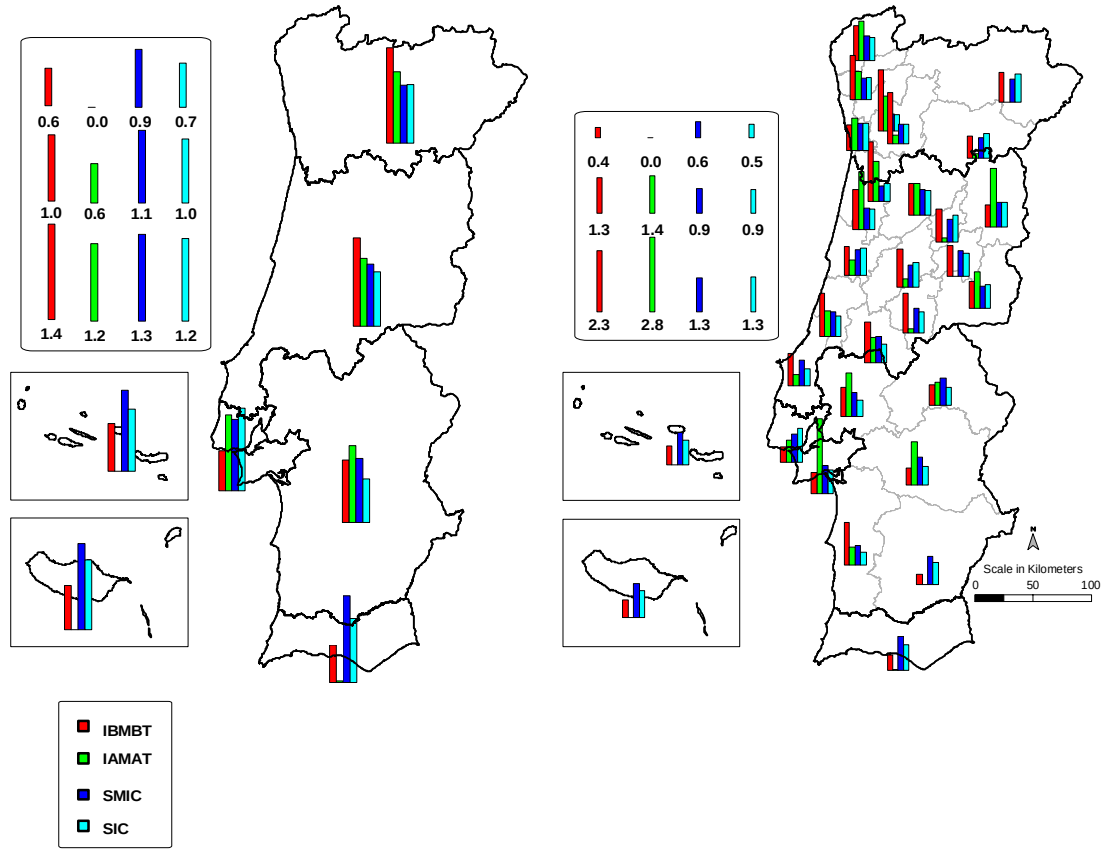
Comparativamente a 1995 aquelas repartições não apresentam grandes diferenças, verificando-se todavia que naquele ano a concentração de todos os sectores nas regiões e sub-regiões referidas era maior em cerca de 2 pontos percentuais, e que apenas no caso da Grande Lisboa se regista uma quebra mais significativa do seu peso nas IAMAT (8 pontos percentuais).

Analisamos os graus de especialização de cada região em cada sector, através dos Quocientes de Localização (QL) cujos valores nos dão a relação entre o peso de cada sector em cada região e o seu peso a nível nacional, os quais, sendo superiores a um significam especialização da região nos respectivos sectores. Pela figura II.10, podemos ver como a Grande Lisboa é dominada pelos serviços intensivos em conhecimento (48% do seu VAB e QL = 1,29)[11], enquanto que as NUT III que envolvem o Grande Porto são

[10] Agregações obtidas a partir da nomenclatura A31 das Contas Regionais do INE, com recurso à A60 nalguns poucos casos, uma vez que a esse nível não se dispõe de dados das Contas Regionais para todos os anos em observação, tendo sido necessário proceder a algumas estimativas pontuais pelo DPP.

[11] Relembremos que esta NUT abrange 40% do VAB desse sector.

Figura II.10 – Quocientes de Localização do VAB em 2003 (indústrias transformadoras e serviços)



Fonte: DPP, INE / Contas Regionais
IBMBT – Indústrias de baixa e média baixa tecnologia
IAMAT – Indústrias de alta e média alta tecnologia
SMIC – Serviços menos intensivos em conhecimento
SIC – Serviços intensivos em conhecimento

dominadas pela IBMBT (pesos nos respectivos VAB entre 36 e 50% e QL entre 1,6 e 2,3). Já no caso das IAMAT, que pesam apenas 3,5% no VAB nacional, os seus pesos nos VAB regionais hão-de naturalmente ser também reduzidos. Todavia a nível de NUT II, pelos seus QL destacam-se Lisboa e Alentejo[12], enquanto a nível de NUT III, por maiores QL (acima de 1,3) se destacam o Minho Lima, o Ave o Grande Porto, Entre-Douro e Vouga, o Baixo Vouga, a Beira Interior Norte, a Península de Setúbal, a Lezíria do Tejo e o Alentejo Central.

No caso dos SMIC, Algarve, Açores e Madeira têm pouco peso no seu VAB, mas são fortemente especializados neles, com pesos nos respectivos VAB acima dos 40% e Quocientes de Localização acima de 1,2. Nos SIC destaca-se claramente a Grande Lisboa (48% do seu VAB e QL = 1,3), embora outras NUT III como o Grande Porto, Alto Trás-os-

[12] Com significados muito diferentes dadas as diferenças de escala deste sector entre aquelas regiões.

Montes, Baixo Mondego, Serra da Estrela e Madeira, apresentem também níveis ligeiros de especialização (QL entre 1,02 e 1,04).

Nas incidências sectoriais dos serviços em cada região e, consequentemente, nas suas especializações nos serviços, os serviços da Administração Pública exercem um forte efeito homogeneizador. A Educação e Saúde estão integrados nos SIC, enquanto os serviços administrativos estão incluídos nos SMIC. Deste modo, interessa analisar a importância dos serviços públicos nas regiões, não apenas para perceber melhor as suas especializações nos serviços, mas também para saber da dependência das regiões de actividades que, não tendo sustentação mercantil, não podem constituir soluções sustentáveis para os territórios onde mais contribuam para a sua produção.

As NUT II que globalmente mais dependem dos Serviços não mercantis, em termos de VAB, são o Centro, Alentejo, Açores e Madeira, todos com valores muito superiores à média nacional em 2003 (19%), figura II.11. A nível das NUT III a especialização nas, e consequente dependência das actividades não mercantis, é uma constante em todas as NUT III do Interior, do Alentejo (excepto Litoral) e nos Açores, bem como no Minho-Lima, Tâmega, Baixo Mondego, Médio Tejo e Península de Setúbal (entre 23 a 33% do VAB[13]). Comparativamente a 1995, este cenário representa um aumento generalizado da dependência das actividades não mercantis (agravamento de 2,2 pontos percentuais a nível nacional, e de valores que a nível das NUT atingem um máximo de 10 pontos percentuais no Baixo Alentejo).

Quando avaliamos este fenómeno em termos de Emprego (medido em equivalentes a tempo completo, figura II.12), a dependência a nível nacional em 2003 (18%) era ligeiramente inferior à do VAB (19,2%)[14], e a sua projecção nas NUT é mais multifacetada. Embora os maiores níveis de dependência ocorram em NUT III do Interior e sobretudo do Alentejo e Regiões Autónomas, na Grande Lisboa têm incidência ligeiramente superior à média (19,4%). Comparativamente a 1995 a variação das dependências dos serviços não mercantis, em termos de Equivalentes a tempo completo, é muito menos acentuada (+0,5 pontos percentuais), embora com variações pelas NUT II e III bastante contrastadas. Deste modo, as diminuições mais sensíveis registaram-se na Grande Lisboa, Alto Alentejo e Açores, e as mais ligeiras no Alentejo Central e Algarve. Em todo o resto do país, as dependências aumentaram, em particular nas NUT III da raia e do Interior de charneira, mas também na Península de Setúbal, Grande Porto, Baixo Vouga e Baixo Mondego, entre outras.

A Orientação exportadora (Exportações/VAB) como é sabido é claramente maior do que a média nacional no Norte e nas NUT III do Norte (na grande região metropolitana do Porto), Baixo Mondego, Dão-Lafões, Península de Setúbal e Lezíria do Tejo (figura II.13).

[13] O que corresponde a 1,2 e 1,7 vezes a média nacional.

[14] O que significa que nestes serviços a despesa (com que se avalia a sua produção) aumentou mais do que o emprego.

Comparativamente a 1995, a Orientação exportadora aumentou ligeiramente a nível nacional, e teve variações positivas no Norte, Centro (a mais significativa) e Lisboa.

A nível das NUT III as variações foram mais diversificadas, intensificando-se na generalidade das NUT III já apresentadas como tendo maior Orientação exportadora (com excepção do Cávado em que diminuiu), mas também aumentou de forma significativa em regiões com Orientação exportadora marginal (como o Douro e Alto Trás-os-Montes) mas também no caso do Alentejo Central que, tem Orientação exportadora abaixo da média nacional, mas próximo dessa média (80%).

Em termos globais, do reforço da Orientação exportadora nas regiões com maior peso nas exportações resultou um agravamento das disparidades territoriais nesse indicador, especialmente a nível das NUT III[15], apesar de, como vimos, ter havido avanços significativos na Orientação exportadora de novas sub-regiões, mas ainda sem dimensão suficiente para lhes conferir visibilidade quantitativa na actividade exportadora nacional.

Na apreciação deste indicador há dois alertas que importa fazer. Em primeiro lugar não abrange os serviços, o que claramente prejudica a posição de Lisboa. Em segundo lugar o período em análise apenas nos dá alguns sinais da crise desencadeada exactamente a partir de 2003, não sendo ainda visíveis os efeitos das perdas de mercado internacional que eclodiram sobretudo desde 2004 e 2005, e cujas consequências se estão a fazer sentir justamente nas zonas do Norte e Centro, de "distritos industriais" e de localização difusa da indústria, de onde são originárias a maioria das deslocalizações de empresas, sobretudo de capital estrangeiro.

Procura-se agora determinar em que medida os movimentos de divergência e convergência entre regiões, no que se reporta ao crescimento do VAB, derivaram de impactos do comportamento global dos sectores produtivos a nível nacional e/ou dos comportamentos das próprias regiões. Deste modo, na análise *shift-share* apresentada na figura II.14, identificamos 6 modelos de crescimento, 3 para explicar diferenciais positivos de crescimento regionais e três para explicar diferenciais negativos.

Por aquela figura podemos ver como as dinâmicas regionais no crescimento do VAB apresentam matizes muito diferenciadas no território, destacando-se no modelo mais positivo (modelo 1), durante o período de aceleração económica, algumas sub-regiões do Centro Litoral, Grande Lisboa e Madeira, destaque que no período de desaceleração já se restringe apenas à Grande Lisboa e Madeira.

O modelo mais negativo (modelo 6) ocorre globalmente no Norte naqueles dois períodos. Considerando também os modelos intermédios, é flagrante o facto de já no período de aceleração do VAB haver sinais de divergência económica em relação ao conjunto nacional, seja em termos de fragilidade dos sectores a nível regional (caso do Grande

[15] A nível de NUT II o coeficiente de localização passou de 0,163 em 1995 para 0,166 em 2003, enquanto a nível das NUT III aquele indicador passou de 0,247 para 0,309.

Porto), seja em termos de inadequação da especialização (casos do Ave, Cávado e Tâmega).

Numa leitura cruzada dos modelos de crescimento do VAB em ambos os períodos, há alguns factos que merecem realce:

- O comportamento globalmente negativo do Norte em ambos os períodos, que em termos de NUT III no primeiro período se generaliza a todas as suas sub-regiões, excepto ao Entre-Douro e Vouga, mas que no segundo período não se regista no Cávado, Tâmega e Douro, devido à componente regional;

- Os comportamentos globalmente negativos do Algarve e Açores no primeiro período, que no segundo período se transformam em comportamentos positivos;

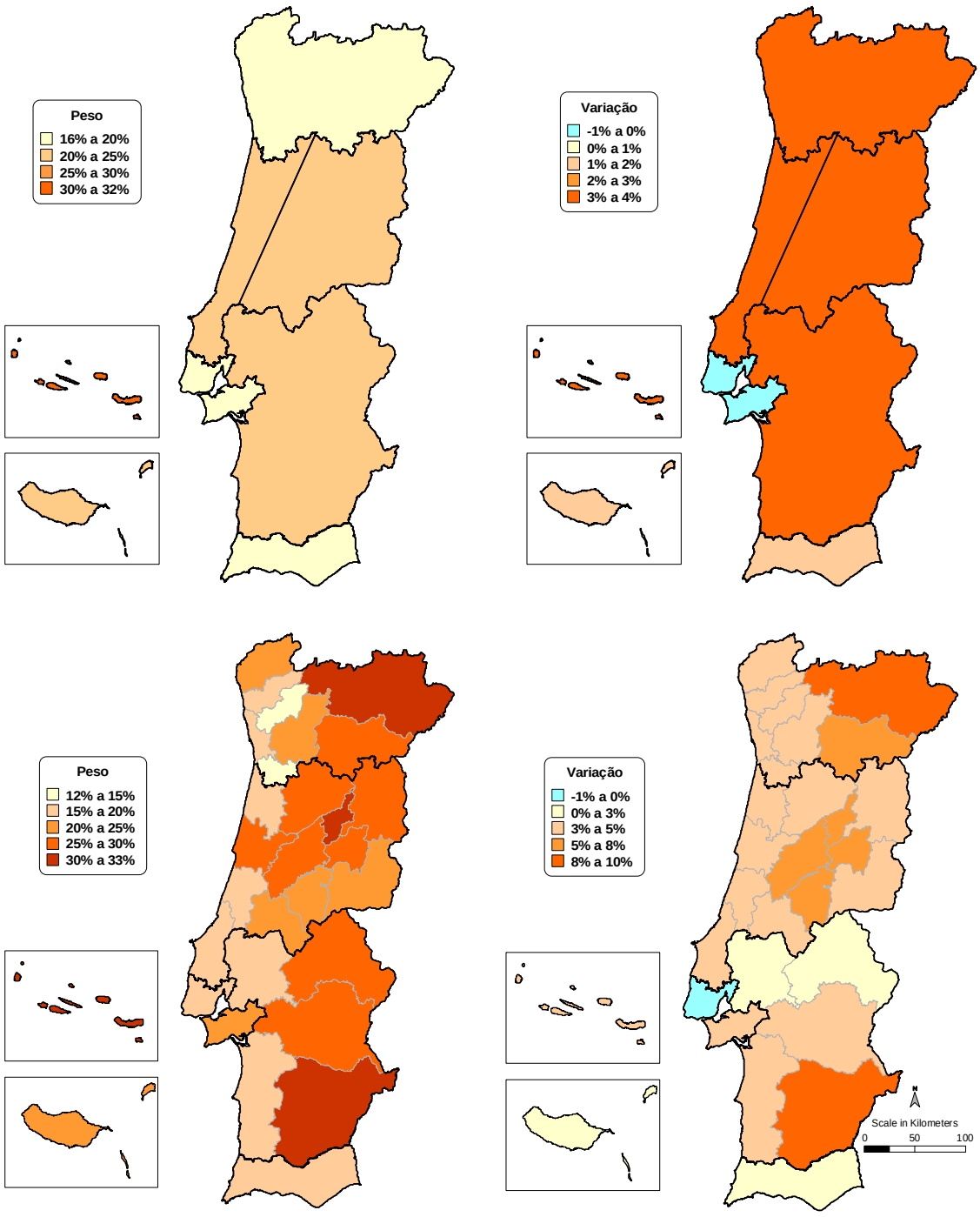
- O comportamento globalmente positivo da Região Centro em ambos os períodos, mas explicado apenas pela própria dinâmica da região face a uma estrutura de especialização adversa que, ao nível das NUT III, vai melhorar os piores desempenhos nalgumas NUT do Interior, mas que tem uma constante negativa no Baixo Mondego;

- O comportamento positivo da Grande Lisboa em ambos os períodos, mas que na Península de Setúbal assume a particular característica de no primeiro período ser positivo e no segundo ser negativo, com uma constante positiva – a especialização produtiva, e uma constante negativa – a dinâmica da própria região, cujos valores relativos em cada um dos períodos conduzem aos resultados globais apresentados;

- O Alentejo, que de um comportamento global negativo no primeiro período passa a um comportamento positivo no segundo período, assumindo deficiência de especialização em ambos os períodos, e com forte diferenciação interna, em que o modelo global da região apenas prevalece em ambos os períodos na Lezíria do Tejo e no Alentejo Central, enquanto nas restantes NUT prevalecem variações negativas.

Se cruzarmos estes modelos de crescimento com os graus de orientação exportadora da indústria e com a dependência dos serviços não mercantis analisados na secção anterior, as diferenças de modelos entre períodos apontam justamente para uma melhor resistência dos espaços mais orientados para o mercado interno e com maior incidência relativa dos serviços públicos, comparativamente aos espaços mais orientados para mercado externo. Esta constatação está de acordo com a avaliação macroeconómica que se tem vindo a fazer da perda de competitividade internacional da economia portuguesa e do crescimento induzido pela procura interna e, desde um período mais recuado, pela despesa pública.

Figura II.11 – Peso do VAB dos Serviços Não Mercantis no VAB Total em 2003 e sua variação em relação a 1995

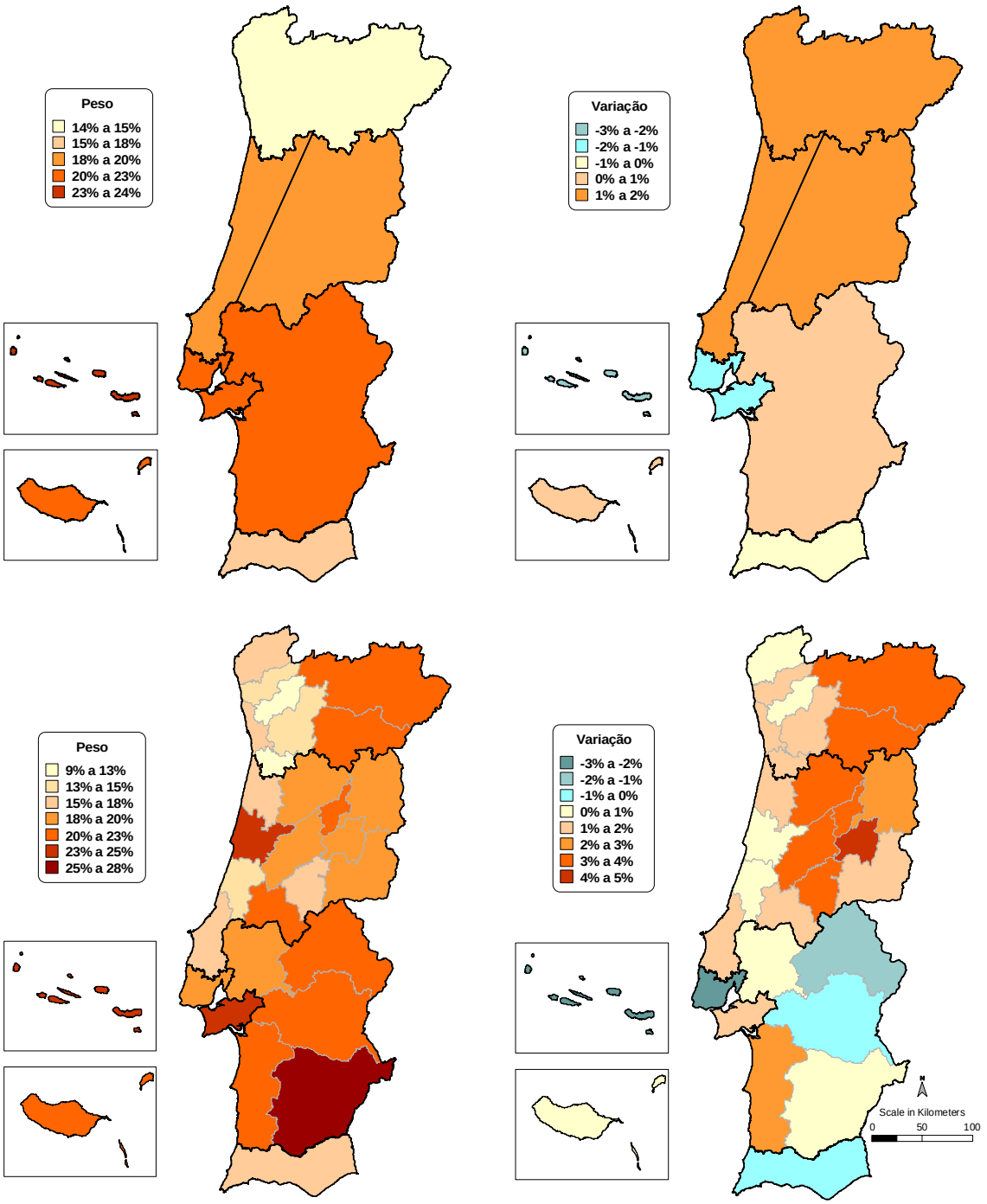


Portugal = 19,2 %

Portugal = 2,2 %

Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

Figura II.12 – Peso dos equivalentes a tempo completo (ETC) dos Serviços Não Mercantis em 2003 e sua variação em relação a 1995

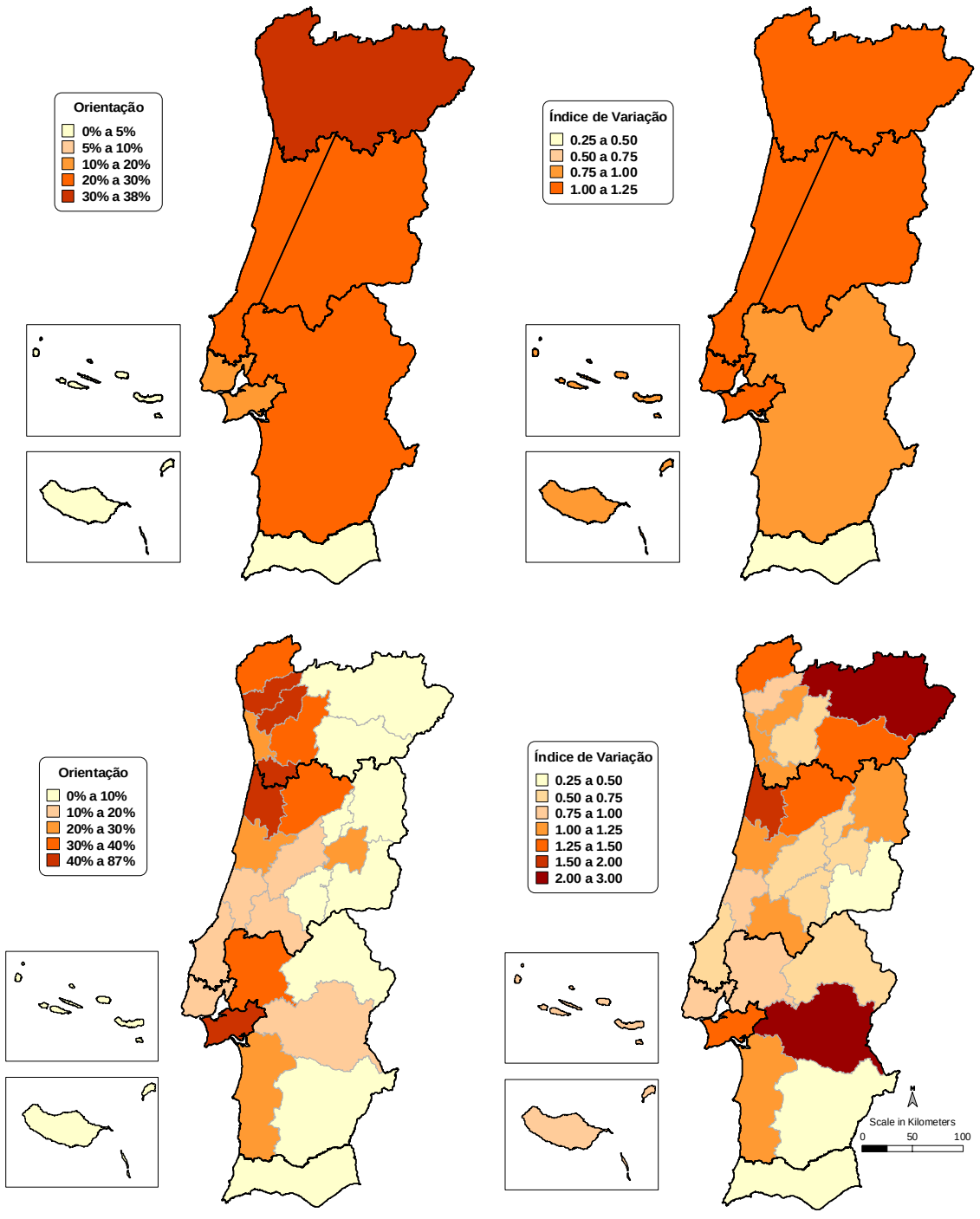


Portugal = 18 %

Portugal = 0,5 %

Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

Figura II.13 – Orientação Exportadora do VAB em 2003 e variação relativa a 1995

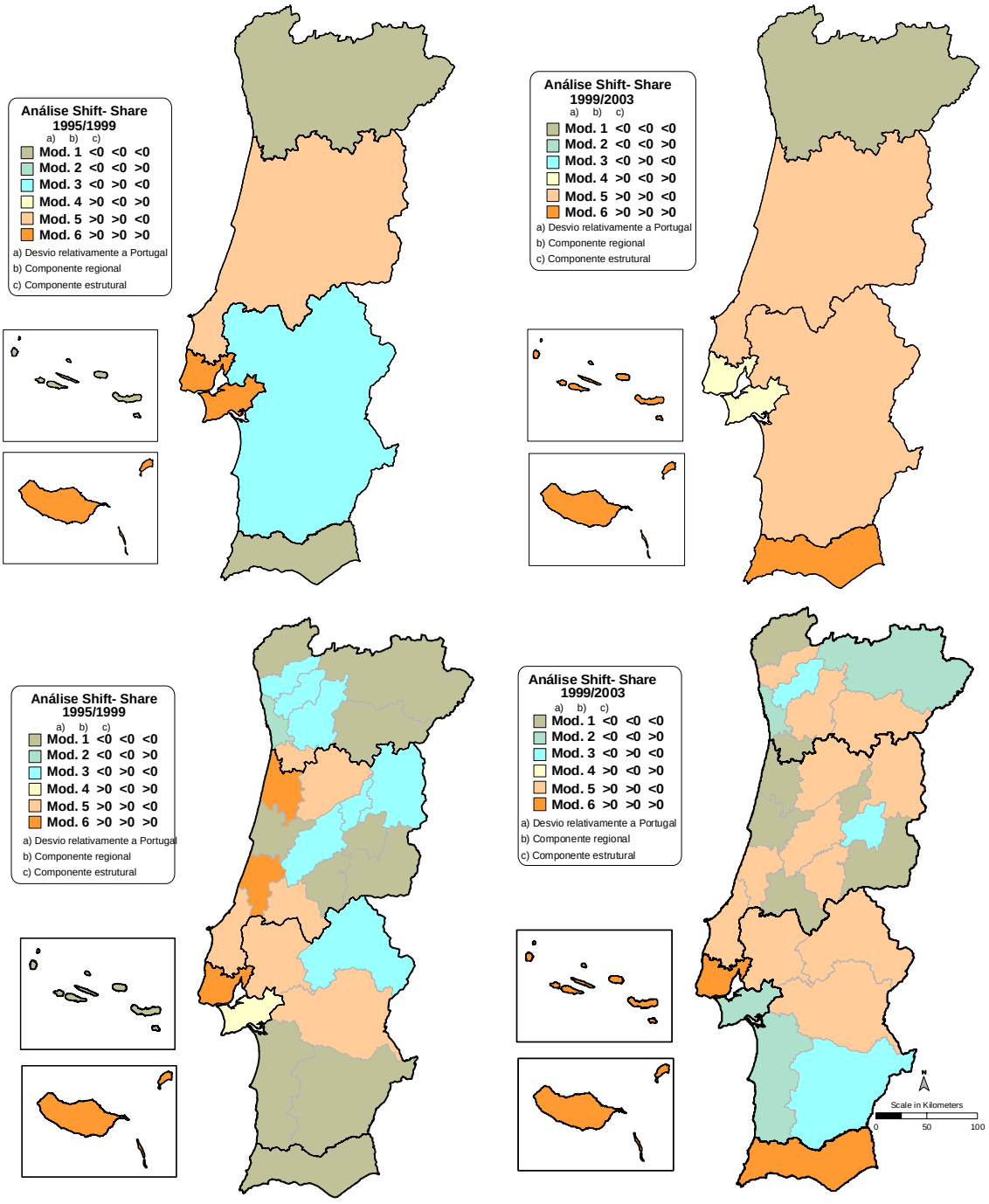


Portugal = 23,8 %

Portugal = 1,01

Fonte: DPP, INE e AM&A

Figura II.14 – Dinâmicas Sectoriais e Regionais e Convergência / Divergência no Crescimento do VAB Regionais e Sub-regionais (Análise shift-share)



Fonte: DPP, INE / Contas Regionais
VL – Variação líquida: diferencial de crescimento do VAB em relação a Portugal
Mod. 1 – VL negativa explicada por fracos desempenhos regional e sectoriais
Mod. 2 – VL negativa explicada por fraco desempenho regional
Mod. 3 – VL negativa explicada por fracos desempenhos sectoriais (especialização regional inadequada)
Mod. 4 – VL positiva sustentada nos desempenhos sectoriais (especialização adequada)
Mod. 5 – VL positiva sustentada no desempenho regional
Mod. 6 – VL positiva sustentada em desempenhos regional e sectoriais positivos

3. URBANIZAÇÃO E ACESSO AO BEM-ESTAR

O panorama actual[16] das regiões portuguesas de um ponto de vista da coesão social e económica revela que, apesar de uma evidente trajectória de convergência interna percorrida na última década, há ainda desequilíbrios regionais com expressão relevante.

Atendendo às conclusões do ponto anterior, a caracterização das regiões portuguesas permite entender que os avanços nos aspectos de coesão, ainda que fundamentais ao progresso, não foram, por si só, capazes de sustentar o desenvolvimento dos territórios, nem no que se refere à fixação de população, nem de um ponto de vista da atracção de investimentos e criação de emprego.

3.1. Disparidades nos níveis de urbanização e no acesso aos bens públicos e ao rendimento

A melhoria que se registou nos níveis de coesão económica e social do país em termos gerais esconde, no entanto, realidades diversas quanto aos aspectos específicos que concorrem para uma aproximação das oportunidades de acesso das populações. Importa, portanto, perceber as variações de comportamento entre os vários factores que se conjugam na construção de uma imagem da coesão.

Para melhor percebermos os níveis de acesso a bens e serviços, comecemos por analisar a estrutura da urbanização. Se tomarmos a Taxa de urbanização – percentagem da população a residir em lugares com mais de 2000 habitantes – podemos verificar que em Portugal cerca de metade da população reside em áreas urbanas, mas este valor oculta uma realidade nacional muito contrastada regionalmente.

Com efeito, são as Áreas Metropolitanas de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal) e o Porto (Grande Porto de grosso modo[17]) que apresentam as Taxas de urbanização mais elevadas (acima dos 80%) empolando a média nacional, quando a quase totalidade do país apresenta níveis de urbanização inferiores ou muito inferiores a 50%. No extremo oposto situa-se um eixo de escassa urbanização, paralelo ao Litoral, que atravessa o Centro e o Norte do país, (Pinhal Interior Sul e Norte, Serra da Estrela, Dão-Lafões, Tâmega e Douro), com uma ramificação mais isolada, a Norte, em Minho-Lima.

Em síntese, pode afirmar-se que o sistema urbano português é caracterizado pela existência de duas áreas metropolitanas de grande dimensão em termos nacionais

[16] Para traçar um panorama, que fosse tão actual quanto possível, das regiões portuguesas relativamente à coesão social, tomou-se como referência o ano de 2003, ainda que os dados utilizados medeiem, por razões de disponibilidade estatística, entre 2001 e 2004.

[17] Actualmente, a Área Metropolitana do Porto engloba, para além dos concelhos do Grande Porto, Arouca, Sta. Maria da Feira, São João da Madeira de entre Douro e Vouga e Santo Tirso e Trofa do Ave.

(Lisboa e Porto); por uma extensa mancha litoral de urbanização difusa, onde emergem alguns sistemas urbanos polinucleados e se destacam diversos centros urbanos de maior dimensão e dinamismo, embora sem o tamanho demográfico de cidade média de acordo com os padrões europeus; por uma urbanização linear ao longo da costa algarvia e, por fim, por uma rede de pequenas e médias cidades no Interior, nalguns casos configurando eixos e sistemas urbanos multipolares (MAOTDR, 2006).

Na perspectiva do acesso a bens e serviços públicos observa-se uma elevada dependência funcional entre eixos urbanos de menor dimensão e centros de maior escala. Enquanto o Interior do país é funcionalmente organizado em torno de um número reduzido de centros urbanos, o Litoral revela-se funcionalmente mais complexo e organizado em torno de uma multiplicidade de centros urbanos (INE, 2004).

Uma leitura das coberturas territoriais das redes de equipamentos e infra-estruturas deve, naturalmente, considerar as tendências da ocupação do território e as dinâmicas de evolução demográfica, nomeadamente a estrutura das migrações. Por este motivo, e dado que as áreas de influência dos equipamentos extravasam frequentemente os limites administrativos dos territórios onde estão inseridos, optou-se por analisar as taxas de cobertura calculadas com base na população residente nas freguesias equipadas. Pela sua relevância na coesão, foram seleccionados os sectores da saúde, educação, cultura, ambiente, e acção social, tendo sido escolhido, para avaliar o comportamento de cada um destes domínios, um indicador comummente utilizado nos estudos desta natureza.

No que se refere ao sector da saúde, tomando a Percentagem da população residente em freguesias com centros de saúde, verifica-se que a taxa de cobertura do país é de 73%. Este valor global tão pouco satisfatório não traduz, no entanto, uma realidade muito contrastada regionalmente. Com efeito, ele resulta mais da baixíssima taxa de cobertura registada nos Açores (27,8%) e do baixo nível encontrado na Região Norte (com excepção do Grande Porto), do que de assimetrias muito acentuadas entre as outras regiões.

No plano das NUT III as situações mais preocupantes registam-se no Norte, em Minho-Lima, Cávado, Ave e Tâmega, bem como na Região Centro, em Dão-Lafões, Beira Interior Norte, Serra da Estrela e Cova da Beira.

Também a educação é um aspecto basilar pelo seu papel de charneira entre a coesão social e a competitividade territorial. O sector encerra um carácter marcadamente transversal, cujo desenvolvimento terá reflexos na promoção da igualdade de oportunidades e no combate à exclusão social.

Neste campo, e tomando como referência a Percentagem de população residente em freguesias com equipamentos de ensino básico ou secundário, verifica-se desde logo uma reduzida taxa de cobertura para a totalidade do país, que se situa em 62,5%, com importantes disparidades entre as NUT II: os Açores a registarem 24,5%, em oposição a

Lisboa e Algarve acima dos 80%, observando-se nas restantes NUT II valores médios entre os 50 e 60%. A merecer ressalva a situação relativamente favorável da Madeira, com 75,6%.

Na educação, mais do que na saúde, encontramos nas NUT III do Continente uma imagem muito díspar, onde as Áreas Metropolitanas e o Algarve se distanciam bastante do resto do país e as maiores lacunas se fazem sentir, mais uma vez, na generalidade da região Norte (exceptuando o Grande Porto) e em de Dão-Lafões, Serra da Estrela, Beira Interior Norte e Cova da Beira.

Por outro lado, e não obstante os importantes progressos feitos na alfabetização das populações nas últimas décadas, em Portugal perdura uma Taxa de analfabetismo elevada, para a qual em muito contribuem, no plano das NUT III, Minho-Lima, Tâmega, Douro e Alto Trás-os-Montes, acompanhadas por todo o interior da região Centro, onde merece referência a Cova da Beira e a Beira Interior Sul, bem como a generalidade do Alentejo, com as situações mais gravosas no Alentejo Litoral e Baixo Alentejo.

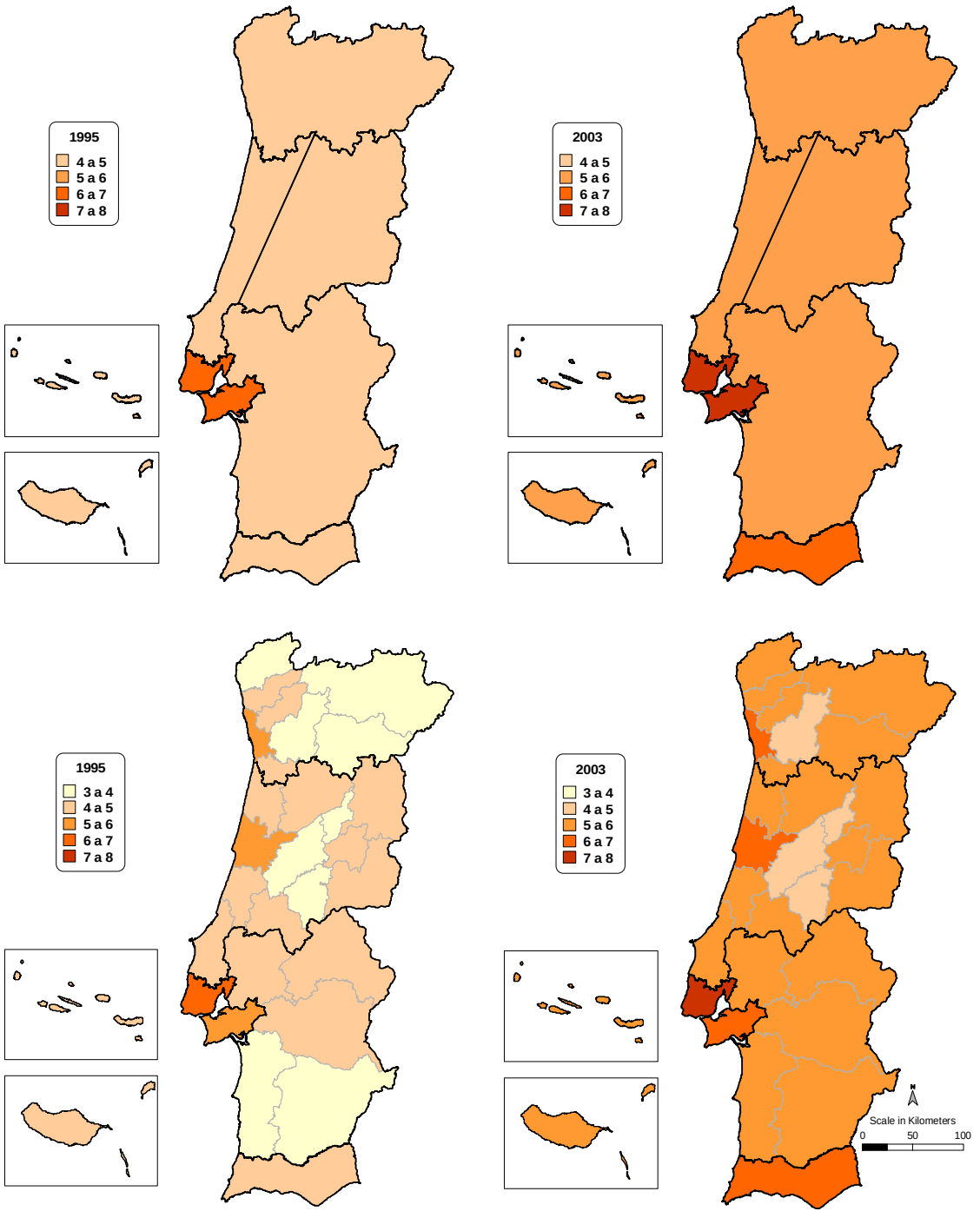
Também se considerarmos o Número de anos de escolaridade médio, o panorama não é mais auspicioso. Para a generalidade da população este valor é apenas de 6 anos, apresentando uma distribuição muito semelhante para o conjunto das regiões portuguesas, tanto no plano das NUT II, como no das NUT III, onde, ainda assim, é possível destacar negativamente as regiões, já recorrentes, do Tâmega, Pinhal Interior Sul, Pinhal Interior Norte e Serra da Estrela (ver figura II.15).

Podemos, então, concluir que, quer pelo lado do analfabetismo, quer pelo lado da escolaridade, o problema do país, mais do que com as disparidades regionais na cobertura das redes de ensino, prende-se com um elevado abandono escolar precoce que conduziu à actual situação de reduzidos níveis de qualificação das populações em geral.

Também a descentralização das iniciativas culturais e a equidade no acesso a bens culturais – factores de desenvolvimento humano e social dos indivíduos – constituem um veículo central da coesão social. No que diz respeito ao acesso da população à cultura, a nível nacional, apenas pouco mais de 50% da população portuguesa reside em freguesias com este tipo de equipamentos.

Vale a pena salientar que as assimetrias começam por observar-se logo para as NUT II, com o Algarve, a Madeira, os Açores e Lisboa a evidenciarem melhores coberturas de equipamentos culturais, face às regiões do Norte, Centro e Alentejo. A nível das NUT III, e a sublinhar as tendências já detectadas para outros sectores, as regiões menos cobertas são a maioria das regiões do Norte, com excepção do Grande Porto e Entre Douro e Vouga, registando-se os valores mais críticos no Cávado, Tâmega e Douro, às quais se segue, numa posição ainda negativa mas um pouco mais favorável, Minho-Lima, Ave e Alto Trás-os-Montes.

Figura II.15 – Número Médio de Anos de Escolaridade



Portugal = 4,9 Anos

Portugal = 6 Anos

Fonte: DPP, INE / Censos Populacionais

Com o objectivo de analisar as condições ligadas à qualidade das infra-estruturas de ambiente, e considerando a evolução significativa que o país verificou quanto à cobertura de abastecimento de água canalizada e de drenagem de efluentes (embora continuem a verificar-se diferenciações assinaláveis entre regiões), seleccionou-se um indicador que integra já uma preocupação de preservação ambiental – a Percentagem de população servida com tratamento de águas residuais.

Em primeiro lugar podemos verificar que, à semelhança do que acontece com o acesso aos equipamentos culturais, também aqui a cobertura geral do país é deficitária, apenas cerca de 55%. A agravar esta baixa expressão, importa realçar que as disparidades entre regiões são acentuadas.

A nível das NUT II, os Açores ultrapassam os padrões de divergência verificados na generalidade dos indicadores anteriores, registando apenas 14,8%, enquanto as regiões do Algarve, Lisboa e Alentejo asseguram melhores níveis de tratamento de águas residuais. O modelo das assimetrias regionais no plano das NUT III verificado neste indicador escapa, de alguma forma, ao verificado noutros domínios, já que a par dos habituais baixos valores de cobertura verificados em algumas regiões do Norte, sobretudo Tâmega e Douro, estes fazem sentir-se também no interior das próprias áreas metropolitanas, com a Península de Setúbal a registar cerca de 30%.

Quanto aos equipamentos de acção social, e considerando a sua relevância na caracterização da coesão pelo facto de eles desempenharem um papel fundamental na inclusão social, refira-se que os níveis de cobertura nacional (62%) voltam a aproximar-se dos da educação (62,5%), ainda que continuem afastados dos de saúde (73%).

Quando abordados a uma escala regional, a diferenciação encontrada evidencia a má cobertura dos Açores, por oposição aos níveis registados em Lisboa e no Algarve e, em menor escala, mas ainda mais favoráveis do que a média nacional, na Madeira e no Alentejo. A nível das NUT III, pior coberta encontra-se parte significativa da região Norte (Minho-Lima, Cavado, Tâmega, Douro e Alto Trás-os-Montes), salientando-se no centro do país apenas a região Dão-Lafões, aspecto que merece destaque por constituir uma diferenciação face à tendência verificada naquela região.

Fundamental à coesão entre as várias regiões do país é a qualidade das redes de transporte e os níveis de mobilidade que estas possam proporcionar. Neste domínio é inegável que se verificou, nos últimos vinte anos, profundas alterações resultantes do esforço de investimento realizado e, para o qual, é consensual que foram alcançados acentuados benefícios com reflexos na melhoria da qualidade de vida das populações.

Porém, se considerarmos o tempo de viagem médio entre as sedes de concelho e a rede viária principal, é possível observar-se uma clivagem entre o Litoral e as regiões mais interiores do país, apenas interrompida no Alentejo, pela ligação a Elvas.

Por todo o Litoral, de Viana do Castelo ao Algarve, registam-se tempos de acesso a um itinerário principal ou complementar inferiores a 10 minutos, sendo que do Grande Porto à Península de Setúbal, apenas com uma excepção no Oeste, este intervalo é reduzido para menos de 5 minutos. Já o Interior do país apresenta um padrão mais diversificado que ronda entre os 15 e os 25 minutos, assinalando-se a excepção de Alto Trás-os-Montes, com uma distância-tempo superior a 30 minutos. Mais penalizadas são as Regiões Autónomas onde os valores superam os 35 minutos.

Debrucemo-nos de seguida sobre as dimensões de índole mais económica da coesão, considerando um indicador relacionado com a distribuição do consumo, o Indicador do Poder de Compra Concelhio (Indicador *per capita,* onde Portugal assume o índice 100). A primeira constatação é a de que existe uma divergência regional mais marcada para este indicador, com um maior afastamento entre valores extremos, do que para os indicadores analisados anteriormente.

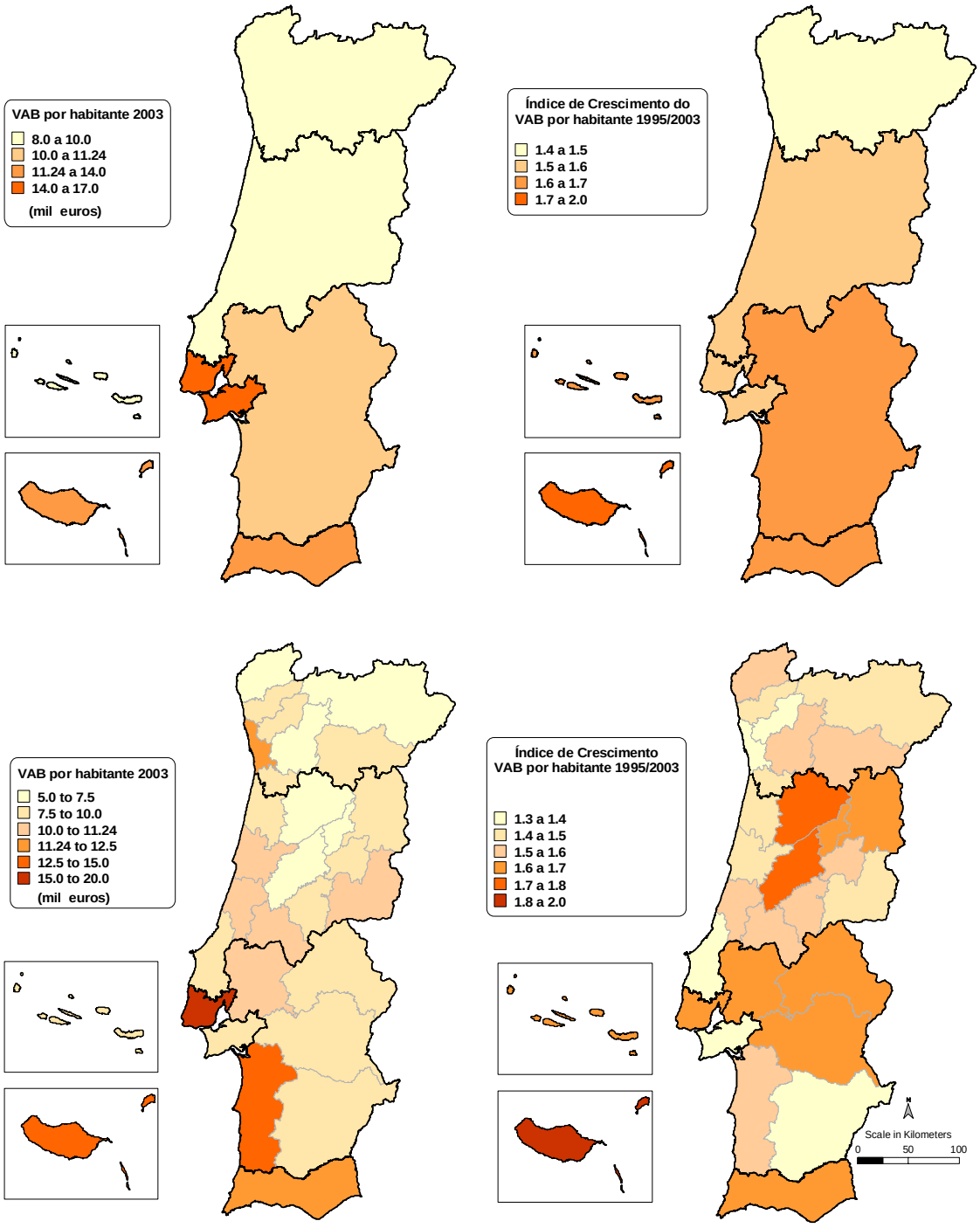
Esta divergência começa por configurar uma clivagem importante entre a Grande Lisboa, com um índice de 167, e a segunda região com poder de compra mais elevado, o Grande Porto, que regista apenas um índice de 117. Em simultâneo, assinale-se que, para além destas, apenas o Algarve, a segunda NUT II com poder de compra mais elevado (107,8), e a Península de Setúbal (101,5) apresentam valores acima da média do país. Em segundo lugar, pode observar-se uma diferenciação entre o Litoral e o Interior, com toda a faixa Litoral, à excepção de Minho-Lima (67,1), a apresentar valores superiores a 70, enquanto a maioria das regiões do Interior regista valores inferiores a 60.

Por fim, uma análise da coesão não ficaria completa se não fosse considerado um indicador que possa espelhar o comportamento das regiões face ao valor gerado. Tomemos então o Valor Acrescentado Bruto por habitante (mil €) em 2003.

A nível das NUT II (figura II.16) saliente-se a distância entre Lisboa, a região que apresenta um registo mais elevado, e o Norte, que ocupa a última posição, situando-se mesmo atrás dos Açores, aspecto que, em termos de coesão, merece especial referência por fugir à regra. Para as restantes regiões, o padrão de distribuição do VAB sublinha o modelo encontrado para as outras componentes da coesão: Madeira e Algarve, apresentando o segundo e o terceiro melhores VAB, e situando-se acima do valor médio do país, Alentejo numa posição intermédia, e Centro e Açores posicionando-se em quinto e sexto lugares.

No campo das NUT III a merecer destaque surge o facto de apenas cinco regiões se situarem acima da média do país, sendo que a esta escala o afastamento entre o valor máximo e mínimo é mais acentuado: Grande Lisboa a isolar-se de forma assinalável, enquanto a segunda região é novamente a Madeira, seguida pelo Alentejo Litoral, Algarve e Grande Porto, todas com valores apenas ligeiramente superiores à média nacional. Também para as regiões em situação mais desfavorável quanto ao VAB se reproduz um modelo já usual: Minho-Lima, Tâmega, Alto Trás-os-Montes, Serra da Estrela, Pinhal Interior Norte e Dão-Lafões.

Figura II.16 – Valor Acrescentado Bruto por Habitante e respectivo Índice de Crescimento



Portugal = 11,2 mil euros

Portugal = 1,5

Fonte: DPP, INE / Contas Regionais

Em síntese, podemos dizer que uma análise da coesão das regiões portuguesas permite identificar o "afastamento" de um grupo de regiões menos favorecidas face a Grande Lisboa, que evidencia, quase sempre, os melhores resultados, acompanhada de perto por um conjunto de regiões que revelam, igualmente, bons níveis de coesão.

Com excepção do Grande Porto, destaca-se pela negativa quase toda a região Norte, com Tâmega e Alto Trás-os-Montes a denunciarem os maiores problemas, apenas repetidos na Região Autónoma dos Açores, onde persistem elevadas carências a nível da aproximação de oportunidades. Ainda no Norte, se bem que de forma não tão determinante, importa referir os casos de Minho-Lima, Cávado e Douro. Das restantes regiões portuguesas, surge no Centro uma "ilha de dificuldades", Dão-Lafões e Serra da Estrela, que se apresentam tão penalizadas como a região Norte, e Pinhal Interior Norte e Pinhal Interior Sul ainda agregados a estes desafios, mas mostrando sinais de descolagem.

De um prisma inverso – o dos níveis de coesão mais elevados – surge a Área Metropolitana de Lisboa, seguida, por todas as NUT III do litoral até ao Grande Porto, que se posiciona, assim, num nível de coesão inferior ao de Lisboa. Em idêntico patamar se encontra o Algarve e a Madeira. Saliente-se, contudo, que é muito nítida a penetração deste padrão, já relativamente elevado de coesão, para o Interior do país, num eixo transversal – Lezíria do Tejo e Alto Alentejo – que se estende até à fronteira e que se prolonga a Sul, para o Alentejo Central.

Numa posição intermédia encontramos um vasto território no Centro que define aquilo que poderíamos designar pelo "Y da transição" – sendo a haste mais longa, no litoral, desenhada por: Entre Douro e Vouga, Baixo Vouga, Pinhal Litoral e Oeste e a outra, no coração do Centro, composta por Médio Tejo, Pinhal Interior Norte e Sul, Cova da Beira e Beira Interior Norte. Em circunstância idêntica se posiciona uma vasta área do Sul do país, constituída por Alto Alentejo e Baixo Alentejo.

Parecem, assim, configurar-se algumas dinâmicas a merecer destaque:

- Em primeiro lugar, um país mais coeso em geral, com um Interior menos estigmatizado, onde imperam os mais baixos níveis de coesão apenas a Norte do Douro;

- A concentração de maiores dificuldades de coesão na região Norte e nos Açores, enquanto o Algarve e a Madeira se situam em posição mais favorável;

- A falência das dicotomias Norte/Centro e Litoral/Interior em favor de uma arquitectura mais "arquipelágica";

- Os maiores contrastes a ocorrerem na região Centro, onde é possível distinguir três patamares diferenciados de coesão;

- A região Alentejo, apesar dos baixos desempenhos em termos de rendimento e de crescimento económico, a mostrar, em parte significativa da sua área (Lezíria, Alto Alentejo e Alentejo Central), um padrão de coesão que pode colocar-se num patamar semelhante ao do Grande Porto, e no restante território níveis não inferiores aos médios;

- O nível de coesão registado no Grande Porto, dificilmente aceitável para a "segunda" Área Metropolitana do país;

3.2. Processos de convergência/divergência na urbanização e no acesso aos bens públicos e ao rendimento

Vimos no ponto anterior o "estado da arte" da Coesão social e económica em Portugal. Pudemos verificar que persistem ainda assimetrias entre as regiões portuguesas e identificámos as regiões mais "avançadas" e as mais penalizadas quanto aos factores da Coesão. Interessa agora perceber se o caminho percorrido na última década, grosso modo no âmbito do QCA II e do QCA III, correspondeu a uma trajectória de convergência entre as regiões portuguesas.

Comecemos, então, por analisar a variação da urbanização. Podemos verificar que a percentagem de pessoas a viver em lugares com mais de 2000 habitantes teve uma variação positiva bastante mais acentuada do que a da população em geral para o mesmo período, ou seja os lugares com mais de 2000 habitantes cresceram mais do que os lugares de dimensão inferior.

A região Norte foi, entre as NUT II, aquela onde se verificou uma evolução mais marcada da urbanização. O Algarve e os Açores assistiram a um crescimento muito ténue da Taxa de urbanização e Lisboa viu mesmo uma ligeira diminuição do seu valor. À escala das NUT III destaca-se a evolução sentida na região do Minho-Lima, seguida por outras regiões do Norte do país, como Tâmega, Entre Douro e Vouga e Ave, enquanto no Centro, Dão-Lafões e Cova da Beira assistem a um decréscimo da urbanização, e Baixo Vouga, Baixo Mondego e Pinhal Litoral registam um crescimento muito baixo, à semelhança do que se verifica no Alentejo Central e no Baixo Alentejo, persistindo em níveis de urbanização muito semelhantes para as duas datas.

Verifica-se, assim, que apesar da trajectória percorrida num percurso de convergência, tanto a nível das NUT II como das NUT III, e apesar da aproximação entre a região mais urbanizada (Grande Lisboa) e a menos urbanizada (Pinhal Interior Sul) do país, assistiu-se a um perpetuar das regiões menos urbanizadas do Norte e do Centro do país.

Se olharmos agora para a evolução das Taxas de cobertura de equipamentos e de infra-estruturas públicas deve realçar-se, em primeiro lugar, que as variações sofridas foram muito diversas consoante o sector em análise. Assim, se tomarmos a Saúde verificamos

que houve quase uma duplicação da População residente em freguesias com centros de saúde (93%), enquanto o Tratamento de águas residuais alcança 36%, a Educação e a Acção Social registam taxas de variação que rondam os 7% e a Cultura não atinge 1%.

Nos casos da Saúde e da Educação, se bem que com amplitudes muito diversas, as regiões a verificar maiores taxas de variação foram o Centro e o Alentejo, sendo Lisboa a região que assinalou as menores variações.

A nível das NUT III, a evolução registada na Saúde foi muito diferenciada com variações superiores a 350% em Entre Douro e Vouga e Cova da Beira e superiores a 200% no Baixo Vouga e no Pinhal Litoral. De salientar, ainda, o valor dos Açores que se cifra apenas em 96,5%, a não contribuir para uma melhoria significativa de uma situação de partida frágil.

Quanto à Educação, a maior evolução da cobertura entre as duas datas analisadas fez-se sentir na região do Douro, seguida pelo Pinhal Interior Sul, Médio Tejo, Lezíria do Tejo e Baixo Alentejo, ocorrendo simultaneamente uma melhoria em todo o litoral desde o Oeste até ao Baixo Vouga. Por outro lado, verificaram-se variações baixas nos Açores, Baixo Mondego, Serra da Estrela e Pinhal Interior Norte, onde a exiguidade da cobertura de equipamentos de educação observada à partida se acentua assim em termos relativos.

Podemos afirmar que a amplitude das assimetrias entre regiões no que se refere aos equipamentos de educação sofreu uma redução, mas diminuiu menos do que, por exemplo, para a saúde, mantendo-se ainda a níveis muito elevados.

À semelhança do que temos visto para os outros indicadores, também para o analfabetismo se registou uma diminuição das assimetrias, mas atente-se, no entanto, na persistência de um mapa regional muito contrastado, demonstrando, sobretudo, mais do que noutros casos, a manutenção de uma dicotomia Litoral/Interior.

Quando analisada a evolução do Número de anos de escolaridade médio da população portuguesa verifica-se que este aumentou em cerca de 25% em termos nacionais. Os crescimentos mais elevados, acima dos 30% ou muito próximos deste valor, registaram-se no Alentejo, Algarve, Açores e Madeira, o que pode ser tido como um sinal de convergência já que eram estas NUT II que expressavam os valores de Número de anos de escolaridade médio mais baixos. No plano das NUT III regista-se, igualmente, variações superiores a 30% em algumas regiões do Norte e do Centro do país, em particular, Minho-Lima e Alto Trás-os-Montes, no primeiro caso, e Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Dão-Lafões e Oeste, no Centro, regiões que se encontravam à partida entre aquelas com comportamentos mais negativos.

No sector da Cultura merecem destaque positivo as regiões com maior pendor turístico do país, Algarve e Madeira, a registar variações positivas muito superiores às restantes NUT II, e o caso da região Centro, que se salienta pelo motivo inverso, sofrendo uma variação negativa.

No que respeita ao Tratamento de águas residuais pode verificar-se um enorme esforço de infra-estruturação dos Açores que, apesar de um movimento de convergência, não se revelou suficiente para uma aproximação significativa às restantes regiões, dada a situação de partida bastante desfavorável. Um movimento idêntico se verificou na região Norte mas a um nível de infra-estruturação muito superior, para o qual contribuíram sobretudo as regiões do Minho-Lima e do Ave.

Este indicador registou uma significativa Taxa de variação para a média do país (36,2%) e as disparidades entre as regiões diminuíram, mas as distâncias entre os valores de cobertura mais elevados e mais reduzidos são ainda das maiores no conjunto de indicadores analisados para o acesso a bens e serviços públicos.

Por seu turno, a cobertura de Equipamentos de acção social observou uma variação semelhante à verificada na Saúde, a rondar os 7%, tendo os maiores crescimentos sido registados nas regiões NUT II do Alentejo e do Algarve e o menor em Lisboa. Nos Açores verificou-se uma evolução semelhante à da média nacional, enquanto a Madeira viu a sua situação inalterada.

A tendência de diminuição das disparidades regionais verificadas neste domínio é menor do que as que pudemos observar noutras áreas de análise, mantendo-se uma “distância” elevada entre as taxas de cobertura mais elevada e mais reduzida.

Outro elemento significativo decorre da constatação de que todas as regiões, com excepção de Lisboa, viram o seu Poder de compra aproximar-se do Poder de compra médio do país, mas a maior evidência traduz-se numa tendência de manutenção dos Poderes de compra relativos, com excepção da Madeira cuja posição relativa melhorou bastante. Ainda que as disparidades se tenham atenuado, o afastamento entre regiões mantém-se a níveis muito elevados. Grande Lisboa e Grande Porto a “segurarem” o primeiro e segundo lugar, Algarve e Península de Setúbal a trocarem posições entre o terceiro e o quarto valores mais elevados, Pinhal Interior Sul e Tâmega a persistirem nos níveis mais reduzidos de Poder de compra.

Quando analisamos a evolução do VAB per capita por NUT II, percebemos que ocorreram situações muito diferenciadas: a região que mais viu crescer o seu VAB per capita, entre 1995 e 2003, foi a Madeira, o que a alcandorou para a região com o VAB mais elevado logo a seguir a Lisboa, já os Açores que registaram o segundo crescimento mais elevado a esta escala, ocupam em 2003 um modesto penúltimo lugar, com um dos VAB por habitante mais reduzido, apenas ultrapassados pelo Norte.

No âmbito das NUT III do Continente, as regiões que apresentaram maiores variações positivas do VAB, Dão-Lafões, Pinhal Interior Norte e Serra da Estrela, persistem na retaguarda deste indicador, mantendo-se em situação muito desvantajosa. Realce-se, contudo, o facto do Grande Porto ter sido a região a crescer menos entre as duas datas, seguido da Península de Setúbal, ambas integradas nas principais áreas metropolitanas do país.

Todavia, o aspecto mais significativo na evolução do VAB per capita é o aumento das disparidades entre regiões. Esta tendência para a divergência, entre 1995 e 2003, é observada tanto a nível das NUT II como no plano das NUT III, sendo, contudo, ligeiramente mais acentuada para as primeiras.

Para finalizar, podemos salientar que se verificou para todos os indicadores, à excepção do VAB per capita, uma trajectória no sentido de uma aproximação das regiões mas, ainda assim, mantêm-se afastamentos muito significativos sobretudo nos casos do ambiente, onde a aproximação foi muito reduzida, e nos casos da educação e da acção social, onde a convergência foi ligeiramente superior mas que ainda registam distâncias importantes.

Igualmente a merecer destaque, surge o facto das disparidades, em termos gerais, terem diminuído menos no plano das NUT III do que no âmbito das NUT II, que escondem no seu interior assimetrias relevantes no quadro da coesão.

Uma leitura transversal da evolução das regiões permite-nos perceber que algumas regiões do Norte evoluíram mais positivamente para a generalidade dos sectores, e em termos relativos, do que o conjunto das regiões, ainda que isso não lhes garanta uma melhor situação actual. São, por exemplo, os casos de Minho-Lima, Tâmega e Alto Trás-os-Montes.

Também na região Centro, algumas NUT III registaram variações positivas em vários indicadores, como o Pinhal Litoral e a Cova da Beira mas, neste caso, esta trajectória contribuiu para alcançar um comportamento mais favorável no contexto nacional. O Pinhal Interior Sul, embora tenha registado, em termos globais e numa leitura cruzada do conjunto aspectos abordados, uma das melhores evoluções do conjunto das NUT III, continua a posicionar-se num contexto muito desfavorável em termos comparativos.

Por outro lado, Grande Lisboa e Grande Porto, não obstante registarem frequentemente as menores variações relativas, mantêm a sua primazia, quer no que se refere à urbanização, quer no que respeita ao acesso a equipamentos e infra-estruturas, quer ainda em termos do poder de compra.

4. COMPETITIVIDADE E COESÃO SOCIAL TERRITORIAIS

Apesar dos investimentos feitos na última década e dos progressos substanciais alcançados em termos de acessibilidades e acesso aos bens públicos, que permitiram tornar o país territorialmente mais coeso, não foi possível criar dinâmicas de competitividade próprias nas zonas menos desenvolvidas do país, que se mantiveram assim reféns das medidas assistencialistas da política regional. Por isso, quando comparamos os mapas que nos dão as imagens sintéticas da competitividade e da coesão[18], desde logo podemos ver como os contrastes territoriais que têm caracterizado o país permanecem bem evidentes, e até se agravaram, no primeiro índice, mas aparecem já mais esbatidos no segundo, pese embora as diferenças que ainda persistem.

No plano da competitividade a análise do índice sintético (figura II.17) permite-nos retirar as seguintes conclusões, que importa assinalar face à análise feita nas secções anteriores:

- As disparidades territoriais são em 2003 muito marcadas quer a nível das NUT II, quer a nível das NUT III;
- No caso das NUT II as incidências do azul em todos as regiões excepto em Lisboa, mostram-nos níveis de competitividade abaixo de 74%[19] do nível de competitividade de Lisboa (equivalente a 1), e em grande parte do território (que está assinalado a azul mais escuro) estão mesmo abaixo dos 50% daquele valor;
- No caso das NUT III a situação é mais multifacetada, podendo verificar-se que apenas o Grande Porto, Baixo Vouga e Península de Setúbal se situam acima do ponto intermédio de variação efectiva do índice respectivo (0,64), e que em muitos casos do Interior e dos espaços de charneira os respectivos níveis de competitividade se situam entre os 30 e os 40% do nível da Grande Lisboa (as NUT III assinaladas a azul mais escuro);
- É assim possível identificar dois espaços onde se concentra a capacidade competitiva do país, a Área Metropolitana de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal), e em posição aproximada o Grande Porto, que apresentam níveis de competitividade à volta dos 80% do nível da Grande Lisboa;
- Nas NUT III envolventes daqueles espaços os níveis de competitividade são já bastante mais baixos, situando-se na casa dos 50% do nível de Lisboa, ou mesmo menos;
- As posições competitivas dos territórios acima referidos mostram a fragilidade das grandes regiões metropolitanas que se "desenham" para Lisboa e para o Porto, que se torna tanto mais evidente quanto em termos internacionais o país tem vindo a perder competitividade à custa desses mesmos territórios;

[18] Obtidos a partir dos índices cuja metodologia se apresenta de forma sumária na secção 6.

[19] Ponto médio do intervalo de variação efectiva do índice.

- Comparativamente a 1995, a situação observada corresponde apenas a um ligeiro agravamento das disparidades[20], o que significa que se tratou de um fenómeno persistente, pese embora algumas melhorias;

- Todavia, importa assinalar alguns casos paradigmáticos de perdas de competitividade, num contexto em que a Grande Lisboa praticamente manteve o mesmo nível, a saber, o Baixo Mondego, o Douro e a Madeira, bem alguns casos de ganhos de competitividade em que se destacam a Península de Setúbal e o Alentejo Central.

No plano da coesão (figura II.18) importa salientar os seguintes aspectos principais:

- Em 2003 há claramente uma menor contrastação do território português, comparativamente ao mapa da competitividade, embora se mantenha ainda uma bipolarização entre Lisboa e o resto do país;

- Quando nos reportamos às NUT II, apenas Lisboa se coloca acima do ponto médio de variação efectiva do índice sintético[21], bipolarização que se torna menos evidente, mas ainda assim significativa, quando nos reportamos à escala das NUT III, em que para além da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, também o Grande Porto e o Algarve se situam acima do ponto médio de variação efectiva do índice[22];

- A assinalar a menor contrastação está todavia o facto de o azul ser em ambos os casos mais claro no mapa da coesão do que o era no mapa da competitividade, o que significa que as disparidades entre regiões e sub-regiões no plano da coesão são inferiores às disparidades na competitividade, facto que se exprime também no desvio padrão desta componente do índice assumir em 2003 um valor igual a 0,094 comparativamente aos 0,164 relativos à componente da competitividade;

- Há, no entanto ainda contrastes acentuados entre, por um lado, o Norte e os Açores, e por outro lado, o resto do país, a nível de NUT II, e entre parte substancial do Norte e do Centro Norte e Açores, a nível de NUT III, visível a partir da maior intensidade da cor azul, o que aponta para que em termos da coesão as diferenças entre o Norte/Açores e o resto do país sejam mais notórias do que entre o Litoral e o Interior;

- Comparativamente a 1995 os resultados do índice da coesão em 2003 apontam para uma diminuição das disparidades pois o respectivo desvio padrão assumia nesse ano o valor de 0,115 comparativamente aos 0,094 de 2003, acima referidos;

- Todavia tal diminuição de disparidades, resultando de ganhos de coesão por parte de várias NUT II e NUT III, expressas no clareamento do azul observável na

[20] Expressa no aumento do desvio padrão do índice relativo às NUT III de 0,159 para 0,164.

[21] Os já referidos 0,74 do desempenho máximo do índice (o nível de competitividade de Lisboa).

[22] Que neste caso, como vimos já é de 0,64.

figura II.18, não deixou também de ser influenciado pela perda de coesão registada pela região de Lisboa no seu todo e por ambas as NUT III que a compõem, especialmente a própria Grande Lisboa.

Concluindo-se assim que o país está territorialmente menos heterogéneo do ponto de vista da coesão do que do ponto de vista da competitividade, podemos estabelecer o confronto entre as duas perspectivas, ponderando cada região com a respectiva dimensão populacional, no sentido de se procurar ter a noção sobre os espaços fulcrais do país em cada uma das perspectivas. Desse modo, pela figura II.19 que nos dá para cada NUT III, em 2003, o índice que é dominante e a posição da NUT III em relação ao ponto médio de variação de cada índice, podemos observar o seguinte:

- A Grande Lisboa e o Grande Porto, que representam cerca de 32% da população, destacam-se claramente pelos seus desempenhos acima da média, quer em termos de competitividade, quer em termos de coesão;

- O Baixo Vouga e a Península de Setúbal, que representam cerca de 11% da população, posicionam-se bem do ponto de vista da competitividade mas apresentam défice de coesão;

- O Algarve, que representa cerca de 4% da população, apresenta um índice de coesão elevado, mas revela desempenho na competitividade inferior à média;

- Um conjunto de NUT III do Centro, do Sul e a Madeira, representando cerca de 24% da população, apresenta níveis de competitividade e coesão próximos do ponto médio;

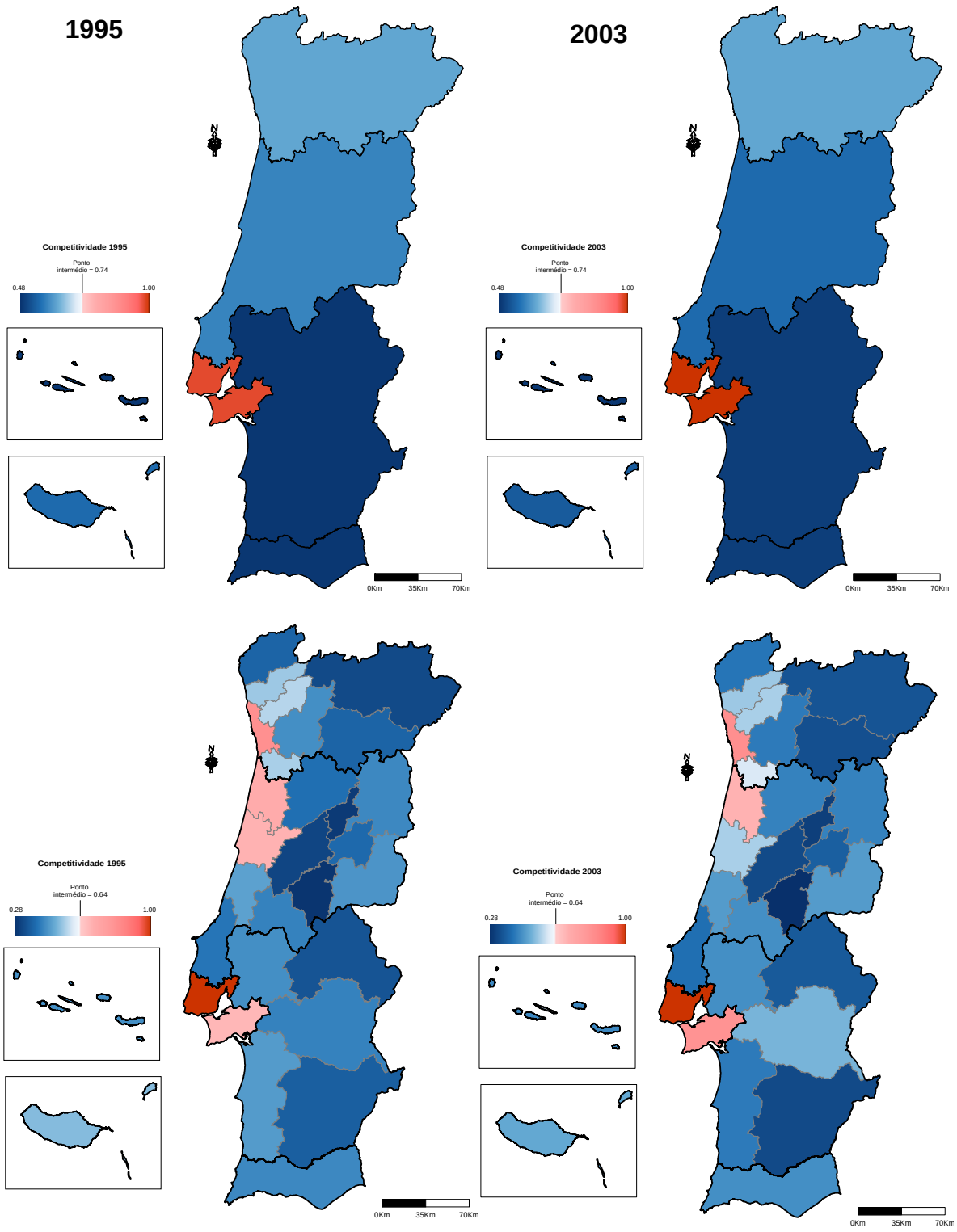
- Um conjunto de NUT III situadas a norte do Grande Porto, com extensão para o Interior Norte e Centro, e que envolve os Açores, que representa cerca de 30% da população[23], apresenta fraquíssimos desempenhos, quer na competitividade, quer na coesão.

Juntando as variáveis de competitividade e de coesão num único índice, que se pode interpretar como representativo dos graus de desenvolvimento global de cada uma das NUT II e NUT III, pôde-se apurar uma diminuição nos respectivos graus de assimetria entre 1995 e 2003[24], que se reflecte num país menos contrastado, sobretudo a nível de NUT II. Na origem desta menor heterogeneidade está, no caso do Norte o seu nível de competitividade superior ao de coesão, enquanto no Centro e Alentejo sucede o inverso. Já no caso das NUT III a diferenciação mantém-se evidente a norte do Grande Porto e em quase todo o Interior, sobretudo devido à predominância dos fracos desempenhos a nível de competitividade. Veja-se a figura II.20 e note-se como o mapa das NUT II em 2003, embora menos contrastado, se aproxima mais do mapa da coesão na figura II.18, enquanto o mapa das NUT III em 2003 se aproxima mais do mapa da competitividade da figura II.17, embora também com menor contrastação.

[23] Dos quais, 16% nas NUT III da envolvente norte do Grande Porto.

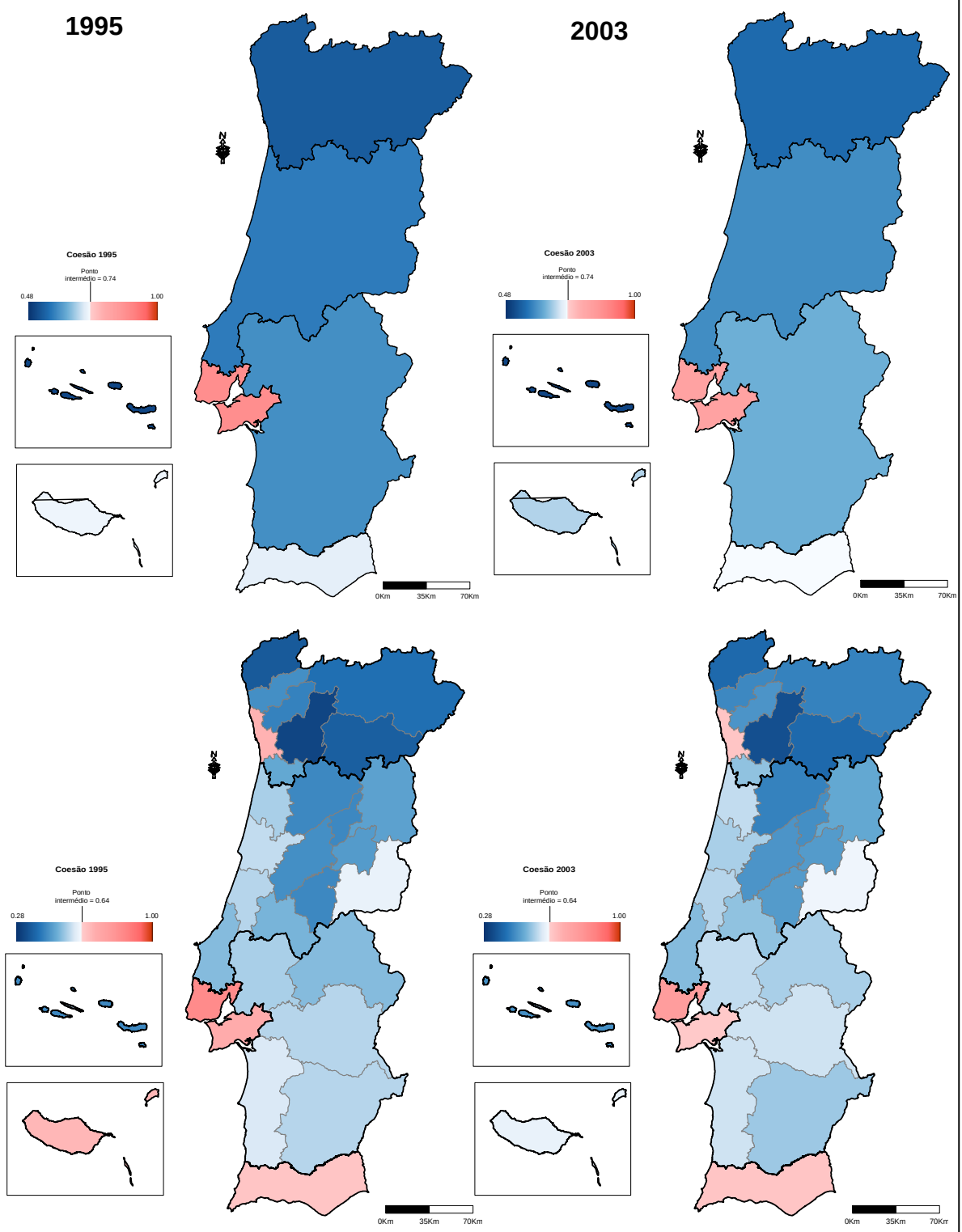
[24] A nível de NUT II o coeficiente de localização passou de 0,147 para 0,141 e a nível de NUT III a diminuição foi de 0,142 para 0,122.

Figura II.17 – Índice Sintético de Competitividade em 1995 e 2003



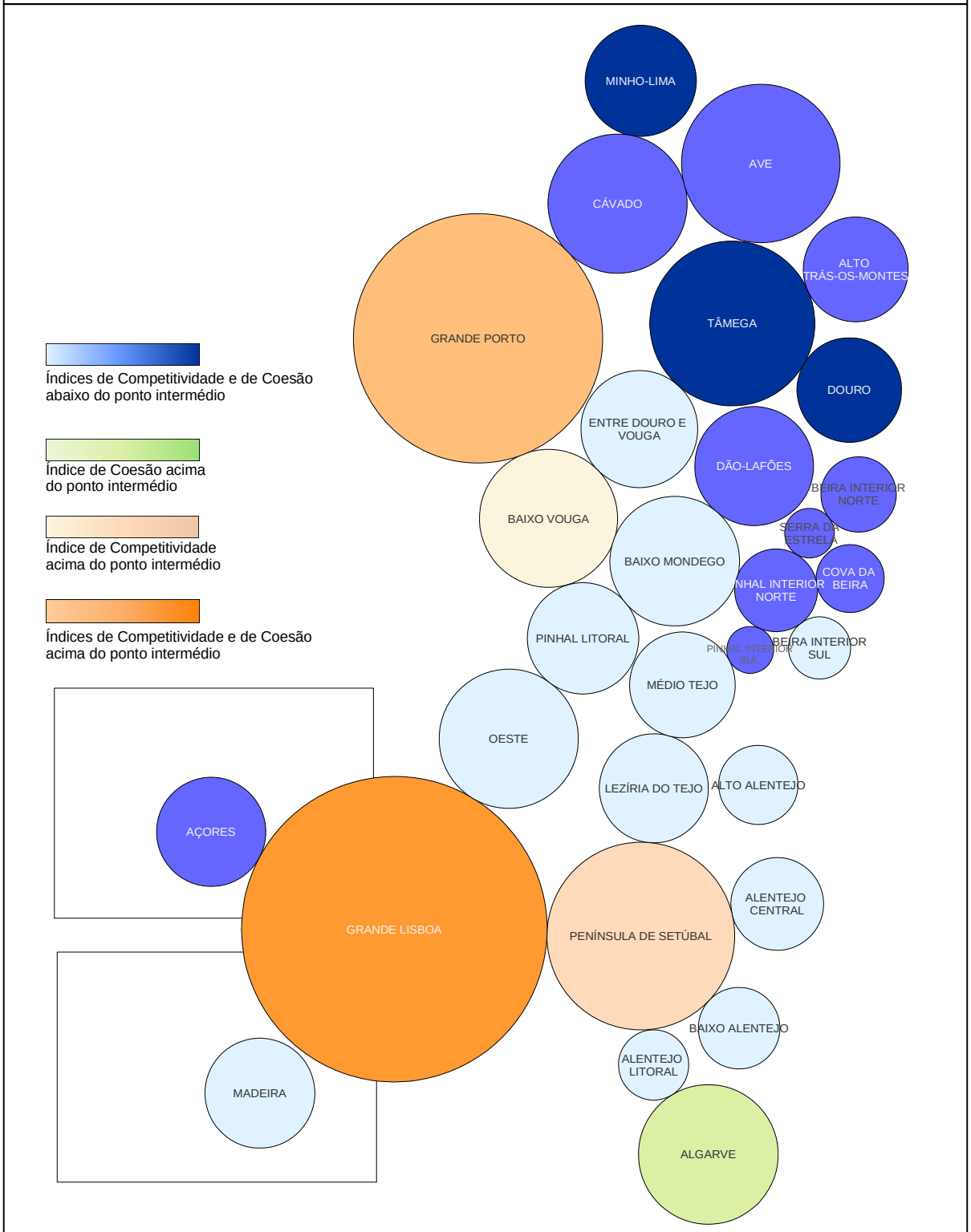
Fonte: DPP

Figura II.18 – Índice Sintético de Coesão em 1995 e 2003



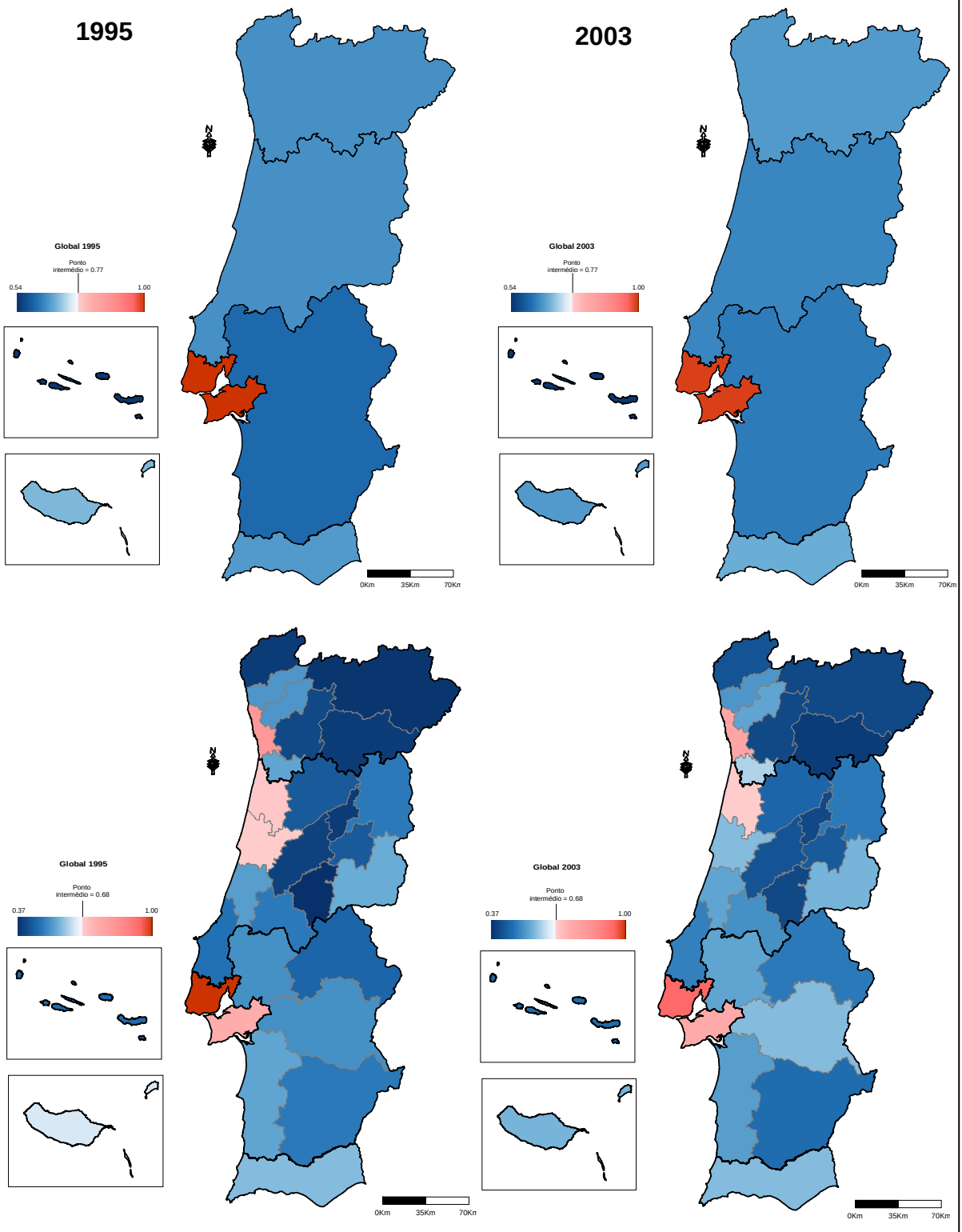
Fonte: DPP

Figura II.19 – Competitividade, Coesão e Dimensões Populacionais em 2003



Fonte: DPP
Nota: A dimensão dos círculos representa a dimensão populacional das NUT III

Figura II.20 – Índice Sintético de Desenvolvimento Global



Fonte: DPP

5. CONCLUSÕES

Já Orlando Ribeiro referindo-se à geografia do território referia que, embora tratando-se de um território pequeno era também um território muito multifacetado. Quando se pode dizer que em termos de tempos de acesso o país se tornou ainda mais pequeno do que era nos tempos daquele eminente geógrafo, a diversidade, não apenas geográfica, mas também urbana e socioeconómica, que o caracteriza, tem vindo acentuar-se. Não são hoje tão claras as dicotomias litoral/interior e sul/norte, que tradicionalmente eram apontadas, no entanto, essas dicotomias permanecem embora em dimensões e matizes diferentes das tradicionais.

Deste modo, quando nos reportamos ao plano da coesão, pode-se efectivamente verificar que globalmente a coesão territorial aumentou no país, na medida, em que diminuíram as assimetrias no acesso aos bens públicos essenciais, e, nesse plano, foi evidente o surgimento de zonas emergentes nos territórios do chamado Interior e nas Regiões Autónomas. Todavia há que referir que esta emergência de novos pólos de dinamismo urbano, não corresponde a uma dinâmica de mercado sustentada, foi em grande medida um produto das políticas de disseminação territorial de equipamentos públicos de ensino e de saúde, que criaram emprego e rendimento nessas zonas, seja em termos directos, seja em termos indirectos através da dinamização dos mercados locais. Esta mudança da geografia económica do país tem, no entanto, duas fortes limitações:

- É muito localizada, não tendo dimensão para alterar qualitativamente as posições em termos de potencial produtivo das sub-regiões em que se inserem, apesar de nalguns casos, sobretudo, naqueles que se situam sobre os eixos de ligação viária a Espanha se terem registado dinâmicas interessantes de implantação empresarial; e,

- É muito dependente do Orçamento de Estado, o que se confirma pelo peso que as actividades de serviços prestados pelas Administrações Públicas têm nessas zonas, que em média superam em 50% o mesmo peso a nível nacional, pelo que não têm sustentabilidade futura.

Todavia, importa assinalar dois aspectos. O ganho de convergência processou-se num processo de perda de coesão por parte da sub-região líder (a Grande Lisboa). Para além disso, mesmo neste contexto de maior coesão do conjunto do território, nas próprias zonas mais desenvolvidas há ainda uma diferença muito marcante entre o Norte e o resto do país, na medida em que nessa região os graus de desenvolvimento no acesso aos bens públicos permaneceram, salvo algumas excepções, muito abaixo dos níveis médios do país apesar da evolução positiva registada.

Quando entramos no plano da competitividade, o país permanece ainda bastante dicotómico no sentido tradicional, tendo-se agravado globalmente as assimetrias. Sendo certo que, a par da Grande Lisboa e do Grande Porto, um conjunto de outras sub-regiões com pouca expressão em termos de actividade produtiva industrial e terciária ganhou

competitividade, isso não foi suficiente para que o grupo de sub-regiões mais competitivas[25] deixasse de permanecer restrito à Grande Lisboa, ao Grande Porto, à Península de Setúbal e ao Baixo Vouga. Simultaneamente, algumas das sub-regiões com peso industrial relevante como o Cávado, o Ave, o Entre-Douro e Vouga, o Tâmega e o Baixo Mondego, perderam produtividade e competitividade, o mesmo sucedendo a algumas sub-regiões com peso nos serviços, como o Baixo Mondego, o Algarve e a Madeira.

No essencial o país continua assim a ser caracterizado por duas grandes regiões metropolitanas, com fronteiras difusas no centro do país[26], que apresentam significativos pesos industrial, terciário e exportador; duas outras regiões de alta densidade[27] mas com características mais específicas dado a sua grande orientação para o turismo (Algarve e Madeira); e o restante território que se caracteriza pela sua baixa densidade, embora com alguns pólos de média ou mesmo elevada densidade, neste último caso mais próximos do eixo litoral entre as regiões metropolitanas.

A região metropolitana do Norte é uma região mais caracterizada pela presença predominante das Indústrias de baixa e média baixa tecnologia, e a presença importante, embora inferior à de Lisboa, dos Serviços intensivos em conhecimento. Num outro plano de caracterização da indústria[28], nesta região predominam actividades com competitividade baseada na intensidade de trabalho e na intensidade de recursos. Trata-se, sobretudo no primeiro caso, do Portugal dos "Distritos Industriais" e da industrialização difusa, mais permeável aos novos contextos de globalização gerados pelo alargamento da UE a leste, a OMC e a entrada no mercado mundial de países como a China, e que mais está a sofrer com a deslocalização industrial, cujos efeitos não são ainda totalmente visíveis neste estudo, por se ter intensificado nos dois últimos anos. Relativamente a esta região, salienta-se, no entanto os sinais de crise que se manifestavam já no período de 1995-1999, traduzidos na antecipação da desaceleração do crescimento do VAB (em especial no próprio Grande Porto), quando no conjunto do país se estavam ainda em aceleração desse crescimento.

A grande região metropolitana de Lisboa caracteriza-se por uma maior incidência das Indústrias de alta e média alta tecnologia e dos Serviços intensivos em conhecimento, com competitividade mais baseada nas economias de escala, mas também com uma incidência da competitividade baseada na intensidade de recursos ao mesmo nível da região anterior, mas superior no caso das actividades com competitividade baseada na tecnologia e na diferenciação e no conhecimento[29]. Esta região é, porventura, mais

[25] Com valores do índice acima do ponto intermédio do seu intervalo de variação.

[26] O Norte/Centro Litoral Norte e o Centro Litoral Sul/Grande Lisboa com incursões no Alentejo Central e Litoral.

[27] Segundo o conceito de densidade multidimensional apresentado por BAPTISTA, 1999.

[28] MARQUES, I., CHORINCAS, J., RIBEIRO, J. F., PROENÇA, M., (2003).

[29] Estudo citado na nota anterior.

permeável ao alargamento europeu a leste e ao recentramento em Espanha de actividades com mercados à escala ibérica.

Nas regiões de forte especialização turística, as fragilidades da sua competitividade internacional, derivam em grande medida das alterações de preferências turísticas e do baixo custo de acesso a destinos mais exóticos decorrente da expansão das companhias aéreas *low cost*.

Nas sub-regiões predominantemente de baixa densidade, que também são afectadas pontualmente pelas deslocalizações de empresas, nalguns locais de industrialização difusa, a grande problemática resulta do esgotamento modelo de crescimento baseado na expansão do sector público e da escassez de escala (urbana, empresarial e de recursos) para o exercício competitivo de actividades transaccionáveis, o que impõe um recurso intensivo às cooperações a nível institucional e territorial.

Salienta-se, todavia que nas grandes regiões metropolitanas, e mesmo nas zonas de menor densidade, há "nichos" de competitividade em curso de desenvolvimento, ainda sem expressão para terem visibilidade macroeconómica, mas que constituem sinais de mudanças possíveis. Assim na grande região metropolitana do Norte[30], têm vindo a desenvolver-se valências científicas e tecnológicas, com destaque para as: Ciências biológicas, da saúde e Engenharia biomédica; Ciências da computação, tecnologias da informação e comunicações; Engenharia mecânica, tecnologias da produção e robótica; Biotecnologia e química fina; e, Ciências e tecnologias dos materiais, em especial as tecnologias e engenharias dos polímeros. Na região metropolitana de Lisboa, essas valências têm vindo a estruturar-se especialmente nas: Ciências da saúde; Ciências biológicas, biotecnologia e química fina; Ciências da computação, tecnologias da informação e comunicações; Engenharia mecânica, tecnologias da produção e robótica; Ciências e tecnologias dos materiais; Engenharia civil; e, Ciências agrárias e zoológicas.

Em ambos os casos estão envolvidos nestes projectos não apenas laboratórios associados a Universidades, mas também empresas nacionais e multinacionais, com localizações em áreas urbanas como Braga, Porto, Aveiro, Leiria, Lisboa, Almada/Caparica. A partir dos centros de excelência localizados naqueles dois grandes agregados territoriais podem vir a estruturar-se importantes alterações nos perfis de especialização produtiva daquelas regiões, com impactos globais no país e possíveis efeitos difusores sobre os restantes espaços, nomeadamente os dotados de instituições de ensino superior e de investigação, que podem servir de base para uma mudança qualitativa também nas regiões de menor densidade.

[30] Estudo citado na nota anterior.

6. METODOLOGIA DOS ÍNDICES SINTÉTICOS

Para a obtenção dos índices sintéticos baseámo-nos no método da distância vectorial em relação à origem[31], com alguns ajustamentos de modo a obter a estrutura de índices apresentada na secção 4.. Com base neste método, parte-se de uma matriz de regiões por indicadores[32], o que significa que as variáveis representativas dos fenómenos que se pretendem integrar no índice estão já reduzidas a unidades espaciais, não havendo enviesamentos interpretativos em resultado das diferenças de dimensão das regiões.

O vector de cada uma das variáveis desta matriz é normalizado (normalização matemática), no sentido de o reduzir ao comprimento unitário, o que corresponde a reduzir todas as variáveis ao mesmo intervalo de variação e à mesma unidade (abstracta) de medida, eliminando-se assim os enviesamentos analíticos que resultariam do uso de diferentes unidades de medida das variáveis. O comprimento de cada um dos vectores regionais da matriz assim normalizada, constitui o índice sintético que nos posiciona cada região numa escala que vai de zero a um. O método aplica-se a cada um dos campos de análise.

No caso vertente, como se pretendia obter de forma integrada um índice de coesão (baseado em 10 variáveis) e um índice de competitividade (baseado em 11 variáveis)[33], os índices obtidas nesta primeira fase foram divididos pelo número de variáveis consideradas em cada caso, de modo a evitar o enviesamento de resultados em favor do índice definido por um maior número de variáveis.

Seguidamente, o valor de cada um dos índices foi dividido pelo valor representativo do desempenho mais elevado, passando todos os índices a estar definidos em função da região e componente líderes. Deste modo obteve-se um índice que teoricamente varia entre 0 e 1, sendo 1 o valor da região líder na componente em que teve melhor desempenho, o que permite fazer a análise de desempenho regional simultaneamente numa perspectiva inter-regional (comparar cada par de regiões), inter-funcional (comparar o desempenho de competitividade com o desempenho de coesão) e inter-temporal (comparar o desempenho em 1995 com o desempenho em 2003).

Em relação ao índice global, não se procedeu à sua estimação com base na média dos índices parciais, mas aplicando o mesmo método à mesma matriz de base (com uma pequena correcção, eliminando uma de duas variáveis mais correlacionadas) de modo a obter-se uma matriz com o mesmo número de variáveis de coesão e de competitividade,

[31] PAELINCK E NIJKAMP.

[32] Definidos de modo a se correlacionarem positivamente com o grau de desenvolvimento a apurar (coesão, competitividade e global).

[33] Em boa verdade partiu-se de um maior número de variáveis, o qual todavia teve de ser reduzido de modo a eliminar as variáveis excessivamente correlacionadas, pois isso introduziria efeitos de duplicação de factores explicativos no índice.

o que, na prática significou que demos idêntica ponderação a estas duas dimensões funcionais.

A apreciação agregada dos processos de convergência/divergência foi feita com base na estimação dos desvios padrão associados a cada um dos índices em cada ano. Nos quadros seguintes, apresentam-se os indicadores que foram considerados respectivamente no Índice da Coesão e no Índice da Competitividade. No Índice Global considerou-se o conjunto dos indicadores utilizados nos índices anteriores, excepto o indicador "Taxa de urbanização 2".

Quadro II.1 – Indicadores relativos à análise da coesão

	Designação	Conteúdo	Ano de referência
1	**Nível de escolaridade alcançado**	Nº médio de anos de escolaridade da população activa	1995, 2003
2	**VAB per capita**	VAB/POP (1000 euros)	1995, 2003
3	**Acesso à saúde**	População residente em concelhos/freguesias com centros de saúde (%)	1997, 2002
4	**Acesso à educação**	População residente em concelhos/freguesias com equipamentos de educação (%)	1997, 2002
5	**Acesso acção social**	População residente em concelhos/freguesias com equipamentos de acção social (%)	1997, 2002
6	**Acesso à cultura**	População residente em concelhos/freguesias com equipamentos culturais e lazer (%)	1997, 2002
7	**Ambiente**	População residente em concelhos/freguesias com sistemas de tratamento de águas residuais (%)	1997, 2002
8	**Grau de alfabetização**	População alfabetizada/população residente (%)	1997, 2002
9	**Taxa de emprego**	Emprego/população potencialmente activa (%)	1995, 2003
10	**Taxa de urbanização**	População residente em lugares com 2000 ou mais habitantes (%)	1995, 2003

Quadro II.2 – Indicadores relativos à análise da competitividade

	Designação	Conteúdo	Ano de referência
11	**Densidade populacional**	Habitante por Km^2	1995, 2003
12	**Índice de juventude**	População com menos de 15 anos/população com mais de 64 anos	1995, 2003
13	**Qualidade do capital humano**	População com mais de 12 anos de escolaridade/ população total*100	1995, 2003
14	**Nível tecnológico**	VAB gerado nos sectores intensivos em conhecimento e alta tecnologia, em %	1995, 2003
15	**Grau de especialização em factores competitivos avançados**	% VAB nas indústrias onde escala, diferenciação ou I&D são factores chave	1995, 2003
16	**Orientação exportadora**	EXP/VAB *100	1995, 2003
17	**Taxa de urbanização 2**	População residente em lugares com 10000 ou mais habitantes (%)	1995, 2003
18	**Dimensão das actividades de suporte**	Peso relativo das despesas em I&D nas entidades de suporte no PIB, (%)	1995, 2003
19	**Produtividade global do trabalho**	VAB/ETCT	1995, 2003
20	**Inserção do tecido empresarial em actividades de I&D**	Peso relativo das despesas em I&D das empresas no PIB, (%)	1995, 2003
21	**Representatividade das actividades mercantis**	VAB mercantil/VAB total	1995, 2003

- III -

ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL E DESAFIOS PARA PORTUGAL NO HORIZONTE 2015

O **foco** desta secção é Portugal, pequena economia aberta e integrada no espaço europeu, no horizonte 2015. Portugal necessita consolidar uma mudança de trajectória económica, social e ambiental num claro sentido de crescimento mais rápido e de desenvolvimento sustentável. Portugal tem um sério problema de crescimento sustentado da economia por resolver, sem o qual a convergência real com a UE não será retomada em termos satisfatórios. Sem crescimento sustentado não há meios que suportem um desenvolvimento sustentável que não comprometa o futuro das novas gerações.

Neste trabalho considerou-se que a posição das pequenas economias abertas, de desenvolvimento intermédio, como a de Portugal, no horizonte 2015 dependerá do modo como se tiverem conseguido adaptar às grandes tendências pesadas que atravessam o período, e se prolongam para além dele. Consideramos que, para reflectir sobre o futuro de Portugal e as opções do nosso país no presente é fundamental percebermos que forças externas condicionam e potenciam o nosso futuro.

Optámos por uma metodologia muito simples de forma a facilitar a discussão, a partilha de informação e o carácter estratégico da mesma. Assim, apresentamos uma divisão em quatro partes fundamentais: (1.) Tendências na Economia Mundial no Horizonte 2015; (2.) A Agenda Europeia – Inovação, Competitividade e Sustentabilidade; (3.) Portugal 2007/13 – Caracterizando os Principais Desafios Estratégicos.

Terminamos com uma Figura-Síntese (4.) que procura integrar os vários elementos e processos analisados neste trabalho, partindo das forças motrizes e chegando aos desafios estratégicos através de um conjunto de competições-chave relativamente às quais a posição portuguesa se define a partir de ameaças, oportunidades, limitações e pontos fortes.

1. TENDÊNCIAS NA ECONOMIA MUNDIAL NO HORIZONTE 2015

1.1. Forças Motrizes

Procurando identificar as principais linhas de evolução da economia mundial no horizonte 2015 seleccionaram-se cinco Forças Motrizes.

1.1.1. Emergência de Economias e Competição entre Espaços Desenvolvidos

No seio dos países desenvolvidos duas áreas se afirmarão como pólos principais – os EUA e a União Europeia:

- Os **EUA** deverão permanecer como a economia dominante, apoiados na sua demografia, na sua capacidade de inovação, no dinamismo e sofisticação dos seus mercados de capitais, na elevada flexibilidade do seu modelo social – embora com custos no domínio da exclusão social - e na organização em rede global das suas principais empresas, fazendo dela o principal destino dos capitais que circulam à procura de rendibilidade; por sua vez, a economia do Japão terá tendência a prosseguir a sua crescente integração com a economia dos EUA.

- A **União Europeia**, se conseguir manter o seu trajecto de integração, afirmar-se-á como o principal competidor dos EUA, embora com uma demografia mais desfavorável, menor capacidade de inovação (devido, nomeadamente, à incapacidade persistente de implementar uma efectiva estratégia de I&D à escala europeia) e menor flexibilidade laboral (em virtude da manutenção de um largo consenso em torno do "modelo social europeu"), tudo se traduzindo num crescimento potencial menos elevado, embora menos gerador de clivagens sociais.

Supõe-se, por outro lado, que o crescimento rápido de algumas grandes economias vai continuar, com destaque para a China e a Índia:

- A **China**, se tiver uma adequada gestão macroeconómica, prosseguir nas reformas do sector público empresarial, do sistema financeiro e dos sistemas de protecção, e conseguir diluir as enormes tensões que o seu crescimento vai gerar, continuará a sua afirmação como a região de maior crescimento a nível mundial, reforçando a sua capacidade de atracção sobre vários economias vizinhas, de Taiwan e Singapura, à Coreia do Sul e à Tailândia.

- A **Índia**, se combinar a consolidação de um conjunto de pólos metropolitanos fortemente integrados na economia mundial e ligados às novas tecnologias com profundas transformações na agricultura e nas zonas rurais, num contexto de redução do controlo burocrático sobre a actividade económica, será a surpresa das próximas décadas.

Além destas prosseguirá a emergência da generalidade das economias da **Ásia / Pacífico** e da **Europa Central**.

O crescimento das grandes economias emergentes, importadoras de petróleo e gás determinará uma forte procura dirigida às principais regiões produtoras, contribuindo para a elevação do patamar de preços da energia. Uma das principais beneficiárias deste processo será a **Rússia**.

Por seu lado, o reforço das **relações da China com a União Europeia** será um dos traços mais prováveis e cruciais dos próximos anos, se qualquer destes actores conseguir concretizar as respectivas ambições no plano da sua evolução interna.

Uma incerteza maior diz respeito à possibilidade de regiões como **África** e o **Médio Oriente** ultrapassarem os factores políticos e culturais que até agora têm bloqueado o seu desenvolvimento.

As economias de desenvolvimento intermédio vão ficar cada vez mais "comprimidas" entre as economias desenvolvidas que consigam organizar-se em torno de actividades baseadas no conhecimento e as economias emergentes que vão seguir trajectórias de rápido enriquecimento das funções que desempenham nas cadeias de valor das indústrias e serviços mais globalizados.

1.1.2. Inovação e Difusão de Novas Tecnologias como Chave para o Crescimento

Supõe-se que o processo de desenvolvimento e difusão de actuais "Tecnologias Emergentes" passe a uma nova fase caracterizada pelo **desenvolvimento de novas aplicações dessas tecnologias**, fertilização cruzada entre elas e interacção com tecnologias já estabelecidas, configurando um processo de "clusterização" que se irá suceder a um processo de emergência. De entre as tecnologias que serão estruturantes no período em análise podem referir-se como exemplos:

- **Tecnologias da Informação** – incluindo as novas gerações de circuitos lógicos, de memória e de processamento de sinal, permitindo um aumento exponencial da capacidade de processamento da informação e a sua ubiquidade; o prosseguimento da computação em rede e a emergência da computação grid; o desenvolvimento das comunicações sem fios em banda larga e a consolidação da fotónica como tecnologia central das comunicações por cabo e, eventualmente, do processamento da informação; o desenvolvimento da virtualidade como forma chave de comunicação e representação; etc..

- **Tecnologias da Vida** – incluindo aplicações da genómica e da proteonómica à saúde; o desenvolvimento de novas tecnologias-plataforma para apoio à descoberta de novos fármacos; o desenvolvimento de novas formas de administração e direccionamento dos fármacos; o papel crescente das engenharias biomédicas como local de convergência das principais inovações em tecnologias da informação, biotecnologias e novos materiais; etc..

- **Tecnologias Energéticas Limpas** – incluindo as primeiras utilizações do hidrogénio como combustível (vd. células de combustíveis); a difusão de uma panóplia de tecnologias de aproveitamento da energia solar, nomeadamente no domínio das centrais fotovoltaicas, sem esquecer a inovação noutros segmentos das energias renováveis. No entanto, estas novas tecnologias não nos devem fazer esquecer a importância que continuarão a revestir as inovações tecnológicas

incrementais que possibilitem a conservação e o uso eficiente dos combustíveis fósseis (que continuarão a ser essenciais nas próximas décadas).

- **Tecnologias dos Materiais** – incluindo o desenvolvimento de novos materiais funcionais, estruturados artificialmente, que servirão de base ao desenvolvimento da fotónica, da electrónica e da energia solar; de novos materiais estruturais (materiais compósitos e materiais recicláveis); e de uma abordagem integrada e simultânea da concepção dos produtos e dos materiais, da engenharia do produto e dos processos.

- Papel central das **micro-engenharias** e das **nanotecnologias** como base de todos os desenvolvimentos anteriores.

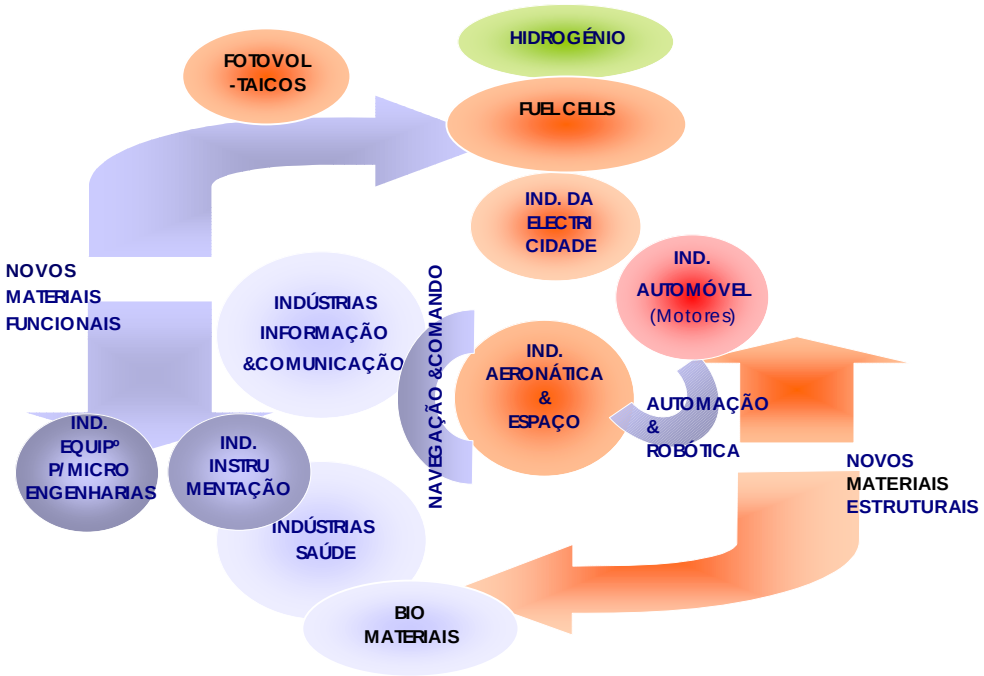
Estas tecnologias vão estar associadas ao crescimento rápido de um conjunto de actividades e sectores organizadas à escala global, bem como à criação de segmentos de mais rápido crescimento em actividades mais maduras. As economias que mais cedo e com mais profundidade participarem no desenvolvimento e difusão destas tecnologias terão maiores hipóteses de crescimento.

A Figura III.1 procura representar o conjunto de áreas em que se poderá fazer sentir com maior impacto o desenvolvimento destas tecnologias

Tudo parece indicar que o centro de gravidade da geração destas tecnologias deverá continuar nos EUA e num conjunto de regiões dinâmicas e inovadoras da Ásia e da Europa do Norte.

Figura III.1

Tecnologias e Actividades no Horizonte 2015 – Áreas Fulcrais



1.1.3. Limitações Potenciais na Oferta de Petróleo

A produção das formas convencionais de petróleo poderá vir a atingir o seu "pico" nos próximos anos, o que traduz o facto de as descobertas de novas reservas de petróleo não estar a compensar o decréscimo de produção em bacias energéticas maduras. Este processo irá ocorrer num contexto de forte crescimento da procura de petróleo associada à industrialização, urbanização e motorização nas economias emergentes e determinará inevitavelmente um novo patamar nos preços de petróleo.

Por outro lado, a região mais rica em reservas – a região do Golfo Pérsico – terá dificuldade em gerar endogenamente os recursos financeiros para aumentar a produção que essas reservas permitiriam, tendo optado por um quadro institucional de exploração petrolífera – monopólio das companhias estatais – que afasta a possibilidade de captação de fundos por outras vias. A concentração de reservas naquela que é uma das regiões mais instáveis do globo poderá, por sua vez, introduzir elementos adicionais de volatilidade no preço dos hidrocarbonetos.

As formas não convencionais de petróleo, de que existem reservas muito significativas, consomem um elevado montante de energia para serem exploradas, energia essa que, na maioria dos casos, tem que ser procurada nas formas convencionais, pelo que não constituem uma alternativa, no sentido comum do termo, às formas convencionais.

Estes processos, a confirmarem-se, irão desencadear uma forte competição pelo controlo dos recursos de petróleo e gás à escala mundial e valorizar o papel da Rússia e do espaço da ex–URSS no abastecimento dos actuais países desenvolvidos.

1.1.4. Riscos Ambientais e de Saúde Pública

A economia mundial depara-se com riscos ambientais de múltipla natureza, de entre os quais se destaca a mudança global em curso associada ao **complexo processo das alterações climáticas** que desencadearam um movimento à escala global no sentido de conter a emissão de gases de estufa que cada vez mais se considera serem o seu factor gerador determinante.

O protocolo de Quioto foi a concretização da tomada de consciência da gravidade potencial das alterações climáticas e da contribuição do homem para a sua génese. Mas o seu impacto será reduzido devido à não assinatura do governo dos EUA. Essa situação coloca-nos perante quatro tarefas essenciais:

- A necessidade de aumentar a conservação e eficiência dos combustíveis fósseis nos países desenvolvidos.
- A urgência dos EUA voltarem ao consenso de Quioto.

- O indispensável envolvimento dos países em vias de desenvolvimento no processo de Quioto, depois do período de 2012, entrando numa nova fase em que o princípio da responsabilidade partilhada e diferenciada não poderá deixar de fora nações e economias com a dimensão das da China, Índia e Brasil.

- A prioridade que deverá ser concedida no plano global à investigação e desenvolvimento de novas formas de produção energética a partir de fontes não poluentes e renováveis.

A possibilidade de mudanças climáticas mais rápidas e de grande profundidade pode afectar de modo especial o Atlântico Norte. Mesmo a existência de intervenções coordenadas a nível mundial destinadas a travar o aumento do CO2 na atmosfera podem não impedir um processo de alterações climáticas com consequências muito sérias.

Simultaneamente vai assistir-se a uma **crescente pressão sobre a gestão dos recursos hídricos**, que será particularmente crítica em regiões do planeta já hoje afectadas pela pobreza e desertificação.

1.1.5. Envelhecimento de Populações, Migrações e Pressões sobre a Coesão Social

A economia mundial irá experimentar o **impacto profundo de uma evolução demográfica com efeitos ao nível da dinâmica da procura, da dimensão do "*pool*" mundial de poupanças e da disponibilidade das competências** requeridas para participar no desenvolvimento e difusão das tecnologias.

O envelhecimento nos países desenvolvidos, e em especial na Europa, vai revestir uma tripla natureza, que o torna mais complexo, envolvendo as populações em geral, as populações activas e as populações idosas, e desencadeando problemas complexos que vão desde a saturação de muitos mercados para bens "clássicos" à importância crucial da valorização do capital humano e da captação de competências, passando pela sustentabilidade financeira dos actuais sistemas de pensões e de saúde.

A diferença de momentos em que nas principais regiões económicas do planeta se vai assistir ao auge de influência demográfica das faixas etárias entre os 40 e os 65 anos que, de acordo com a experiência dos países actualmente desenvolvidos, tendem a poupar mais (e admitindo que este padrão se reproduz nas economias emergentes), proporcionará intensos movimentos de capitais entre elas (se se reforçar o actual quadro de liberdade de circulação).

O bloqueamento nas economias e sociedades de vastas zonas do planeta irá determinar grandes fluxos de migração em direcção aos países desenvolvidos mais próximos, com consequências políticas, sociais e de segurança difíceis de antecipar.

Esta dinâmica demográfica vai desencadear um conjunto de movimentos nas economias desenvolvidas: pressão para a reforma dos sistemas de protecção social mais atingidos pelos efeitos do envelhecimento; aproveitamento da globalização para fortalecer os pilares de capitalização dos sistemas de pensões; exigência de qualificação ao longo da vida, em vez de sistemas de ensino dirigidos exclusivamente a faixas etárias jovens; recurso em larga escala à imigração para diversos tipos de funções, das mais às menos qualificadas, colocando severos problemas de integração social. Além disso, o envelhecimento da população, alterando dramaticamente os equilíbrios entre população activa e população dependente, exige respostas inovadoras de suporte à segunda, bem como de retardamento das dinâmicas agravadas de dependência (inclusive física e mental), de pobreza e de exclusão.

Para além do envelhecimento da população, num horizonte temporal de médio/longo prazo, outros processos podem criar riscos específicos de ruptura da coesão social e devem merecer uma atenção prioritária:

- A **competição internacional,** com tudo o que envolve em termos de instabilidade de emprego, com particular significado para as faixas etárias mais elevadas da população activa, que se irão deparar com sérias dificuldades em se reinserirem no mercado de trabalho convencional.

- A **exigência crescente de qualificações**, aumentando o risco de exclusão social para quem não detiver a gama de competências-chave ao desenvolvimento pessoal e de cidadania, nomeadamente em tecnologias da informação e da comunicação, e não participar num processo de melhoria de conhecimentos e competências ao longo da sua vida activa (capital humano).

- O **eventual enfraquecimento do capital social e cultural** (ou, se preferir, da vitalidade ética e solidária da sociedade civil), apesar do aumento do capital humano de cada vez mais portugueses.

- As **dificuldades financeiras dos sistemas públicos de protecção social**.

- A persistência de elevados graus de **desigualdades sociais, de pobreza e de exclusão social**.

1.2. Focos de Competição

Apesar das incertezas, podemos antecipar com um grau razoável de segurança que a interacção das cinco Forças Motrizes acima enunciadas se vai traduzir em quatro grandes Focos de Competição:

- Competição no Mercado de Bens e Serviços Transaccionáveis – em resultado da interacção das cinco primeiras Forças Motrizes.

- **Competição pelas Qualificações** – em resultado da interacção entre a dinâmica de difusão das tecnologias e o envelhecimento da população activa nos países desenvolvidos.

- **Competição pelas Energias** – em resultado da interacção entre a emergência de grandes economias, as eventuais limitações no aumento da oferta e o imperativo de um ambiente em conservação.

- **Competição pela Qualidade Ambiental** – em resultado da interacção entre a emergência de grandes economias, os riscos ambientais e a própria competição pelas Energias.

2. A AGENDA EUROPEIA – INOVAÇÃO, COMPETITIVIDADE E SUSTENTABILIDADE

Reunidos em Lisboa em Março de 2000, os responsáveis políticos da UE estabeleceram um novo objectivo: tornarem-se, na próxima década, "no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social".

Os responsáveis da UE adoptaram igualmente uma estratégia pormenorizada para atingir este objectivo: a "estratégia de Lisboa". Esta Agenda visa preparar a transição para uma economia e sociedade baseadas no conhecimento através da definição e implementação de políticas para a sociedade da informação e I&D, do acelerar do processo de reforma estrutural, do estímulo da competitividade e da conclusão do Mercado Interno, bem como da criação de um ambiente favorável às pequenas e médias empresas (PME) e da divulgação de melhores práticas. A estratégia de Lisboa contempla assuntos tão diversos como a investigação, o ensino, a formação, o acesso à Internet e o comércio em linha. Abrange também a reforma dos sistemas europeus de segurança social, que têm de ser sustentáveis de forma a que as gerações futuras deles possam beneficiar.

A “Agenda de Lisboa” foi reformada em 2005 com o objectivo de colocar ainda em maior destaque as ambições de crescimento económico e emprego, reflectindo-se nas Orientações Gerais de Política Económica (OGPE) para o período 2005-2008 que, na sua vertente microeconómica, incluem um vasto conjunto de medidas organizadas em torno de dois pilares centrais: tornar a Europa um lugar mais atractivo para investir e trabalhar; e difundir conhecimento e inovação com o objectivo do crescimento.

A Comissão estima que a combinação de reformas nos mercados dos produtos e do trabalho com o crescente investimento em áreas do conhecimento previsto na Estratégia de Lisboa poderia aumentar a taxa de crescimento potencial da UE em ¾ de ponto percentual, o que implicaria um aumento no nível do PIB (num período de 10 anos) que poderia chegar aos 7%. Infelizmente, como tem sido reconhecido, quer esta estimativa, quer o mais famoso e já aqui citado objectivo da Estratégia de Lisboa (“tornar-se na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo”) estão bem longe de ser alcançados. Na realidade, a divergência em termos de crescimento económico e de competitividade com outros blocos mundiais tem aumentado de forma significativa.

Na sua Comunicação sobre uma Estratégia de Lisboa renovada, de Fevereiro de 2005, a Comissão propõe que se concentrem esforços no sentido de “garantir um crescimento mais sólido e duradouro e criar mais e melhor emprego”, preconizando a realização de acções destinadas a gerar crescimento e competitividade e a tornar a Europa mais atraente para investidores e trabalhadores. Esta comunicação salienta a necessidade de incentivar a iniciativa empresarial, atrair capital de risco suficiente para a criação de novas empresas e preservar uma base industrial sólida na Europa, promovendo, em simultâneo, a inovação e, em particular, a eco-inovação, um maior e melhor investimento na educação e na formação, a adopção das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) e a utilização sustentável dos recursos.

A Estratégia de Lisboa renovada tem como objectivo central constituir-se, no plano económico, como o motor do crescimento e do emprego que permitirá à UE adaptar-se aos desafios representados pela concorrência mundial e pelo envelhecimento da população. Uma economia europeia mais forte, que é uma componente indispensável do desenvolvimento sustentável, contribuirá para gerar os recursos necessários para investir na protecção do ambiente, na melhoria da educação e dos cuidados de saúde e na protecção social. Por outro lado, uma utilização mais sustentável dos recursos naturais e uma maior justiça social são igualmente considerados como elementos fundamentais para o sucesso económico.

Aspectos centrais da estratégia da UE para os próximos anos foram recentemente apresentados nas propostas de Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013), das actividades em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007-2013) no âmbito do sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia, e de Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável De seguida, apresentaremos brevemente as grandes linhas destas propostas.

Por sua vez o Desenvolvimento Sustentável é, nos termos do Tratado, o objectivo geral e a longo prazo da UE. Actualmente, a Comissão procede a avaliações de impacto de todas as principais medidas propostas, a fim de avaliar o seu contributo para a sustentabilidade.

A Comissão apresentou a 13 de Dezembro de 2005 a sua plataforma de acção visando um reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável adoptada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo em 2001. Esta comunicação surgiu no seguimento de uma outra Comunicação da Comissão, adoptada em Fevereiro de 2005, que estabelece um primeiro balanço e fixa as futuras orientações, e dos Princípios Orientadores, adoptados pelo Conselho Europeu em Junho de 2005.

Os princípios e os objectivos do desenvolvimento sustentável (a prosperidade económica, a igualdade social, a protecção do ambiente e a responsabilidade internacional) foram reafirmados em Junho de 2005 pelo Conselho Europeu, que adoptou os princípios orientadores do desenvolvimento sustentável que estiveram no centro dos debates dos Chefes de Estado e de Governo reunidos em Hampton Court, em Outubro de 2005.

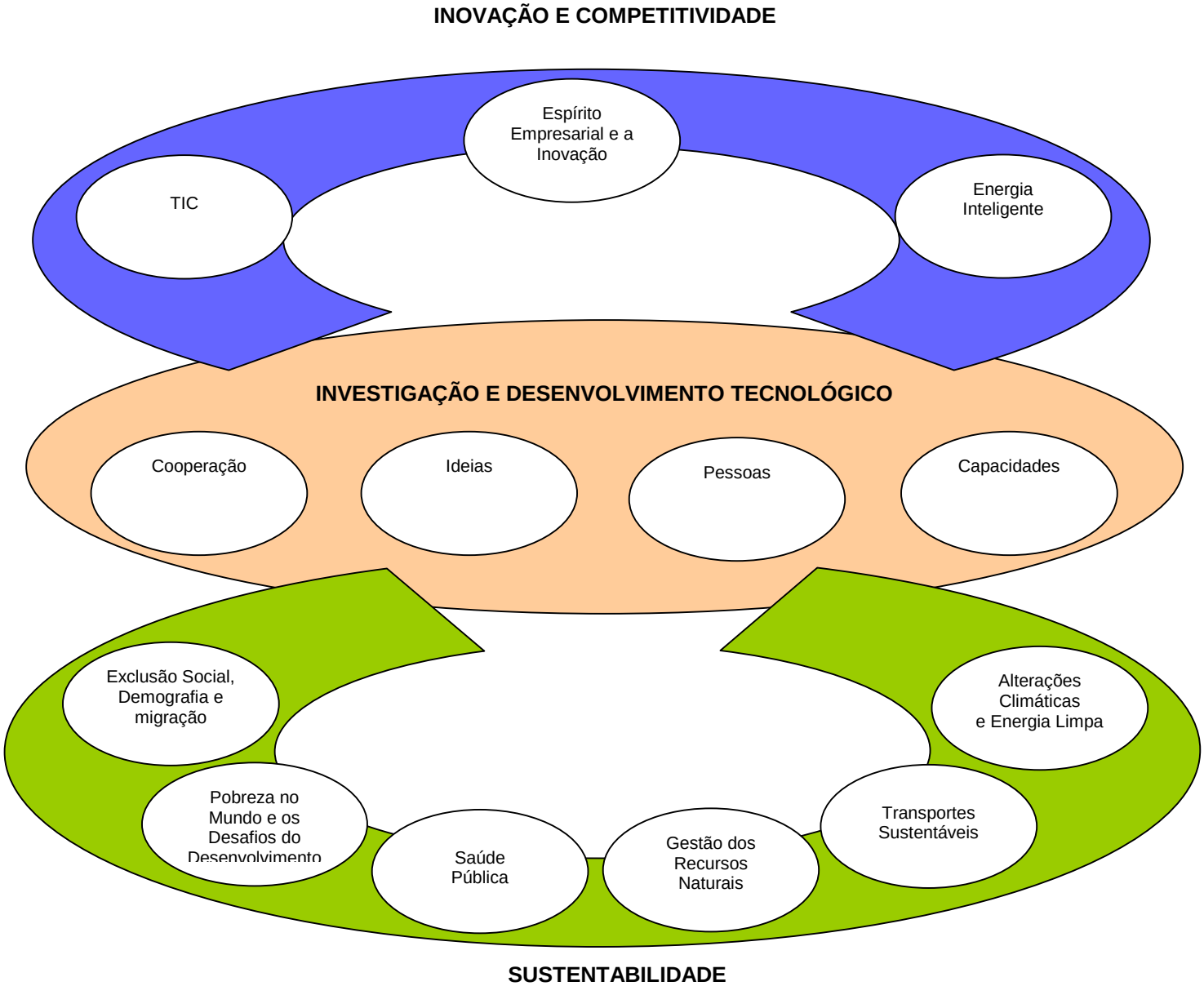
A Comissão reafirma que o objectivo do desenvolvimento sustentável pode ser atingido através de um empenhamento reforçado em favor do crescimento e do emprego, aliado a uma determinação em preservar e proteger a herança social e natural da Europa, explorar o conhecimento, favorecer a inovação, conceber políticas integradas e disponibilizar os recursos financeiros necessários.

Neste documento, a Comissão, para além de propor que a dimensão externa do desenvolvimento sustentável (utilização dos recursos mundiais ou as questões de desenvolvimento internacional, por exemplo) seja tida em conta na elaboração das políticas internas e que se avalie mais sistematicamente o impacto das opções políticas europeias no desenvolvimento sustentável a nível mundial; que sejam definidos métodos

para avaliar os progressos realizados e renegociar regularmente as prioridades a fim de promover uma maior coerência entre as estratégias dos Estados-Membros e da UE; e de recomendar um diálogo permanente com as pessoas e as organizações – empresários, autoridades regionais e locais, ONG, universidades e organizações de cidadãos – empenhadas em operar a mudança; identifica um conjunto de acções-chave em seis domínios em que considera deverem ser concentrados maiores esforços nos próximos anos: alterações climáticas e energia limpa; saúde pública; exclusão social, demografia e migração; gestão dos recursos naturais; transportes sustentáveis; e pobreza no mundo e os desafios do desenvolvimento.

Figura III.2

Síntese dos Focos Principais da Agenda Europeia para Inovação, Competitividade, Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Sustentabilidade



3. PORTUGAL 2007/13 – CARACTERIZANDO OS PRINCIPAIS DESAFIOS ESTRATÉGICOS

Identificaram-se sete grandes desafios que materializam a adaptação ao conjunto de tendências identificadas. Como é natural, estes desafios estão estreitamente relacionados com as Forças Motrizes, Focos de Competição, Forças, Fraquezas, Ameaças e Oportunidades identificadas.

3.1. Reforçar a Sintonia com a Dinâmica do Comércio Internacional, Fortalecendo a Atractividade e Procurando o Crescimento Sustentado

Para retomar um crescimento sustentado Portugal tem que proceder a uma profunda transformação da sua "carteira de actividades" combinando, para tal, **três níveis diferenciados**:

- Actividades que contribuam para aumentar a produtividade da economia e gerem emprego qualificado – o que numa pequena economia aberta significa actividades com forte crescimento no comércio internacional e que tenham produtividades superiores à média do País; de preferência combinando actividades numa fase ascendente ou numa fase madura do seu "ciclo de vida", mas ainda em processo de deslocalização, com actividades ainda na fase inicial desse ciclo, ou seja com longo "tempo de vida dinâmica" à sua frente.

- Actividades que contribuam para aumentar a produtividade em sectores que estão em processo inevitável de perda de emprego, por forte competição internacional de economias com menor custo de mão-de-obra. São exemplos deste nível: **a moda; os têxteis e os plásticos técnicos; a agricultura de especialidades**.

- Actividades que possam contribuir para gerar emprego, sem grandes exigências de qualificação, mas que não contribuam significativamente para o crescimento da produtividade. O **turismo**, as **actividades de acolhimento de eventos e de actividades de empresas e instituições multinacionais**; os **serviços prestados à distância**; os **serviços de proximidade, pessoais e urbanos** são exemplos deste tipo de actividades.

Exigências estruturais:

Reforçar os **factores gerais de atractividade e os factores específicos às actividades com maior potencial de crescimento a nível mundial**, reorientando a carteira de actividades exportadoras para bens e serviços menos expostos à concorrência das economias emergentes e mais dirigidos aos segmentos com forte procura nas economias desenvolvidas.

- Aumentar o emprego e a produtividade nas **indústrias voltadas à competição internacional, e diversificar as actividades para segmentos e sectores que permitam obter produtividades superiores** à média actual.

- Reforçar o peso dos **serviços transaccionáveis e susceptíveis de concorrer no mercado internacional**, quer os que exigem qualificações tecnológicas, quer os que se baseiam numa elevada capacidade na área da engenharia, da gestão ou das artes.

- Introduzir uma **maior competição dos serviços tradicionalmente protegidos da concorrência internacional**, a fim de obter maior eficiência, contendo as despesas com a sua prestação e reduzindo a parte da formação de capital fixo que absorvem, permitindo outro direccionamento dos investimentos.

- Criar condições favoráveis à **inovação tecnológica e organizacional no tecido empresarial**, reforçando a dinâmica de *clusters* e a respectiva base de conhecimentos e competências, ao mesmo tempo que se incentiva a constituição de empresas – rede com expressão global. Imprimir um novo impulso à inovação, apoiando a entrada no mercado de produtos e serviços inovadores, captando IDE de base tecnológica como veículo de difusão da tecnologia baseado no desenvolvimento da capacidade de C&T do país e na nova geração de empresas inovadoras, intensificando os investimentos em I&D pelas empresas e prosseguindo o alargamento do número de empresas com actividades de I&D.

- **Enriquecer as funções que os operadores empresariais multinacionais realizam no território**, ou que nele sub-contratam.

- **Reforçar as relações empresariais, universitárias e culturais com os países que ocupam a posição de liderança na inovação tecnológica à escala mundial**, com destaque para os EUA, países da Europa do Norte e alguns países mais inovadores da Ásia.

- Assegurar o **património histórico e cultural em equilíbrio dinâmico com a criação**, como um valioso recurso para o crescimento económico, diversificação de actividades e desenvolvimento sustentado.

- **Utilizar de forma sustentável os recursos naturais**, aproveitando o potencial endógeno nacional, incluindo as potencialidades no domínio agro-florestal, promovendo a eficiência energética e diversificação das fontes, nomeadamente pela aposta nas energias renováveis e a captura e fixação de CO2; e promovendo a dissociação do crescimento económico do consumo de recursos naturais e da degradação ambiental.

- Promover uma cidadania moderna em que as **TIC** são um instrumento normal de acesso à informação, à educação, ao trabalho cooperativo e à discussão pública e utilizar as TIC para organizar em rede a oferta de bens e serviços, assegurando às empresas maior presença nos mercados internacionais.

3.2. Fixar Talentos e Qualificar Recursos Humanos

A qualificação dos recursos humanos e a fixação de talentos são cruciais para que a economia e a sociedade portuguesas assegurem um crescimento sustentado num futuro próximo. Dessa forma, a estratégia de qualificação e fixação deve responder simultaneamente a um conjunto de exigências:

- Melhorar a qualidade do **ensino básico e secundário** com base numa maior competição na oferta de serviços, que permita difundir mais rapidamente as modificações de conteúdos, métodos, objectivos e valores cruciais para triunfar na "sociedade e economia baseadas no conhecimento". Promover um ensino básico de elevada qualidade, nomeadamente no primeiro ciclo, proporcionando aos alunos um conjunto de actividades – curriculares e extra-curriculares – que dêem resposta à sua natural curiosidade, criatividade e gosto pela experimentação, reduzindo drasticamente o insucesso escolar no ensino obrigatório, através do lançamento de bases sólidas, desde os primeiros anos de escolaridade. Elevar a atractividade do ensino secundário, pela diversificação das ofertas formativas, introduzindo uma flexibilidade que permita dotar com bases sólidas de conhecimento, em áreas fundamentais como o Português, a Matemática, a Física e o Inglês para aqueles que queiram prosseguir os estudos no ensino superior e para aqueles que queiram optar pela inserção imediata no mercado de trabalho, reforçando a atractividade das áreas tecnológicas. Reduzir drasticamente o insucesso escolar no ensino secundário.

- Generalizar o **ensino pré-escolar** às idades dos 3 a 5 anos por forma a assegurar a entrada precoce no sistema educativo, promovendo a exposição das crianças a um ambiente estimulante que assegure uma efectiva igualdade de oportunidades para todos.

- Criar as instituições, os mecanismos e os sistemas de incentivos que generalizem a educação ao longo da vida e permitam uma requalificação em várias faixas etárias. Alargar as oportunidades de acesso à **educação e à formação no quadro da aprendizagem ao longo da vida** para quem queira retomar estudos do ensino básico, secundário ou de grau superior, ou completar a sua base de conhecimentos e competências profissionais, tendo em conta uma maior empregabilidade, ou ainda explorar novas orientações para a sua actividade profissional, assegurando uma oferta competitiva de formações, devidamente certificadas.

- Internacionalizar o **ensino universitário**, nomeadamente nas áreas das ciências, engenharias e artes, quer através de parcerias de escolas superiores com universidades estrangeiras de primeiro plano e com empresas multinacionais líderes em áreas do conhecimento, quer pela promoção do ensino de entidades estrangeiras de classe mundial, quer pela participação em programas e projectos internacionais de I&D. Atrair jovens para o ensino superior, especialmente nos

cursos de índole tecnológica ou artística, promover o reforço da formação em matérias fundamentais que assegurem a preparação dos licenciados para as mudanças exigidas na sua actividade profissional ao longo da vida, e incentivar um maior relacionamento entre as instituições de ensino vocacionadas para o ensino de elevada qualidade com as instituições direccionadas à investigação, bem como com as do mercado de trabalho.

- **Antecipar os desafios** através de uma avaliação das necessidades futuras do mercado de trabalho e das correspondentes exigências de perfis profissionais.

- **Aumentar o número de investigadores em Portugal, o investimento em I&D público e privado, o emprego científico em ambos os sectores, a educação e a cultura científica e tecnológica.**

- **Promover o uso efectivo das TIC e uma sociedade da informação inclusiva.**

- Reforçar a **educação para a cidadania** enquanto condição necessária a uma " governação responsável" e ao reforço da cooperação entre o Estado e a sociedade civil, indispensáveis a um desenvolvimento sustentável.

- **Reforçar a componente cultural, artística e desportiva** nos processos de aprendizagem e formação ao longo da vida.

- **Reforçar as competências de gestão e direcção** dos sectores público, privado e de economia social.

- Dotar o País de um conjunto de **Parques de C&T e de Tecnopólos** em que se realize um forte entrosamento do investimento directo estrangeiro, das PME e das Universidades e centros de I&D, dando especial ênfase à sua localização nas regiões em que se concentram as actividades mais expostas à concorrência internacional.

3.3. Utilizar Plenamente as Oportunidades Abertas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação

- **Dispor de infra-estruturas de comunicação em banda larga até ao utilizador final e garantir uma forte competição nos serviços de telecomunicações e *internet*** que facilite a rápida difusão das novas soluções de telecomunicações baseadas no paradigma IP.

- **Ter organizado em profundidade o espaço de transacções de bens e serviços**, com base em tecnologias centradas da exploração das potencialidades do "ciberespaço" ("*internet*").

- **Renovar o funcionamento dos grandes serviços de índole social, como a educação e a formação, na base das tecnologias da informação e da *internet.***

3.4. Valorizar e Proteger as Dimensões Estratégicas dos Territórios e das Cidades

Portugal terá que assumir que a alteração do modelo económico passa também pelo território, por encontrar soluções inovadoras para as regiões menos desenvolvidas, por ordenar novas formas de urbanismos e novos modos de transportes urbanos mais eficientes em termos de energia e com menor impacto ambiental, por promover a acessibilidade dos espaços, edifícios e transportes e por "encontrar" a nova cidade e as suas ligações aos espaços rurais, por uma atitude inteligente de protecção e valorização dos recursos naturais e do seu património natural, cultural e artístico. Exigências:

- **Assegurar ao território uma forte conectividade digital e um acesso fácil a rotas de transporte de mercadorias e passageiros** que permitam contactos fáceis com as regiões do mundo em que se vai concentrar o potencial de crescimento a nível mundial. Reduzir o impacto da condição periférica de Portugal no contexto europeu, melhorando ou criando infra-estruturas de acesso às redes de comunicação e transportes mundiais e reforçando, assim, as condições de competitividade nacional e regional.

- **Tornar as principais áreas urbanas fortemente atractivas** pela disponibilidade de recursos humanos qualificados, actividades sofisticadas, padrões de consumo exigente, excelente qualidade de vida. Consolidar e valorizar o papel das cidades como motores fundamentais de desenvolvimento e internacionalização, tornando-as mais atractivas e sustentáveis, e reforçando o papel do sistema urbano nacional como dinamizador do progresso do conjunto do território, incluindo o das áreas rurais e de mais baixa densidade.

- **Conservar as áreas de maior valia ambiental e paisagística**, de forma compatível com o direito de propriedade sobre a terra.

- **Ordenar os territórios tendo em conta os maiores riscos que podem advir das alterações climáticas**, nomeadamente em países, como Portugal, organizados em torno das suas faixas litorais.

3.5. Assegurar a Conservação Ambiental, Gerando Novas Actividades

Portugal, para oferecer aos cidadãos melhor qualidade de vida e para atrair actividades mais sofisticadas, necessita de apostar na resolução dos problemas ambientais, mas ao mesmo tempo, e mais do que acontece com países europeus de nível de desenvolvimento

superior, tem que fazer do esforço de sustentabilidade uma oportunidade de crescimento de actividades geradoras de emprego e inovação. Exigências:

- **Apostar na inovação tecnológica e societal que permita reduzir a intensidade energética do crescimento**, procurando soluções menos poluentes para os transportes e para os sectores residencial e terciário, concentrando a atenção no funcionamento das cidades.

- Promover uma política integrada de **gestão dos resíduos**, que fomente a redução na fonte e estimule a reutilização e reciclagem, bem como a sua valorização e deposição final em condições seguras assegurando uma actualização permanente das soluções adoptadas face aos progressos científico e tecnológicos verificados neste sector.

- Promover uma política de **protecção dos solos**, designadamente no que se refere à erosão, empobrecimento em matéria orgânica, salinização, perda de biodiversidade, contaminação, compactação e impermeabilização.

- Promover **políticas agrícolas e florestais** que compatibilizem as actividades produtivas com as actividades de conservação da natureza, a utilização sustentável dos recursos naturais e a protecção da paisagem.

- **Combater as alterações climáticas por emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa**, nomeadamente através da prioridade à promoção de medidas internas já definidas (preconizadas no Programa Nacional de Alterações Climáticas e a gestão do Comércio Europeu de Licenças de Emissão), de novas políticas e medidas internas a definir e do investimento em mecanismos de flexibilidade de Quioto (mecanismos de desenvolvimento limpo, implementação conjunta e comércio internacional de licenças de emissão). Dada a transversalidade do tema esta prioridade estratégica deve ser encarada como uma prioridade de diversos sectores de actividade, uma vez que a concretização dos objectivos de Quioto depende fortemente de acções de redução e controlo nos sectores emissores como a produção e transformação de energia, os transportes, a indústria, a agricultura e florestas e os resíduos. Este desafio de descarbonificação da economia portuguesa deve ser encarado como uma oportunidade de desenvolvimento mais sustentável.

- Assegurar uma exploração sustentável dos principais recursos naturais, promovendo, em particular, uma **adequada gestão dos recursos hídricos** de forma a assegurar a qualidade de vida das populações:

    - Promover a **gestão integrada da água no quadro das bacias hidrográficas**, atendendo às interdependências das diferentes massas de água, interiores de superfície e subterrâneas, estuarinas e costeiras e às

respectivas margens e áreas adjacentes, bem como às condições bio-geográficas naturais, às pressões e impactes das actividades humanas e das alterações climáticas, visando a não deterioração do estado dessas massas de água e a sua protecção, valorização e recuperação para alcançar o bom estado das águas e dos ecossistemas aquáticos e dos ecossistemas terrestres associados, em particular das zonas húmidas e das zonas ripícolas, implementando promovendo a investigação técnico-científica no domínio da água e implementando instrumentos económico-financeiros para reduzir as externalidades económicas e ambientais negativas e promover o uso eficiente da água.

- Assegurar **serviços de abastecimento de água potável e de drenagem e tratamento de águas residuais** com elevado nível de qualidade à generalidade da população portuguesa, a preços acessíveis, **discriminando positivamente o uso eficiente** das águas e atendendo às condições geográficas e sócio-económicas das populações servidas.

- Promover uma **gestão eficiente e sustentável das actividades com base nos Oceanos** como factor de diferenciação de actividades, de prevenção de riscos e de construção de uma imagem internacional atractiva associada à conservação da biodiversidade e criação de uma rede de áreas protegidas no meio marinho.

- Promover uma política de **conservação da natureza e da biodiversidade** que vise suster a redução e fragmentação dos habitats, a protecção de espécies ameaçadas e a valorização das paisagens, designadamente do litoral, articulada com as políticas agrícola, florestal, de desenvolvimento urbano e de obras públicas.

- Promover uma política de gestão dos **riscos naturais e tecnológicos**, envolvendo as populações expostas aos riscos, visando mitigar os respectivos efeitos.

3.6. Ser Flexível na Organização Social, sem Comprometer a Coesão Social

Uma sociedade mais justa, saudável e com coesão social deve basear-se num forte sentido de iniciativa e de responsabilidade das pessoas e organizações numa sociedade civil participativa, num Estado Social eficiente, justo e flexível, funcionando com fortes parcerias com a sociedade civil.

Para uma organização social mais flexível que garanta a coesão social é necessário:

- Reorganizar o envolvimento dos indivíduos no **mercado de trabalho**, diferenciando-o ao longo da vida activa, e prolongando esta sob formas compatíveis com a qualidade de vida.

- Proceder à reforma dos **sistemas de pensões** que permita, no médio prazo, gerir melhor os impactos económicos e sociais da dinâmica demográfica de

"amadurecimento" e envelhecimento da população, e assegurar as maiores oportunidades de rentabilização às poupanças obrigatórias da população activa.

- Concentrar as acções de **solidariedade social** nos sectores da população com maiores riscos de exclusão social, apostando na reinserção no mercado de trabalho como principal factor de integração para os que tenham idade e condições para o fazer, e concentrando os apoios separados da dinâmica de emprego para os grupos sociais que já não possam ser beneficiados pela participação no mercado de trabalho.

- Reforçar os meios de apoio e fortalecimento do **capital social**: cultura e ética social, associativismo e iniciativas grupais, confiança, solidariedade, consciência e desígnio colectivo.

- Assegurar a **inclusão digital**, combatendo o risco de info-exclusão associado à rápida introdução das tecnologias da informação e da comunicação e à sua importância crescente económica e social.

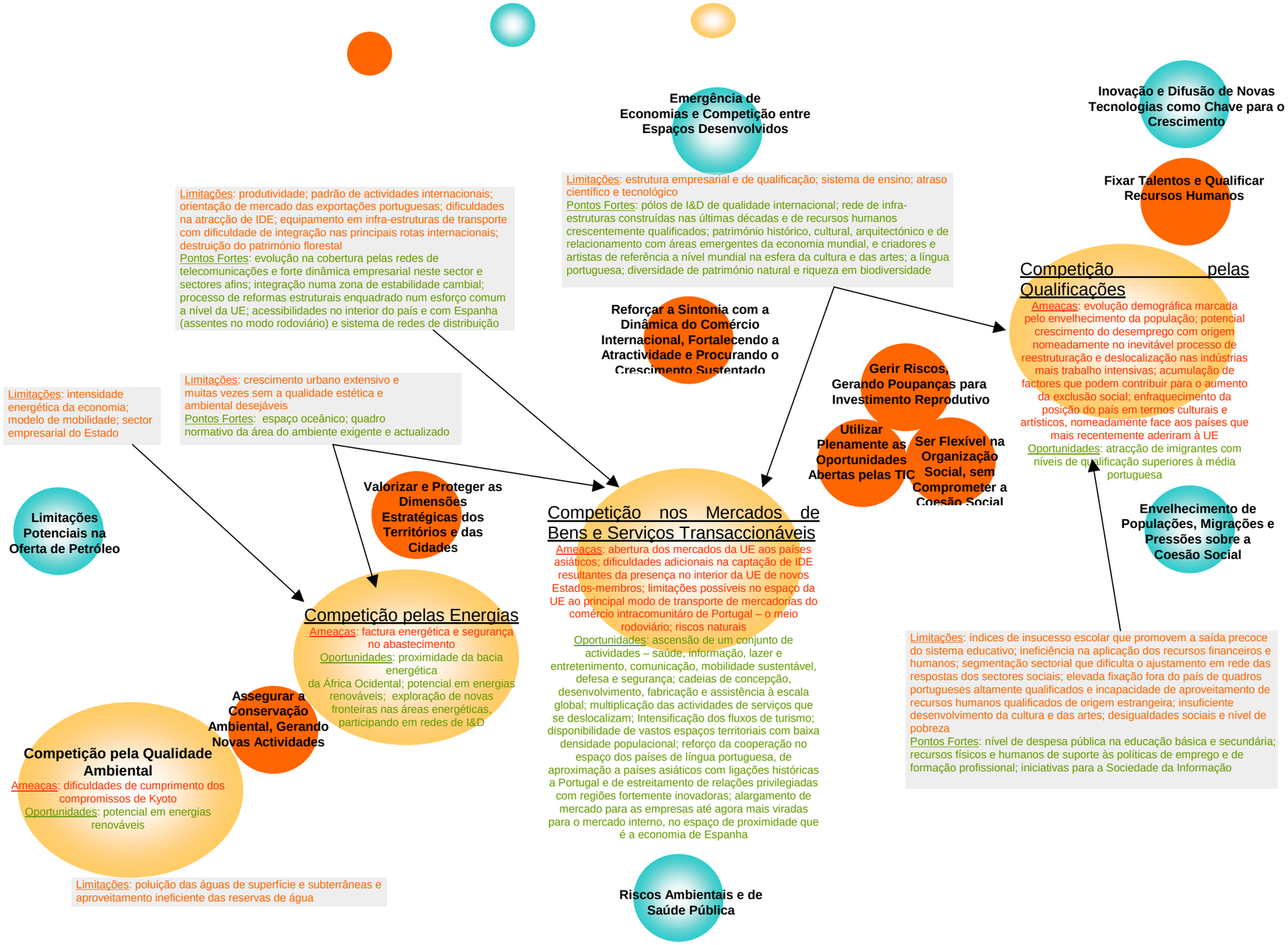
3.7. Gerir Riscos, Gerando Poupanças para Investimento Reprodutivo

- Organizar o mercado de cobertura do risco individual e da gestão dos fluxos consumo/poupança ao longo do ciclo de vida por uma forma institucional que favoreça o investimento e a inovação, sem comprometer a segurança dos indivíduos.

- Sofisticar os sectores financeiros exigidos por sociedades cada vez mais preocupadas com a acumulação e valorização de patrimónios que permitam suportar materialmente a velhice, e por economias em que é cada vez maior a importância do capital imaterial no crescimento das empresas e do capital de risco para suportar actividades mais baseadas na inovação.

- Favorecer a diversificação das "carteiras" dos investidores institucionais, por forma a que essas "carteiras" ofereçam a melhor combinação de solidez e de perspectivas de valorização para as poupanças individuais (obrigatórias e voluntárias).

4. FIGURA-SÍNTESE: PORTUGAL – FORÇAS MOTRIZES, COMPETIÇÕES, LIMITAÇÕES, AMEAÇAS, PONTOS FORTES, OPORTUNIDADES E DESAFIOS ESTRATÉGICOS



- IV -

DO DIAGNÓSTICO ÀS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

1. PORTUGAL – HORIZONTE 2013 – IDENTIFICANDO LIMITAÇÕES, PONTOS FORTES, RISCOS E OPORTUNIDADES

1.1. Identificando as Principais Limitações e Ameaças

Limitações

Ao nível da Competitividade

Como síntese, podemos identificar a fraca produtividade da economia resultante da interacção de cinco factores principais:

- Padrão dominante de actividades.
- Posicionamento das empresas exportadoras nas cadeias de valor das actividades globais.
- Deficiências organizativas, internas às empresas e resultantes da insuficiente organização em rede das actividades em Portugal.
- Elevados custos de contexto, decorrentes de quadros de regulação dos mercados (de bens e de serviços do mercado de trabalho) e do uso solo não eficientes, bem como de uma insuficiente concorrência nas indústrias de rede.
- Baixas habilitações e qualificações da população.

Uma "Carteira de actividades" exportadoras onde ainda têm significativa expressão:

- Indústrias baseadas na intensidade do trabalho e nas baixas qualificações, com fraca incorporação de inovação e conhecimento e baixos níveis de investimento em I&D: vestuário, calçado, cablagens, etc..
- Indústrias baseadas na combinação de recursos naturais com reservas de expansão limitadas e baixas qualificações do trabalho – madeira, cortiça, papel, cerâmicas.

- Serviços baseados em recursos naturais e baixas qualificações – nomeadamente o turismo "sol–praia", visto como oferta isolada. Turismo de massas, pouco diversificado, com risco de impacto negativo no ambiente e nos recursos naturais, em particular no litoral. Ocupação desordenada e intervenções humanas que têm provocado elevados níveis de erosão e de instabilidade das formações costeiras e degradação da paisagem.

Não obstante a **renovação introduzida pelo Investimento Directo Estrangeiro**, nomeadamente no sector Automóvel e Electrónica, que se tornaram em termos brutos (sem contar as importações que geram) nos principais sectores exportadores.

Tendo-se mantido uma orientação das exportações portuguesas concentrada numa única macro-região da economia mundial (a Europa Continental e a zona Euro, com especial incidência em Espanha) que não se afigura como uma das de maior crescimento no futuro.

E estando a verificar-se dificuldade na atracção de novo investimento directo estrangeiro, que pudesse contribuir, como aconteceu na década de 90, para o maior enriquecimento da "carteira de actividades" exportadoras do País. Esta dificuldade pode dever-se à convergência de diversos factores, designadamente:

- Posição geográfica periférica, sem tirar partido de infra-estruturas de internacionalização e serviços associados que a compensem.
- Deficiente qualificação de base da população activa.
- Peso da burocracia e da regulamentação em várias áreas.
- Fraca "Competitividade Fiscal".

Ao Nível da Formação dos Recursos Humanos

- Ensino obrigatório com elevados índices de insucesso escolar que promovem a saída precoce do sistema educativo. Estes índices de insucesso são ainda mais acentuados no ensino secundário cuja atractividade é reduzida para os estudantes que não pretendem prosseguir estudos superiores.
- Expressão ainda muito insuficiente de formação profissionalizante e de índole tecnológica no ensino secundário, dando origem a dificuldades de empregabilidade para os alunos que não prosseguem estudos no ensino superior.
- Reduzida formação de engenheiros e outros profissionais de áreas tecnológicas que acompanha um crescente desinteresse dos jovens pelas áreas científicas e que limita a capacidade de atrair e gerar actividades mais exigentes em competências tecnológicas.

- Persistente ineficiência na aplicação dos recursos financeiros e humanos afectos ao sistema de educação e formação, reflectida sobretudo na insuficiência de actividades de formação dirigidas para competências com forte procura e susceptíveis de requalificar jovens e adultos com níveis pouco elevados de escolaridade, e na produção significativa de quadros qualificados, em particular para a reconversão de licenciados em áreas com escassa procura no mercado de trabalho.

- Limitações no potencial científico e tecnológico, patente no número ainda insuficiente de investigadores relativamente à população total, na reduzida produção de novo conhecimento e na relativamente baixa penetração das tecnologias de forte base científica, que resultam numa séria limitação da capacidade de gerar novas ideias e de inovar.

- Insuficiente desenvolvimento da cultura e das artes que afasta a sociedade portuguesa dos padrões internacionais, nomeadamente os da UE.

Ao Nível do Ambiente e Território

- Elevado grau de intensidade energética da economia que, não obstante a redução de importância dos sectores industriais pesados, continuou em patamares elevados devido ao acréscimo dos consumos de transporte individual e do sector residencial e dos serviços, responsável pelo aumento significativo das emissões de GEE (Gases com Efeito de Estufa), implicando grandes dificuldades no cumprimento dos compromissos assumidos com a UE e a nível internacional, o que se pode traduzir em fortes penalizações financeiras e no estrangulamento do desenvolvimento. A este consumo, associa-se uma elevadíssima dependência energética do exterior (Portugal depende em mais de 85% de fontes exteriores de energia primária) que aumenta a vulnerabilidade em matéria de aprovisionamento energético, num ambiente de forte aumento dos preços da energia primária.

- Modelo de mobilidade assente sobretudo no modo rodoviário, especialmente em formas de utilização individual, causando impactos fortemente negativos no ambiente e na qualidade de vida, gerando necessidades permanentes de novos investimentos em infra-estruturas, devido ao congestionamento, e contribuindo para o aumento muito significativo das emissões de GEE.

- Crescimento urbano extensivo e muitas vezes sem a qualidade estética e ambiental desejáveis, comprometendo recursos naturais, qualidade de vida das populações e atractividade do território. O padrão de crescimento urbano tem determinado que as actividades baseadas na construção tenham sido as que apresentaram uma maior atractividade económica, em desfavor das actividades que podem assegurar um aumento significativo da oferta de bens e serviços transaccionáveis, baseados em recursos de oferta menos rígida.

- Insuficiências na Conectividade internacional do território – para além das relações de vizinhança no quadro ibérico – em que as infra-estruturas de transporte de mercadorias e pessoas revelam dificuldade de integração nas principais rotas internacionais (vd. portos de águas profundas e aeroportos internacionais), acentuando os efeitos negativos de uma posição periférica na Europa.

- Poluição das águas de superfície e subterrâneas e aproveitamento ineficiente das reservas de água (num contexto em que as perspectivas associadas às alterações climáticas apontam para maior frequência de situações de seca e escassez de recursos hídricos), sobretudo nas áreas naturalmente mais secas e com maior pressão sobre esses recursos.

- Destruição do património florestal, com áreas ardidas anualmente superiores às áreas florestadas, e com uma gestão deficiente da floresta devido à implosão demográfica regional, à estrutura de propriedade – minifúndio predominante – e a extensas áreas de monocultura. O abandono da actividade agrícola provoca igualmente a perda do potencial endógeno de desenvolvimento e a desertificação de território.

Ameaças

- Elevação duradoura e significativa dos preços do petróleo, atingindo uma economia muito dependente das importações e com uma anormal intensidade energética do crescimento.

- Mudança da política monetária dos países desenvolvidos no sentido da elevação das taxas de juro, em consequência do aumento das pressões inflacionistas, podendo ter um impacto muito negativo nos sectores que se têm afirmado como motores de crescimento – imobiliário e turismo.

- Maior abertura dos mercados da UE aos países asiáticos, devido a acordos internacionais e ao interesse das multinacionais europeias em explorar as oportunidades desses mercados, nomeadamente no caso da China.

- Dificuldades adicionais na captação de IDE resultantes da presença no interior da União Europeia de novos Estados Membros com melhores condições em termos de qualificação de mão-de-obra, custos do trabalho, níveis de protecção social aceites pela população e, por vezes, posição geográfica.

- Dificuldades de cumprimento dos compromissos de Kyoto, acarretando custos adicionais para a economia.

- Limitações possíveis no espaço da UE ao transporte rodoviário – o principal modo de transporte de mercadorias do comércio intracomunitário de Portugal.

- Evolução demográfica marcada pelo envelhecimento da população que terá tendência a agravar os custos dos sistemas de saúde e segurança social.

Primeiro nível de conclusões

As evoluções internacionais que se apontaram como Ameaças, ao confrontarem-se com as Limitações identificados ao nível da Economia, dos Recursos Humanos e do Ambiente e Território fazem antecipar um período de difícil ajustamento por parte da economia e sociedade portuguesas que apontam para a necessidade de uma aposta prioritária:

- Na combinação entre atracção de Investimento Directo Estrangeiro com melhoria do potencial de inovação do tecido empresarial já existente, como factores centrais para assegurar a retoma do crescimento assente em melhoria da produtividade.

- Na qualificação dos recursos humanos que se apresenta, simultaneamente, como o factor dominante para a empregabilidade e para a coesão social (na vertente em que esta se reporta à população em idade activa) e uma condição indispensável para a captação de IDE e para o reforço da competitividade do tecido empresarial existente.

- No investimento nas infra-estruturas de Transportes e Comunicações que acrescentem maior conectividade internacional a Portugal, não se limitando ao espaço ibérico.

- No investimento no "ciclo da água", como factor chave de bem-estar, de resiliência face às alterações climáticos e de competitividade de actividades fortemente consumidoras de recurso hídricos (vd. turismo).

- Na reorientação do investimento interno em infra-estruturas e serviços de transporte para a questão central da mobilidade sustentável, sem a qual dificilmente se obterão resultados na redução dos gases com efeito de estufa.

1.2. Identificando Oportunidades abertas pelo Enquadramento Internacional e Pontos Fortes

Oportunidades

- Ascensão de um conjunto de actividades, a partir da interacção das Forças Motrizes identificadas, que prometem ganhar ou manter um forte crescimento da procura a nível mundial. Estas actividades de forte crescimento e de grande intensidade tecnológica estão organizadas em torno de seis grandes funcionalidades – saúde; informação; lazer e entretenimento; comunicação; mobilidade sustentável; defesa e segurança.

- Organização das actividades mais dinâmicas em cadeias de concepção, desenvolvimento, fabricação e assistência à escala global, tornando possível que os países estejam presentes nessas actividades em "degraus" de complexidade diferente, mas beneficiem da sua dinâmica. Consolidação de um modo de organização das empresas líder a nível mundial que alimenta um processo de *outsourcing* para diversos locais do mundo de um número crescente de actividades, das mais simples às mais complexas, abrindo oportunidades à localização de novas actividades em Portugal.

- Multiplicação das actividades de serviços que à escala mundial se deslocalizam para regiões que combinam características naturais, ambientais, culturais e de disponibilidade de recursos humanos qualificados.

- Intensificação dos fluxos de turismo resultantes da procura de espaços residenciais em localizações com clima ameno, qualidade ambiental e paisagística, condições de segurança, bons serviços de saúde e acessibilidade (turismo acessível), por parte de sectores com elevado poder de compra da população europeia.

Pontos Fortes

Ao nível do Património

- A língua portuguesa – como factor potencial de organização de um espaço cultural e económico de importância mundial.

- Património histórico, cultural, arquitectónico e de relacionamento com áreas emergentes da economia mundial, e criadores e artistas de referência a nível mundial na esfera da cultura e das artes, criando condições sólidas para o desenvolvimento de actividades turísticas e para o intercâmbio com espaços emergentes na economia mundial.

- Grande diversidade de património natural e riqueza em biodiversidade ao nível europeu e condições climáticas e paisagísticas favoráveis à atracção de pessoas e actividades e ao desenvolvimento turístico.

- Acesso a um espaço oceânico que abre múltiplas oportunidades para actividades científicas, tecnológicas, económicas e turísticas (vd. cruzeiros, pesca, vela, desportiva, mergulho, etc.) e uma fachada atlântica que assegura um posicionamento geográfico central em relação às rotas internacionais de pessoas e mercadorias de que decorre um potencial logístico relevante, além de aceder a uma bacia energética em forte crescimento na África Ocidental, abrindo eventualmente oportunidades na área dos serviços e da manutenção industrial.

- Disponibilidade de vastos espaços territoriais com baixa densidade populacional que os tornam atractivos para um conjunto de actividade (da aeronáutica e serviços associados às energias renováveis).

Ao nível de realizações recentes

- Existência de pólos de I&D de qualidade internacional em áreas que podem ser úteis, já no curto e médio prazo, para apoiarem a diversificação de actividades – robótica, automação e visão computacional, tecnologias de informação e comunicação, ciências da saúde, biologia molecular, biotecnologia e química fina, polímeros, física tecnológica e instrumentação, dinâmica não-linear, ciências sociais e humanas

- Existência de uma rede de infra-estruturas de educação e investigação construídas nas últimas décadas e de recursos humanos crescentemente mais qualificados, embora em número ainda insuficiente, que tornam o país mais atractivo e com maiores capacidades de desenvolvimento endógeno.

- Lançamento de um conjunto inovador de iniciativas para a Sociedade da Informação, como os espaços *Internet, campus* virtuais, *internet* nas escolas, biblioteca do conhecimento *online,* cidades e regiões digitais, compras públicas electrónicas, governo electrónico, rede solidária, acessibilidade electrónica, etc. que permitirá multiplicar o impacto da clara disponibilidade manifestada pelos portugueses para rapidamente se tornarem utilizadores das tecnologias da informação, nos mais variados campos da sua aplicação.

- Melhoria muito significativa das acessibilidades no interior do país e com Espanha, assente no modo rodoviário, que facilitou a consolidação de uma rede de cidades no contexto nacional. Existência de um sistema desenvolvido de redes de distribuição que não só assegura uma cobertura nacional de qualidade como abre uma boa oportunidade de internacionalização, criando canais de escoamento dos produtos.

- Evolução favorável na cobertura do País pelas redes de telecomunicações e uma forte dinâmica empresarial neste sector e nos sectores afins, incluindo uma presença significativa em mercados externos.

Segundo Nível de Conclusões

A possibilidade de aproveitar as Oportunidades que podem surgir a nível internacional aponta para uma dupla necessidade:

A) Reduzir o impacto negativo que as Limitações identificadas podem ter na capacidade para explorar essas Oportunidades, sendo que para além de

Prioridades já referidas no Primeiro Nível de Conclusões, se devem acrescentar duas:

- a necessidade de controlar a expansão desordenada da urbanização e edificação se se quiserem conservar as amenidades que vocacionam Portugal para País de acolhimento de novos residentes prósperos, de turistas, de eventos e de instituições; e de realizar um investimento de requalificação urbana em zonas com maior potencial de acolhimento;

- a necessidade de apostar na conservação da natureza e na biodiversidade, não só como imperativos de sustentabilidade mas também como factores de competitividade de um território que queira funcionar como espaço de acolhimento altamente qualificado.

B) Consolidar os Pontos Fortes que melhor se adaptem à exploração de Oportunidades, o que envolve duas outras prioridades:

- Reforçar o potencial de I&D com maior nível de excelência, inserindo-o em colaborações, redes e projectos internacionais que permitam concretizar maior nível de interacção com espaços mais inovadores a nível mundial;

- Reorientar o investimento nas Cidades para os focos do Conhecimento e, Criatividade e construção de capital simbólico, em vez da continuação do investimento em espaços de lazer e amenidades que caracterizaram os Quadros Comunitários de Apoio anteriores; tornando obrigatório a cooperação entre cidades.

2. PORTUGAL – DEFININDO UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O PERÍODO 2006/2015

O conjunto de reflexões anteriores constituiu uma base utilizada no longo processo de elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – ENDS aprovada pelo Governo em Dezembro de 2006.

De forma diferente relativamente ao que se passou com outros Estados-membros, a ENDS em Portugal foi encarada, não como uma estratégia estritamente orientada para questões de sustentabilidade, ao lado de outras como a Estratégia de Lisboa mas sim como uma Estratégia de conjunto envolvendo vertentes económicas, sociais, territoriais e ambientais, procurando definir um percurso de desenvolvimento para Portugal que simultaneamente permitisse maior crescimento e competitividade, um funcionamento da economia com menores impactos ambientais negativos, sustentabilidade futura dos sistemas de protecção social face aos desafios do envelhecimento, organização do território que permitisse uma maior conectividade e atractividade, uma valorização do património natural e uma variedade de percursos de desenvolvimento para territórios com muito diferentes potencialidades à partida.

Conforme se afirma na Resolução do Conselho de Ministros de 28 de Dezembro de 2006 que a aprovou:

> "A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), visa a aproximação de Portugal aos padrões de desenvolvimento dos países mais avançados da União Europeia assegurando o equilíbrio das dimensões económica, social e ambiental do desenvolvimento, **tendo uma profunda articulação com o Quadro de Referência Estratégico Nacional**, que servirá de suporte à programação de iniciativas co-financiadas por fundos comunitários no horizonte de 2007-2013.
>
> Pretende-se que a ENDS seja um instrumento mobilizador da sociedade portuguesa, dos diferentes parceiros sociais e, individualmente, de cada cidadão, em particular para os desafios do desenvolvimento sustentável, aplicando as orientações da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável, aprovada no Conselho Europeu de 9 de Junho de 2006.
>
> Assim, após um período de discussão pública, consagra-se uma perspectiva de cidadania alargada e aprofundada na concretização dos vectores chave da Estratégia de Lisboa, apostando-se, designadamente, na qualificação dos portugueses e no aproveitamento do potencial científico, tecnológico e cultural como suportes de competitividade e coesão; na internacionalização e na preparação das empresas para a competição global; na sustentabilidade dos sistemas de protecção social e numa abordagem flexível e dinâmica dos processos de coesão; na gestão eficiente dos recursos e na protecção e valorização do ambiente, com adopção de soluções energéticas menos poluentes; na conectividade do País e na valorização equilibrada do território; **no reforço da cooperação internacional e na melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos**".

A ENDS está organizada em torno de **sete objectivos estratégicos**, desdobrados em prioridades e vectores:

(I) Preparar Portugal para a «Sociedade do Conhecimento»;

(II) Crescimento Sustentado, Competitividade à Escala Global e Eficiência Energética;

(III) Melhor Ambiente e Valorização do Património;

(IV) Mais Equidade, Igualdade de Oportunidades e Coesão Social;

(V) Melhor Conectividade Internacional do País e Valorização Equilibrada do Território;

(VI) Um Papel Activo de Portugal na Construção Europeia e na Cooperação Internacional;

(VII) Uma Administração Pública mais Eficiente e Modernizada.

A ENDS tem como metas transversais para 2015 colocar Portugal num patamar de desenvolvimento económico mais próximo da média europeia, melhorar a posição do País no índice de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e reduzir o défice ecológico em Portugal".

A **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável** (ENDS) abrange assim uma multiplicidade de Vectores Estratégicos que se pretende que surjam não como listagens de intenções desgarradas mas como fazendo parte de uma abordagem que:

- Procura desenvolver sinergias entre cinco áreas nucleares cobertas pelos Objectivos 1 a 5 – Qualidade Ambiental, Valorização Territorial, Crescimento Económico, Qualificação e Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Coesão Social.

- Realça a **importância da Reforma da Administração Pública** como suporte à implementação de todas elas e aponta o **Reforço da Cooperação Internacional** como uma dimensão chave de uma Estratégia que se insere no esforço mundial em prol da sustentabilidade e se concretiza num contexto de globalização.

A Figura IV.1 ilustra as principais sinergias que se procuraram desenvolver na formulação da ENDS:

- A qualificação dos recursos humanos e o desenvolvimento científico e tecnológico são vistos como factores chave quer do crescimento económico, quer da coesão social.

- O crescimento económico é encarado como um factor-chave da coesão social por via da dinâmica de emprego diversificada que permite:

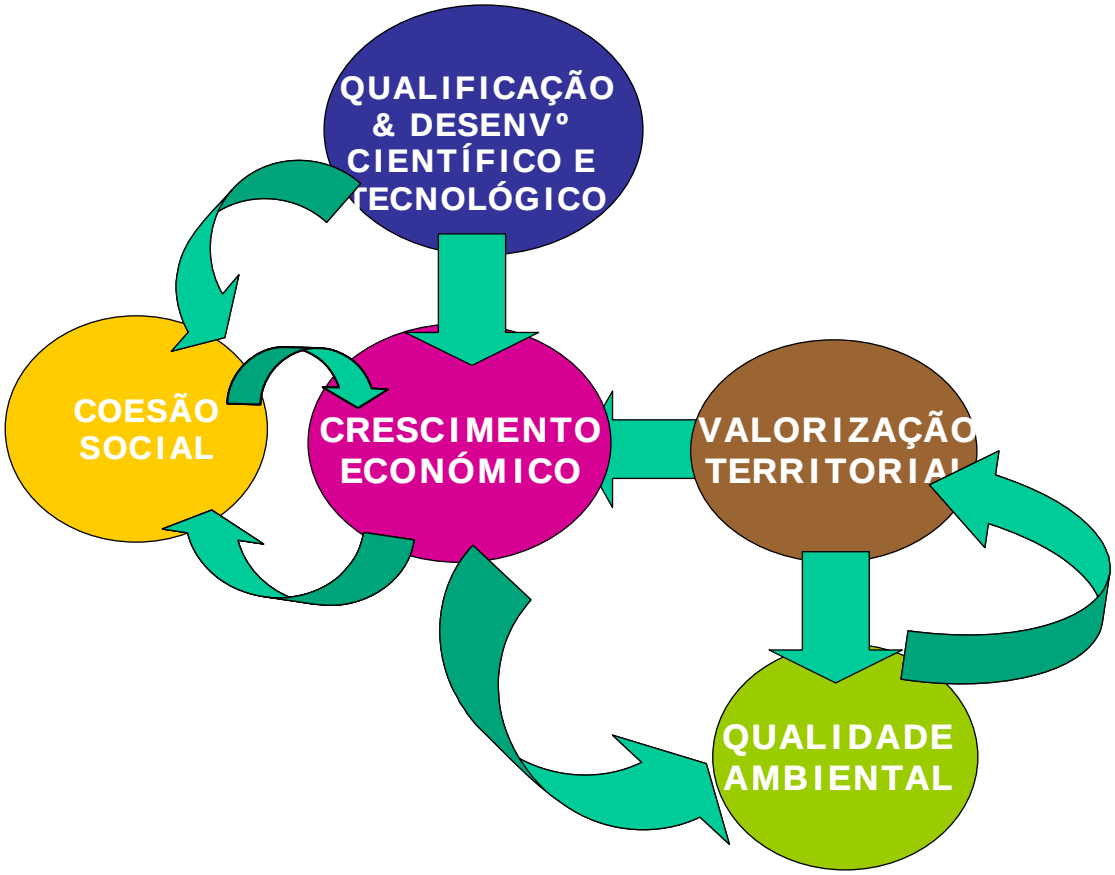
    - O crescimento económico, pela redução da sua intensidade energética e pela redução do seu papel intensivo no consumo de espaço e predador de recursos é encarado como um factor chave da melhoria da qualidade ambiental;

    - A valorização territorial, pelo papel chave no reforço da atractividade do território que é encarado como um factor de crescimento económico, ao mesmo tempo que, pela redução da dinâmica de urbanização extensiva e desordenada, é encarado como um factor chave da qualidade ambiental.

- A qualidade ambiental é vista como contribuindo decisivamente para valorização territorial e, através desta, para o próprio crescimento económico e competitividade.

Figura IV.1

AS PRINCIPAIS INTERACÇÕES ASSUMIDAS NA ENDS



De acordo com o seu Plano de Implementação, aprovado pela mesma Resolução do Conselho de Ministros de 28 de Dezembro de 2006, a implementação da ENDS no período 2006/2015 vai integrar vertentes fundamentais de três programas de natureza horizontal, respectivamente, centrados nas questões do crescimento e competitividade, do território e do combate às alterações climáticas:

- **O PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (Programa Nacional de Reformas)** – que define um conjunto de actuações que permitem implementar as orientações da Estratégia de Lisboa; o seu horizonte temporal é 2005/8, mas poderá ter continuação num período seguinte; deste Programa devem destacar-se, pela sua importância as reformas que complementem os investimentos do QREN e que permitam extrair deles o máximo de benefícios, incluindo as que viabilizem a sustentabilidade das Finanças Públicas.

- **O PNPOT – Programa Nacional das Políticas do Ordenamento do Território** – que define as grandes orientações para a organização do território e a protecção do Ambiente, sendo pois complementar do PNACE.

- **O PNAC – Programa Nacional para as Alterações Climáticas** – que integra as diferentes políticas e medidas sectoriais de combate às alterações climáticas, e visa o cumprimento das metas de emissão de gases com efeito de estufa (GCE), assumidas no âmbito do Protocolo de Quioto.

Cada um destes três programas integradores e transversais inclui medidas e acções contemplados em programas ou planos de índole sectorial ou de índole temática mais específica que foram elaborados em consonância com orientações comunitárias ou resultaram de decisões estritamente nacionais.

O Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável terá como instrumento chave de financiamento o QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007/13) e os Programas Operacionais associados, que enquadrarão a utilização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da União Europeia, em conjugação com os Fundos Europeus Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o das Pescas (FEP) e os fundos públicos e privados nacionais.

No **Plano de Implementação da ENDS** distinguem-se dois tipos de intervenções:

- **Investimentos e Medidas de Referência** – são os investimentos, sistemas de incentivos e reformas estruturais que pelo seu papel crucial na concretização das Prioridades Estratégicas, pela dimensão dos financiamentos envolvidos, pela necessidade ou vantagem de uma execução ao longo de vários anos tenham uma natureza que os tornem susceptíveis de co-financiamento pelos Fundos Estruturais e de Coesão, e desse modo sejam integrados no QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional.

- **Medidas de Enquadramento e Intervenções Complementares** – são as medidas de carácter legislativo, normativo e institucional que tornam possível ou permitem tirar o máximo de vantagens das Intervenções de Referência, bem como programas ou outras iniciativas, que podendo ter relevância para a concretização dos Vectores estratégicos tenham um período de vigência mais curta e possam ser suportados exclusivamente por fundos nacionais.

Esta distinção não pretende atribuir graus de importância às medidas classificadas num ou noutro grupo, uma vez que medidas de enquadramento são, frequentemente, estruturantes para o objectivo visado, e mesmo as intervenções consideradas complementares podem ser críticas para a obtenção do mesmo. Estão neste caso, por exemplo, medidas relacionadas com a sustentabilidade do sistema de segurança/protecção social ou de reforma das relações laborais.

Os Planos e Estratégias Sectoriais existentes ou a lançar e que possam ter importância para a implementação da **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável** darão origem a investimentos e medidas de referência e a acções complementares de reorganização da intervenção do Estado.

A **Figura IV.2** procura ilustrar:

- **A relação existente entre a ENDS, o PNACE, o PNAC, o PNPOT e os Planos e Estratégias Sectoriais**, considerando-se que o PNACE, o PNPOT e o PNAC funcionam como plataformas de programação, com função de integração e de articulação de vários programas e/ou medidas de natureza sectorial e que a ENDS selecciona e articula desses Programas as actuações de referência que permitem obter a maior densidade de sinergias para os objectivos de Competitividade, Sustentabilidade e Coesão social.

- **O papel central do QREN** como instrumento de financiamento chave para a implementação da ENDS.

No QREN deveriam concentrar-se os investimentos de maior vulto, maior impacto e de execução plurianual que, se articulados, permitissem os maiores ganhos:

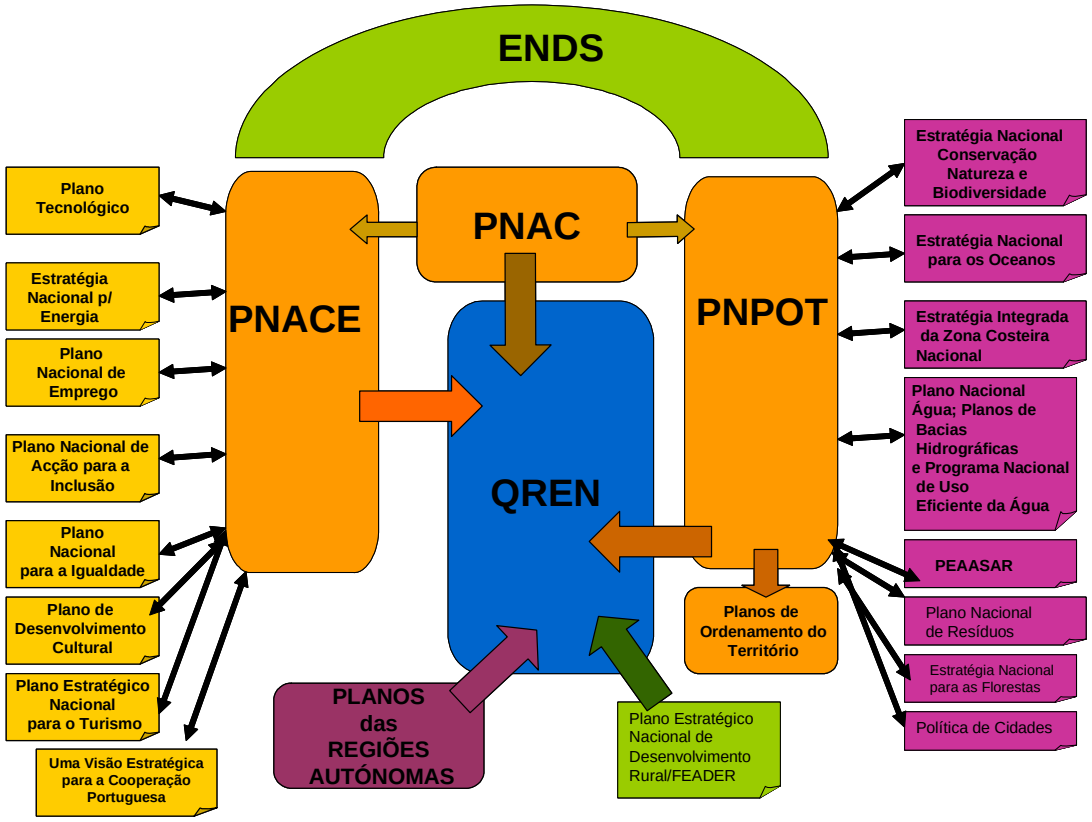
- no desenvolvimento dos recursos humanos para uma empregabilidade reforçada;

- no reforço da capacidade exportadora do país e na atractividade da sua economia face a investidores externos;

- no reforço da sustentabilidade ambiental.

Figura IV.2

A IMPLEMENTAÇÃO DA ENDS – PRINCIPAIS INSTRUMENTOS



3. O PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – EXEMPLOS DE ACÇÕES PRIORITÁRIAS E DE REFERÊNCIA

A partir da reflexão realizada nos Capítulos anteriores considera-se que deveriam estar preferencialmente integradas no QREN um conjunto de medidas contempladas no Plano de Implementação da ENDS dirigidas a cinco áreas temáticas-chave:

- Competitividade, Inovação e Conhecimento
- Ensino, Formação e Qualificação
- Conectividade Internacional do País
- Mobilidade e Electricidade Sustentáveis
- Gestão Recursos Hídricos e Melhor Adaptação aos Impactos Potenciais das Alterações Climáticas

Seguidamente destacam-se as medidas propostas no PIENDS que nos parecem mais relevantes em cada uma destas áreas.

3.1. Competitividade, Inovação e Conhecimento

Nesta área podem encontrar-se quatro conjuntos de medidas contempladas em distintos objectivos da ENDS mas que constituem um todo articulado de intervenções:

A) Reforçar o potencial de Investigação, Inovação e internacionalização do tecido empresarial existente em que são destacadas as seguintes medidas:

- Apoio financeiro à instalação ou ampliação de infra-estruturas de I&D, nomeadamente nas empresas orientadas para a exportação, incluindo as empresas multinacionais que aceitem instalar em Portugal centros de competência e desenvolvimento; esse investimento permitirá criar novas oportunidades de emprego altamente qualificado.

- Co-financiamento da instalação de gabinetes de *design* e de projecto de empresas portuguesas a localizar, quer em Portugal quer no estrangeiro.

- Estímulo ao desenvolvimento da I&D nas empresas e às parcerias entre empresas e instituições de investigação no quadro nacional e internacional – Laboratórios e redes de investigação com a participação das empresas.

- Co-financiamento da investigação em consórcio entre empresas e centros de investigação, orientados para o desenvolvimento de novos conceitos, produtos e serviços ou processos, incluindo a valorização de actividades de I&D tecnológico.

- Concentração dos incentivos não destinados directamente à inovação – no caso de empresas que operam em sectores com larga tradição no País e em que se acumularam competências distintivas nos mercados internacionais – nas iniciativas de internacionalização por via do estabelecimento de filiais no exterior, de cadeias de lojas, de gabinetes de projecto, lançamentos de marcas etc. Estes incentivos devem ser cada vez mais estendidos às empresas de serviços, desde os gabinetes de arquitectura às empresas de logística ou às empresas de serviços paisagísticos.

B) Atracção de Investimento Directo Estrangeiro para uma Nova "Carteira de Actividades Internacionalizadas", em que se incluem as seguintes medidas:

- Adopção de um programa de diversificação da oferta de bens e serviços para os mercados internacionais, **fortemente apoiado na captação de IDE** e orientado para a concretização articulada de investimentos destinados a apoiar as fases iniciais de "aprendizagem" de novas actividades orientadas para os mercados internacionais. Este conjunto de investimentos articulados deverá ser orientado para actividades que estejam incluídas em áreas dinâmicas do comércio internacional em que se pensa poderem vir a existir vantagens comparativas para Portugal assentes em estruturas de custo favoráveis; em que exista a possibilidade de criação ou ampliação de competências em Portugal, em tempo útil; ou em que

existam em Portugal vantagens locacionais resultantes de factores geográficos, ambientais e climáticos. Os alvos principais de atracção de IDE poderão situar-se nas **áreas funcionais** identificadas na ENDS, ou seja:

- Saúde – Equipamentos & Serviços;
- Comunicações – Serviços, Conteúdos & Equipamentos;
- Mobilidade Urbana & Aeronáutica;
- Oceanos & Energia.

- Lançamento, por concurso nacional, de um processo de constituição de **Pólos de Competitividade/Parcerias para a Globalização,** entre regiões portuguesas e algumas das regiões mais inovadoras e internacionalizadas da Europa. O objectivo será a **constituição**, em torno de um investimento de grande dimensão por parte de empresas multinacionais que tenham nessa região europeia a sua base ou núcleos fundamentais de actividade de três componentes: uma **Área de Localização Empresarial** (ALE) ou um **Parque Tecnológico** no qual se venham a instalar outras empresas estrangeiras e PME`s nacionais que operem em áreas afins e/ou complementares das da empresa multinacional; **uma parceria entre essa empresa multinacional e universidades e institutos politécnicos da região** no sentido de nelas instalar ou desenvolver áreas específicas do ensino e da investigação, bem como o estabelecimento de acordos de parceria entre essas instituições de ensino superior e de I&D portuguesas e as melhores universidades e centros de I&D da região europeia em que a empresa multinacional tem uma das suas principais bases de I&D; uma parceria entre cidades da região portuguesa e da região onde está instalada a empresa multinacional no sentido de um forte intercâmbio cultural, desportivo, turístico.

C) Reforço do potencial de Conhecimento Cientifico e Tecnológico do País, num quadro de forte internacionalização, permitindo, simultaneamente tornar mais atractiva a localização desde já de actividade inovadoras no País e acumular conhecimentos e competências em áreas que no médio/longo prazo possam vir a constituir base de inovação. Incluem-se no PIENDS medidas-chave como:

- Reequipamento dos principais centros de I&D, que permitam a Portugal participar em redes de excelência criadas no âmbito do Espaço Científico Europeu, ou que assegurem uma participação de Portugal em programas científicos e tecnológicos europeus ou em organizações científicas internacionais. O apoio continuado ao reequipamento destes centros de I&D será condicionado ao nível de participação obtida nesses programas.

- Instalação em Portugal de pólos de I&D de excelência, funcionando enquanto centros internacionais (na primeira metade do período, prioridade para instalar ou internacionalizar centros de I&D já existentes na área das Ciências e Tecnologias

da Saúde, fazendo convergir a acção do estado, de fundações privadas e de empresas multinacionais; e para criação de centro em nanotecnologias).

- Equipamento de grupos ou centros de I&D que, destacando-se pela qualidade da sua actividade, apresentem carteiras de projectos coordenados em temas definidos como fundamentais para o acompanhamento de linhas de força da investigação científica a nível europeu e mundial nas respectivas áreas em que Portugal esteja ainda pouco envolvido (vd. nanomateriais, genómica e proteonómica, etc.).

- Lançamento de programas de I&D especificamente orientados para o reforço de competências em áreas tecnológicas que possam funcionar como factores de atracção para novas actividades a instalar em Portugal (vd. engenharia aeronáutica; robótica; simulação computacional; engenharia das *fuel cells*, etc.).

- Lançamento de programas de I&D orientados para apoio a políticas públicas que permitam, sob a forma de consórcios de empresas e instituições de I&D, que contribuam para o surgimento de novos produtos e de novas empresas inovadoras.

D) Reorientar o investimento prioritário nas Cidades, para Parcerias entre Cidades próximas para a Atractividade e a Diferenciação, em que seria apoiada a instalação de equipamentos e sistemas que reforcem a atractividade das cidades para novas actividades mais intensivas em conhecimento ou que contribuam para a melhoria da qualidade de vida, igualmente factor-chave de atractividade. Esses investimentos devem ser realizados numa perspectiva de fortalecerem o policentrismo e serem prioritariamente dirigidos às regiões de urbanização difusa. Deveriam ser apoiados projectos apresentados por grupos de cidades que incluam dois ou mais dos seguintes tipos de investimentos:

- Constituição selectiva de Pólos Regionais de Inovação (vd. Tecnopólos) que sirvam de estruturas de acolhimento para empresas multinacionais, PME inovadoras e laboratórios de I&D, devendo ter estreitas relações com pólos de Ensino Superior, embora não necessariamente com a mesma localização.

- Criação de Zonas de Localização Empresarial – devidamente infra-estruturadas em termos de serviços ambientais, de telecomunicações e de serviços de apoio – que contribuam para ordenar o espaço, em particular, em zonas de industrialização difusa, e em processo de reestruturação.

- Instalação de parques empresariais destinados à instalação de actividades de serviços partilhados e tele-serviços orientados para os mercados externos e dotados das melhores infra-estruturas de comunicações de elevado débito.

- Instalação de infra-estruturas que sirvam para realização de actividades de formação, nomeadamente, de empresas multinacionais ou de universidades estrangeiras.

- Instalação de equipamentos pesados de entretenimento em áreas metropolitanas, que integrem uma forte componente de realidade virtual e de outras técnicas inovadoras de animação e funcionem como pólos de atracção externa.

3.2. Ensino, Formação e Qualificação

Nesta área podem encontrar-se quatro conjuntos de medidas contempladas em distintos Objectivos da ENDS mas que constituem um todo articulado de intervenções.

A) "Melhoria da Eficiência do Ensino Básico e Secundário e Combate à Saída Precoce do Sistema de Ensino", em que se destacam as seguintes medidas:

- Investimento na melhoria dos equipamentos escolares do Ensino Básico e Secundário, no contexto da reorganização da Rede Escolar, bem como o reforço dos apoios de carácter social (alimentação, saúde, transportes e acção social), dando prioridade a investimentos e incentivos às regiões em que se concentre em simultâneo, população em idade escolar e índices elevados de insucesso escolar.

- Apoio financeiro às escolas que adoptem o conceito de "escola a tempo inteiro", incluindo no seu funcionamento um conjunto de actividades de apoio ao estudo, de formação em áreas complementares (Artes, Desporto, etc.) e de actividades de entretenimento.

- Lançamento de um vasto programa para a melhoria das competências num conjunto de áreas no ensino básico e secundário, entre as quais se destacam as seguintes:

    - Implantação da obrigatoriedade da prática experimental em disciplinas científicas e técnicas do ensino básico e secundário e lançamento de um Programa de Ensino Experimental das Ciências, visando generalizar o mesmo desde o 1º ciclo do Ensino Básico até ao final do ensino secundário; envolvendo o investimento na dotação das escolas do ensino secundário dos meios experimentais, equipamentos e *software* informático que facilitem a aprendizagem das Ciências e Tecnologias.

    - Lançamento do Programa Nacional de Leitura em língua portuguesa. e de um Programa de generalização do ensino de inglês no ensino básico, proporcionando já em 2006 esse ensino aos 3º e 4º anos.

    - Formação inicial e contínua de professores orientado prioritariamente para as áreas de **Matemática e Ciências**, **Português e Inglês**, a acompanhar o lançamento de uma avaliação a nível nacional das competências científicas e pedagógicas dos professores em exercício nestas áreas.

- Reforço da Agência Ciência Viva, como instrumento-chave da promoção da cultura científica e tecnológica, nomeadamente entre os jovens.

- Desenvolvimento de centros de estudo pluridisciplinares que proporcionem o cruzamento das artes com outras áreas do saber, como sejam, a título ilustrativo, a tecnologia, a comunicação, que levem ao aparecimento de novos produtos e de novas profissões de maneira alicerçada.

- Criação de cursos especificamente voltados para as organizações da cultura e das artes, nomeadamente na esfera da gestão, das finanças, da economia, e da contabilidade, que permitam em particular a recuperação por parte das instituições de ensino das boas práticas que se verificam no terreno, com vista à sua teorização e generalização em contexto internacional.

- **Aposta nas Vias Profissionalizantes e Tecnológicas do Ensino Secundário e Diversificação das Ofertas Formativas"** tendo por objectivo tornar o 12º ano como referencial mínimo de formação para todos os jovens e visando, nesse contexto, colocar metade dessa população em cursos de nível secundário com dupla certificação (escolar e profissional) inclui-se:

  - Apoios dirigidos às escolas do ensino secundário para equipamentos, contratação de professores e colaboração de profissionais reconhecidos, tendo em vista o reforço da vertente ensino profissionalizante.

  - Reforço dos programas de formação de jovens, com dupla certificação, em alternativa aos cursos gerais que têm servido, sobretudo, como via de acesso ao Ensino Superior, com destaque para o reforço do investimento e da sua eficácia nas Escolas Profissionais, Escolas Tecnológicas e Centros de Formação Profissional, numa perspectiva de gestão integrada da rede pública e privada apoiada pelo Estado.

- Investimento em larga escala no reforço da utilização das tecnologias de informação como instrumento de transformação dos métodos de aprendizagem e de funcionamento da sala de aula e da relação escola/casa, envolvendo três vertentes:

B) "Diversificação das Oportunidades e/ou Inovação nas Metodologias para a Aprendizagem ao Longo da Vida e Melhoria do sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências". Incluem-se um conjunto de actuações das quais se destacam:

- Apoio ao lançamento e frequência de cursos que permitam uma elevação dos níveis de escolaridade e formação profissional da população em idade activa, em particular ao nível do ensino secundário, para quem não teve oportunidade de concluir esse nível de ensino e por essa razão se encontra impossibilitada ou

limitada em termos de enriquecimento e diversificação da sua carreira profissional. Estes cursos, cuja frequência se pretende seja em larga escala, deverão recorrer a soluções pós-laborais diversificadas, tirando partido, designadamente, de novas soluções associadas às TIC (p.e., do E-learning)".

- Apoio ao lançamento de programas de formação orientados para a actualização e diversificação de conhecimentos e competências para activos empregados, concebidos em termos atraentes para participantes e empresas; e de modo a criar um quadro mais favorável ao cumprimento do direito de todos os trabalhadores a um número mínimo anual de horas de formação certificada; estes programas deverão ainda ser acompanhados por adequados sistemas de certificação e validação dos conhecimentos e competências adquiridas, razão pela qual se irá alargar o referencial de competências chave aplicado no sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) ao 12 ª ano e irão ser criados novos centros de RVCC.

- Apoio ao desenvolvimento de Instituições de formação Tecnológica e Profissional, que envolvam na sua concepção, gestão e financiamento empresas multinacionais com investimentos em Portugal e grandes empresas portuguesas, orientando-as para aquisição de competências necessárias às actividades que irão estar em mais forte crescimento, quer nos serviços quer na indústria.

- Desenvolvimento da formação dos empresários e quadros dirigentes e da formação e inserção de quadros e técnicos para os factores críticos da competitividade, incidindo sobretudo nas Pequenas e Médias Empresas (PME), nomeadamente para estimular os seus processos de inovação e desenvolvimento organizacional (ex.: Projecto ForBem – Formação na área do *benchmarking*, envolvendo cerca de 750 quadros de PME em 23 cursos de formação e 10 seminários temáticos de avaliação de desemprenho em áreas integradas no Índice Português de *Benchmarking*; Programa Gerir – Formação e Consultoria em PME).

C) Formação Articulada com o Investimento na Diversificação de Actividades e nas Alterações dos Processos Tecnológicos". Incluem-se:

- Programas de formação profissional associados à atracção e expansão de novas actividades e para as quais a oferta de formação seja insuficiente.

- Vasto programa de estágios em empresas no estrangeiro, com prioridade para empresas com investimentos já realizados ou programados em Portugal e empresas com posição de liderança tecnológica mundial em actividades que Portugal pretenda atrair para o seu território.

- Lançamento de um programa em larga escala de formação em tecnologias de informação, dirigido aos desempregados com formação superior proporcionando um enriquecimento das suas competências em direcção a uma área de grande procura de emprego; este programa deverá ter dois níveis de qualificação e pelo

menos três áreas distintas de especialização por forma cobrir a diversidade de procura que se pode esperar.

- Desenvolvimento do programa INOV Jovem, destinado a proporcionar aos jovens estágios nas empresas e a facilitar a inserção de jovens quadros em áreas estratégicas para o desenvolvimento competitivo das PME.

D) Formação associada ao Amortecimento dos Custos de Restruturações Industriais", em que se poderiam incluir:

- Aposta em programas de formação profissional – com desenho regionalmente diferenciado – destinado a facilitar a instalação de um conjunto de empresas em actividades susceptíveis de empregar mão-de-obra libertada em processos de reestruturação industrial, com qualificações limitadas, mas susceptível de formação focalizada (jovens á procura de primeiro emprego ou adultos que perderam emprego devido a reestruturações sectoriais e empresariais). De entre as áreas que poderão desempenhar este papel encontram-se os seguintes exemplos:

  - a **agricultura de especialidades**, orientada para os produtos hortícolas, frutos, flores e plantas ornamentais, plantas para usos cosméticos ou farmacêuticos etc.;

  - os **tele-serviços e os serviços partilhados prestados à distância**, como área fortemente criadora de emprego jovem, se for possível começar por atrair empresas multinacionais que instalem no País este tipo de serviços ou empresas que se especializaram na prestação deste tipo de serviços às multinacionais;

  - os **serviços urbanos**, nomeadamente os que se podem multiplicar em torno do tema da "sustentabilidade das cidades" e os **serviços pessoais**, com destaque para os de apoio domiciliário à população idosa.

3.3. Conectividade Internacional

Nesta área podem encontrar-se três conjuntos de medidas que representam um todo articulado de intervenções:

A) Constituição de uma Plataforma Aeroportuária e Portuária de Valia Europeia e Conectividade Global. Incluem-se:

- Construção de um Novo Aeroporto Internacional de Lisboa com condições operacionais ajustadas ao desenvolvimento dos segmentos de negócios estratégicos de passageiros e carga com uma forte vertente de funções de trânsito e adequadas à promoção de conexões e interfaces dos transportes aéreos com os transportes terrestres, como forma de garantir uma maior coerência, integração e

competitividade ao conjunto das infra-estruturas de transporte, enquanto factor determinante do desenvolvimento económico e social do País, bem como potenciar a inserção do País na rede global de transporte aéreo, através da captação/distribuição de tráfego nas rotas entre a Europa, África e Américas.

- Reforço programado, em função das perspectivas da procura, da capacidade dos terminais especializados do porto de águas profundas de Sines, criação de uma zona de actividades logísticas que possa funcionar como pólo de atracção de novas actividades industriais e melhoria das ligações terrestres a Espanha.

- Desenvolvimento do corredor multimodal para mercadorias que ligue o sistema portuário Lisboa – Setúbal – Sines a Espanha e, através desta, ao centro da Europa. Este corredor multimodal deverá incluir a modernização de ligações ferroviárias existentes, bem como a construção de novos troços; na vertente rodoviária deverá incidir na construção de novos troços que assegurem ligações a Espanha.

- Aproveitamento do investimento em larga escala realizado recentemente no Aeroporto Sá Carneiro, quer no respeitante à captação de novos passageiros, incentivando o aumento da oferta de ligações aéreas a um maior número de destinos, quer no respeitante à distribuição de carga, para toda a zona norte do país e noroeste da Península em condições que atraiam operadores globais de carga aérea e logística.

- Adaptação dos procedimentos dos portos nacionais ao sistema resultante do Projecto Prioritário Europeu das Auto-Estradas do Mar, de modo a reforçar a competitividade do Transporte Marítimo de Curta Distância (TMCD) no comércio intracomunitário e servindo a relação de importantes zonas de actividade económica exportadora do País.

B) Melhoria das Acessibilidades Rodoviárias, Ferroviárias e de Comunicações a Espanha, em particular às suas Regiões Mais Dinâmicas". Incluem-se:

- Construção de uma ligação ferroviária Lisboa-Madrid em Alta Velocidade visando permitir um tempo de viagem inferior a 3h entre as duas capitais. Em território português, esta linha de AV deverá servir o novo aeroporto internacional de Lisboa. Num contexto em que o novo PEIT espanhol abandona a opção exclusiva por ligações radiais tendo como centro Madrid, a Rede de Alta Velocidade portuguesa deverá entrosar com a rede homóloga em Espanha, providenciando outras ligações entre as principais cidades dos dois países.

- Programação, no quadro do actual Plano Rodoviário Nacional da execução das vias que concretizam os Itinerários Principais que asseguram as ligações transversais que conectam o litoral de Portugal com os elementos homólogos do sistema rodoviário de Espanha.

C) Vector "Construção de uma Rede de Plataformas Logísticas para o Transporte e Distribuição Internacional e Doméstico de Mercadorias". Incluem-se:

- No quadro de um Plano Nacional de Ordenamento Logístico, construir-se-á um sistema de grandes plataformas logísticas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa, do Porto e em Sines, que facilitem o transporte e distribuição de mercadorias transportadas por via marítima, ferroviária e rodoviária, com reforço da intermodalidade e da atractividade da sua envolvente para a instalação de novas actividades económicas.

- Desenvolvimento da rede de terminais rodo-ferroviários regionais que providenciem a cobertura do território, privilegiando os pólos geradores de tráfego e visando o reforço da intermodalidade.

- Implementação de um programa de incentivos financeiros à construção e/ou modernização de instalações privativas para o transporte rodoviário e fluvial de mercadorias, que viabilize transferências modais com reforço da sustentabilidade ambiental.

3.4. Mobilidade e Energia Eléctrica Sustentáveis

Nesta área podem encontrar-se quatro conjuntos de medidas que constituem um todo articulado de intervenções orientado para a redução das emissões dos gases com efeito de estufa, facilitando a Portugal o cumprimento dos compromissos assumidos no quadro da União Europeia:

A) Mobilidade mais Sustentável, Contribuindo para a Redução das Emissões de Gases com Efeito de Estufa, em que se inclui:

- Execução de Intervenções destinadas à melhoria da eficiência e sustentabilidade dos sistemas de mobilidade nas Grandes Áreas Metropolitanas em que se verifiquem fortes movimentos pendulares, envolvendo, a adopção de um programa de incentivos financeiros aos operadores de transporte público, sejam privados ou públicos, com o objectivo de em 2013 poder tornar obrigatória a utilização de veículos com motorização híbrida ou eléctrica, ou utilizando combustíveis mais limpos, na prestação desses serviços no interior das grandes cidades.

- Prosseguimento dos investimentos em curso em infra-estruturas de transporte em modo ferroviário ligeiro e "metro" nas Grandes Áreas Metropolitanas, seleccionando com prioridade os que apresentem maior viabilidade económica.

- Investimento na instalação de interfaces de transporte público em Lisboa e Porto, por forma a superar as limitações das soluções actualmente existentes, designadamente, quanto a multimodalidade e demais facilidades para os respectivos utilizadores, nomeadamente acessibilidade, incluindo a implementação de uma rede de parques de estacionamento públicos estrategicamente colocados

em pontos-chave de acesso aos grandes núcleos urbanos das AM, visando a redução do uso do automóvel no seu interior.

- Construção de plataformas logísticas nas AM, que sirvam de base à implantação de actividades de distribuição e facilitem a racionalização e rendibilização do transporte de mercadorias por operadores especializados nessa função, com reforço da intermodalidade.

B) Maior Utilização de Fontes Primárias de Energia com Menos Impactos Ambientais Negativos, Designadamente com Menores Emissões de Gases com Efeito de Estufa, e Melhor Aproveitamento de Recursos Energéticos Endógenos, em que se incluem as seguintes medidas:

- Prosseguimento dos apoios ao investimento na Rede de Gás Natural, como elemento estruturador da diversificação de fontes de energia primária, quer para a produção de electricidade, quer para utilização na indústria e no espaço residencial e de serviços.

- Lançamento de experiências em áreas urbanas dos novos conceitos de produção descentralizada de electricidade, baseada na utilização de gás natural e no recurso a sistemas de *Fuel Cells* (nomeadamente as novas gerações de SOFC) ou de micro-turbinas.

- Incentivos aos promotores de instalações para a produção de electricidade por via eólica ou solar que se comprometam a instalar sistemas, equipamentos ou componentes para esses tipos de aproveitamento de energias renováveis, sendo esses incentivos ampliados no caso de criação local de capacidades de I&D.

- Lançamento de experiências de cultivo de espécies vegetais para transformação em bio-combustíveis e de instalação de parques eólicos integrados em projectos de produção de hidrogénio.

C) Melhoria da Eficiência Energética e nos Sectores da Indústria, Comércio e Serviços, Contribuindo para Reduzir as Emissões de Gases com Efeito de Estufa". Incluem-se:

- Apoio selectivo a investimentos em grandes instalações de transformação de energia ou utilizadoras intensivas de energia com vista à redução das emissões de gases com efeito de estufa, graduando os incentivos conforme a contribuição para a instalação em Portugal de competências e capacidades produtivas para o fornecimento das soluções tecnológicas adequadas.

- Atribuição de prioridade à participação financeira na construção das interligações da rede eléctrica portuguesa com a rede europeia para além dos Pirenéus, como forma de beneficiar de menores custos de electricidade e maior segurança no abastecimento.

- Apoio ao lançamento de novas soluções que aumentem a eficiência energética no sector dos serviços, nomeadamente nas grandes instalações do imobiliário comercial e nos parques de escritórios.

- Apoio à instalação obrigatória de soluções de aproveitamento de energia solar para aquecimento e produção de electricidade no sector habitacional das áreas metropolitanas e nos complexos turísticos.

3.5. Gestão dos Recursos Hídricos e Melhor Adaptação aos Potenciais Impactos das Alterações Climáticas

Podem encontrar-se aqui um conjunto de medidas que constituem um todo articulado de intervenções orientado para duas áreas fundamentais de natureza ambiental, no seio das quais também se incluem investimentos orientados para uma melhor adaptação aos impactos das alterações climáticas.

A) Gestão Integrada da Água para Alcançar o Bom Estado das Massas de Água e o Uso Eficiente da Água aplicando, designadamente o Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água, em que se incluem:

- Investimento em sistemas de monitorização e informação, estudo e investigação aplicada aos sistemas hídricos, como condição fundamental para a sua melhor gestão estratégica.

- Investimento em infra-estruturas para prevenir a poluição e proteger e recuperar as massas de água de superfície e subterrâneas, com prioridade para as principais massas de água (albufeiras e aquíferos) que constituem reservas de água estratégicas do país, até 2015, mediante a gestão da procura de água tendo em conta a protecção a longo prazo dos recursos hídricos e o recurso a tecnologias de tratamento de águas residuais apropriadas, com maior eficiência energética e maior flexibilidade.

- Investimento em infra-estruturas para a utilização de origens de água alternativas (recirculação, reutilização de águas residuais e dessalinização), recorrendo sempre que possível a energias renováveis, para fazer face à satisfação das necessidades de água em regiões com maior pressão sobre os recursos hídricos, em particular as zonas costeiras.

- Elaboração e implementação do PEAASAR 2007-2013, por forma a assegurar o cumprimento dos objectivos de abastecimento de água para consumo humano e de tratamento de águas residuais urbanas, através da realização dos investimentos necessários para alcançar o objectivo de servir a generalidade da população portuguesa com serviços de abastecimento de água de elevada qualidade e de tratamento de águas residuais adequados, com preços acessível.

- Apoio à experimentação de novas soluções tecnológicas nos sistemas de saneamento básico nas grandes áreas urbanas, por forma a maximizar a possibilidade de reciclagem da água para utilizações que não sejam de consumo humano.

B) Promover e implementar a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira e Promover o Ordenamento das Zonas Envolventes de Estuários e Albufeiras. Incluem-se:

- Execução programada das acções e investimentos de defesa costeira, de requalificação e de valorização ambiental previstos nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira.

- Intervenções e investimentos de qualificação da zona costeira e de desenvolvimento sustentável de actividades e usos específicos, que incluam a conservação e valorização dos recursos e do património natural e paisagístico, a sustentabilidade e diversificação das funções que aí coexistem e a melhoria da qualidade de vida das populações.

- V -

CENÁRIOS E IMPACTO MACROECONÓMICO DO QREN PARA PORTUGAL[1]

INTRODUÇÃO

A elaboração de cenários quantificados para a economia portuguesa no âmbito da avaliação *ex-ante* do QREN permite, de uma forma simultaneamente complexa (porque envolve a conjugação e interacção de um grande conjunto de variáveis, bem como do que se considera adquirido sobre a forma como se estabelecem essas interacções) e sintética (porque reduzida à expressão quantificada dos principais indicadores macroeconómicos), equacionar alguns dos *futuros* plausíveis que se podem esboçar para a economia Portuguesa.

Embora se trate de um exercício quantitativo que utiliza a modelização macroeconométrica[2] como instrumento, a construção destes cenários tem subjacente uma determinada interpretação qualitativa da evolução da economia portuguesa na última década e da situação actual, a qual se traduziu, naturalmente, em muitas das hipóteses assumidas para as variáveis exógenas do modelo.

A escolha dos dois cenários apresentados, e não de outros, resulta da opção por um processo simplificado que parte de um único cenário internacional e de um único cenário de longo prazo para a União Europeia, seleccionado de entre os quatro desenhados pelo *Central Planning Bureau (CPB*)[3]. Este cenário, designado *Strong Europe*, pressupõe (1) a superação dos principais desafios que se colocam ao modelo social europeu, em particular na esfera do binómio competitividade/coesão social, (2) o sucesso do alargamento e (3) o aprofundamento da integração europeia, caracterizando-se por um crescimento económico moderado. Dissecado e interpretado o cenário de médio prazo da OCDE para a área do euro, concluiu-se que este poderia constituir uma tradução quantificada, possível, do cenário prospectivo *Strong Europe,* no que respeita ao período 2008-2012.

Partindo de um cenário internacional, a segunda etapa de simplificação traduziu-se na identificação de apenas dois cenários, de entre muitos outros que se poderiam conceber. Para esta identificação adoptaram-se os seguintes critérios: serem consistentes com a

[1] Cenários elaborados com informação disponível a 8 de Setembro de 2006.

[2] Modelo MEGA - Versão 7.

[3] "Four Futures for Europe", Central Planning Bureau, 2005

consolidação das finanças públicas e com o cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento; serem plausíveis face à informação conhecida; serem contrastados essencialmente no que se refere à posição competitiva; poderem ser ilustrativos de diferentes opções de políticas públicas.

Os cenários apresentados procuram, assim, retratar dois dos *futuros* possíveis para a economia portuguesa partindo do diagnóstico particularmente crítico apresentado no capítulo I e sintetizado no capítulo IV mas partindo, também, das prioridades estratégicas para um crescimento sustentado elencadas neste mesmo capítulo (secção 3).

1. ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL

Para a elaboração dos cenários macroeconómicos para Portugal admitiu-se um enquadramento internacional baseado nas previsões de curto-prazo da Comissão Europeia (Primavera de 2006) e no cenário de referência de médio-prazo da OCDE (Abril de 2006). Este cenário, elaborado no pressuposto de ausência de alteração de políticas e não antecipando flutuações cíclicas, deve ser encarado como uma de entre muitas trajectórias possíveis para a evolução da economia internacional.

Em termos de variáveis reais atribuiu-se particular relevância ao cenário para a UE15, dado o elevado grau de integração de Portugal neste espaço económico (para onde se dirigem cerca de 80% das exportações nacionais) e a necessidade de aferir os progressos da convergência de Portugal relativamente à média dos 15 no horizonte de cenarização. No que respeita às variáveis relativas a preços, taxas de câmbio e taxas de juro considerou-se prioritariamente o cenário para a zona euro.

Quadro V.1

Cenário Internacional

(taxas médias de variação)

	2007-2013
PIB UE15	2,1
PIB EUA	3,3
Produtividade do trabalho UE15	1,7
Procura internacional relevante	6,1
Importações UE15	6,0
Importações EUA	6,7
Deflator do Consumo zona euro	1,8
Deflator do Consumo EUA	1,6
Deflator das Importações zona euro	1,4
Deflator das Importações EUA	1,4
População UE15	0,3
Taxa de câmbio (euros por um dólar EUA)	0,0
Taxa de juro de longo-prazo – zona euro (nível médio)	4,4

Fontes: Previsões da Comissão Europeia (Primavera 2006); Cenário de referência de Médio-Prazo da OCDE (STEP79, Abril 2006); Eurostat; DPP.

De acordo com este cenário, o comércio internacional deverá continuar a crescer a uma taxa significativamente superior à do PIB mundial, projectando-se um crescimento médio da Procura Internacional relevante para a economia portuguesa (avaliado através da evolução das importações por parte dos nossos principais parceiros comerciais) de cerca de 6% ao ano.

1.1. Cenário para a Área do Euro

Tomou-se como base o Cenário de Referência de Médio Prazo da OCDE (2008/12) na sua versão de Abril de 2006:

- A Área do *Euro* apresentaria um crescimento médio anual do PIB, em termos reais, de 2,1%, em contraste com um crescimento médio na OCDE de 2,7% sendo o contraste mais pronunciado com a Coreia do Sul (4,4%), o México (4,0%), a Austrália (3,3%), os EUA (3,2%) e o Reino Unido (2,5%).

- O crescimento médio na Área do *Euro*, situando-se nos 2,1%, representaria uma elevação significativa quando comparado com a média do período 2003/7 que foi estimada em apenas 1,7%; para essa evolução contribuiria de forma decisiva uma alteração nos países "centrais" desta área, com a Alemanha a passar de 1,1% para 2%, a França de 1,7% para 2% e a Itália de 0,8% para 1,4%.

- O cenário de médio-prazo da OCDE para a área do euro pressupõe uma manutenção do crescimento do PIB potencial neste horizonte, não se identificando alterações estruturais que possam conduzir ao reforço do crescimento potencial da riqueza naquele conjunto de países.

- Projecta-se, no entanto, uma alteração significativa em termos dos factores de crescimento, passando a evolução do produto potencial a ser determinada pelo aumento da produtividade, com o emprego a registar apenas um crescimento marginal (0,1%). Este padrão de crescimento contrasta com o verificado nos últimos anos (2003-2007) que se caracterizou por uma maior intensidade em emprego. O reduzido contributo do aumento do emprego para o crescimento do PIB decorre da dinâmica demográfica nos países europeus, caracterizada por uma diminuta progressão da população em idade de trabalhar[4] e de um abrandamento dos ganhos na taxa de actividade, admitindo-se um esgotamento progressivo do impacto das medidas adoptadas com esta finalidade.

- Assim a explicação desse aumento do ritmo de crescimento assenta numa elevação do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho – que mais do que duplicaria

[4] Há, contudo, que ter em conta a evolução da imigração para Portugal.

– passando de uma média de 0,8% para 1,7%, em que as evoluções dos três referidos países do "núcleo central" da Área do *Euro* seriam muito distintas, com uma autêntica inversão de tendência para a Itália que passaria de um crescimento médio anual da produtividade de apenas 0,4% para 1,7%; de uma recuperação da Alemanha 1,0% para 1,7% e de uma ligeira melhoria no caso da França 1,5% para 1,7%.

- A redução do *output gap* pressupõe uma recuperação do consumo privado sustentada pela convergência do aumento dos salários reais aos ganhos de produtividade, corrigindo o diferencial negativo verificado nos últimos anos; pressupõe igualmente uma aceleração das exportações de bens e serviços, embora se projecte um ajustamento do excedente da balança de bens e serviços em relação ao PIB.

- Em termos das componentes da procura o crescimento assentaria pois numa elevação significativa do consumo privado de 1,4% para os 2% ao ano, numa ligeira elevação do consumo público de 1,5% para 1,8% e numa ligeirissima subida do ritmo anual de crescimento do investimento – 2,7% ao ano, a comparar com os 2,5% no período 2003/7 – mas explicada pelo investimento privado que cresceria 2,8%, na continuidade dos 2,7% que já experimentara no período anterior; este cenário supõe ainda uma elevação do ritmo de crescimento das exportações – que passaria de 4,8% para 6,2% no conjunto da Área do Euro – superior ao do ritmo de crescimento das importações; mas enquanto a Alemanha manteria a mesma taxa de crescimento das exportações relativamente ao período 2003/7 – 6,5% – a França apresentaria uma forte aceleração – de 3,4% para 7%, enquanto a elevação no caso da Itália seria menos pronunciado – de 2,2% para 4,2%.

Logo este Cenário tem como **elemento central de coerência** o seguinte**:**

- Um crescimento do PIB mais vigoroso que no período 2003/7, assente no crescimento da produtividade e acompanhado por uma ligeira redução de desemprego, apoiando-se no relançamento do consumo privado e no crescimento das exportações, sem um crescimento mais pronunciado do investimento.

Dir-se-ia que este resultado parece depender de:

- Maior competição no mercado europeu, nomeadamente na área dos serviços, e dentro destes nas indústrias de rede que afectam a formação de custos em toda a economia, e nos serviços em que até agora a ausência de competição – devido à oferta pública dominante – tem limitado o potencial de inovação ou mesmo da procura;

- Maior investimento do Estado e das famílias na acumulação de "capital humano" e maior investimento nos factores imateriais por parte das empresas por forma a permitir, a prazo, obter maiores produtividades para o mesmo capital fixo;

- Maior viragem das exportações europeias para as "economias emergentes" e para as "economias energéticas" – umas e outras sendo importadoras dos tipos de bens e de serviços em que as economias mais industrializadas da Área do Europa – Alemanha, França e em menor escala Itália – estão especializadas há muitas décadas.

Ou seja de uma combinação de elementos presentes na Estratégia de Lisboa com uma inserção geoeconómica que privilegie relações com a China e a Índia e com os produtores de petróleo e gás natural.

Quadro V.2

Área do Euro

Cenário base 2008-2012

	2003-2007	**2008-2012**
PIB pm (t.v.v.)	**1,7**	**2,1**
Consumo Privado	1,4	2,0
Investimento	2,5	2,7
Exportações	4,8	6,2
Importações	5,5	6,3
Contributo BBS p/ PIB	-0,2	0,0
Emprego (t.v.)	**0,9**	**0,4**
Produtividade do trabalho (t.v.)	**0,8**	**1,7**
Deflator do Consumo Privado	1,9	1,7
Output gap	-1,1	-0,3
Taxa de Desemprego (%)	8,6	7,6
Balança Corrrente (% PIB)	0,1	0,0

Fonte: OCDE, Abril 2006

Este Cenário de médio prazo da OCDE para Área do Euro parece convergir com o Cenário *Strong Europe* desenhado pelo CPB da Holanda no exercício *Four Futures for Europe*.

Nesse Cenário, a evolução nos próximos anos seria caracterizada pelos seguintes traços:

1) ***A Europa é bem sucedida na combinação da coesão social com uma economia mais competitiva***, alcançando um maior aprofundamento do mercado interno, estimulador do crescimento da produtividade. Por sua vez, a mobilidade dos trabalhadores é encorajada pela eliminação de barreiras institucionais à migração e a aceleração do crescimento é reforçada pelo êxito da Estratégia de Lisboa, incluindo a patente europeia e políticas conjuntas de estimulo à I&D. O orçamento da PAC e da Política de Coesão são salvaguardados, mas as políticas são reformadas no sentido de funcionarem como instrumentos efectivos para beneficiar as regiões periféricas e rurais da União, especialmente nos novos Estados-membros.

2) ***Os países europeus mantêm a coesão social através das instituições públicas***, com uma sociedade que prefere uma distribuição do bem-estar mais equitativa, mesmo condicionando as possibilidades de ganhos em termos de eficiência económica.

Ainda assim, os governos respondem à crescente pressão sobre o sector público, introduzindo reformas no mercado de trabalho, segurança social e níveis de provisão de bens e serviços pelo Estado. Um reformismo que afecta inevitavelmente alguns grupos sociais, mas em que o princípio da solidariedade para com os grupos mais desfavorecidos permanece.

A coesão social é obtida através de esquemas colectivos, amortecedores das disparidades de rendimento entre, por exemplo, trabalhadores qualificados e não qualificados e entre empregados e desempregados.

3) Até certa medida, os países acomodam as pressões sobre o Estado, nomeadamente no sentido de ***uma maior diferenciação na oferta privada de bens públicos como a educação, saúde e segurança social***, através da utilização maciça das tecnologias de informação. Por outro lado, são introduzidos novos esquemas de incentivo visando um ***aumento da eficiência do sector público***, desde a concorrência e gestão por objectivos ate à privatização de funções. Os países encontram a via para o sucesso através da política de inovação, do abandono do princípio generalizado da universalidade, com um decréscimo da responsabilidade pública para os detentores de rendimentos médios e elevados.

4) ***A solidariedade entre gerações é salvaguardada sobretudo pelo aumento da participação dos mais velhos***, seja pelo aumento da idade da reforma, justificado pelo aumento da esperança de vida, seja pela redução dos incentivos financeiros à reforma antecipada ou pela flexibilidade concedida no trabalho parcial dos mais idosos.

5) Nalguns países europeus, ***as poupanças nacionais são estimuladas pelo redireccionamento de sistemas de pensões para fundos de pensões*** e/ou por excedentes orçamentais consolidados. Assim, os mais velhos pagam parcialmente o preço para manter a redistribuição intergeracional.

6) ***A coordenação da política de imigração pela União torna-se uma realidade***, tendo por base um princípio não restritivo, o que explica os fluxos crescentes de imigrantes, bem como a capacidade dos mercados de trabalho, mais flexíveis, em integrar a maioria dos imigrantes. Na verdade, grande parte da regulamentação protectora dos que já têm emprego é amenizada e as barreiras à mobilidade são eliminadas. As políticas no sentido de uma distribuição mais equitativa do rendimento como o rendimento mínimo, os impostos progressivos ou o seguro social mantêm-se, mas com critérios de elegibilidade mais rigorosos, facilitados pelo enfoque das administrações públicas nos resultados.

2. CENÁRIOS PARA PORTUGAL

Os resultados do desempenho da economia portuguesa na última década evidenciam com clareza a situação de impasse com que a sociedade portuguesa se confronta em termos da convergência dos níveis de bem-estar.

A desejável inversão da trajectória de empobrecimento relativo do País apenas será viável caso se concretize uma alteração estrutural significativa da carteira de bens e serviços produzidos em Portugal que se consubstancie num avanço da posição competitiva face ao exterior e, consequentemente, numa redução das necessidades de financiamento externo da economia.

Este caminho é particularmente exigente tendo em conta o enquadramento internacional já anteriormente caracterizado conjugado com o posicionamento no comércio internacional do sector de bens e serviços transaccionáveis, bem como as actuais condições de partida da economia portuguesa.

Com efeito, (1) num contexto em que os efeitos estimulantes da Moeda Única se exerceram sobretudo do lado da procura, resultando num agravamento do desequilíbrio externo, financiado sobretudo por dívida externa, (2) esgotados, desde o início da década, os factores que permitiram um forte impulso da convergência com o nível de vida médio europeu e (3) num quadro orçamental ainda longe da consolidação, limitando a margem de manobra a acções estruturais de estímulo ao capital humano, à I&D e Inovação e ao desenvolvimento de infra-estruturas directamente associadas à internacionalização da economia, as vias que se abrem para os próximos anos podem, de uma forma relativamente estilizada assumir duas configurações distintas:

- Manutenção da trajectória de divergência – cenário de prolongamento das trajectórias recentes e, como tal, de definhamento e de progressivo afastamento do nível médio de vida europeu (exemplificado pelo cenário A, apresentado no quadro seguinte).

- Recuperação da trajectória de convergência – cenário de inversão da tendência actual, em que, numa fase inicial, se conseguiria travar o processo de divergência face à União Europeia e, numa segunda fase, se retomaria de forma sustentada o processo de convergência real (exemplificado pelo cenário B). Atendendo às difíceis condições de partida, este cenário poderá caracterizar-se por um ritmo de crescimento moderado e ganhos ainda modestos faces aos padrões médios da UE no horizonte de cenarização.

Alguns pressupostos são comuns aos dois cenários, designadamente, para além do enquadramento internacional acima referido:

- Abrandamento significativo do crescimento da população activa, em resultado da tendência de evolução do saldo natural, mas também da redução do saldo

migratório (positivo), naturalmente mais acentuada no cenário A. A globalização e a existência, à partida, de condições relativamente menos favoráveis na economia portuguesa face a outros países europeus, provocará um crescimento dos fluxos emigratórios mitigando, assim, um ajustamento mais severo em termos de taxa de desemprego.

- Intensificação das políticas de consolidação orçamental com cumprimento das metas do Programa de Estabilidade e Crescimento (embora de forma mais lenta no cenário A), admitindo-se um déficit da conta das Administrações Públicas em percentagem do PIB progressivamente reduzido e nulo no final do período de cenarização. Esta redução implicará, entre outros aspectos, uma diminuição do Consumo Público em termos reais (mais acentuada no cenário A).

- Crescimento do salário médio real abaixo do crescimento da produtividade do trabalho permitindo algum ganho de competitividade-custo (custo do trabalho por unidade produzida) relativamente à zona euro. Esta hipótese é coerente com a existência de taxas de desemprego relativamente elevadas.

O **cenário A** corresponderia à inexistência de um processo de transformação estrutural significativo na economia portuguesa. A não alteração do padrão de especialização assente em actividades de baixo valor acrescentado com utilização de mão de obra pouco qualificada conduziria ao agravamento significativo da perda de quotas de mercado atendendo à incapacidade, por parte da economia portuguesa, de competir, nestes segmentos, com outras economias onde os níveis salariais são significativamente mais baixos.

As exportações tenderiam a estagnar, conduzindo a um crescimento nulo do PIB. Apesar deste quadro desfavorável o investimento registaria um crescimento positivo, ainda que reduzido, induzido por projectos de infraestruturas de iniciativa pública.

A produtividade do trabalho apresentaria um aumento ligeiro, à medida que as actividades assentes em mão-de-obra menos qualificada fossem progressivamente deslocalizadas para países de mais baixos salários, mas ficaria aquém do crescimento médio da produtividade projectado para a UE15. O emprego registaria uma evolução negativa, conduzindo a um aumento significativo da taxa de desemprego (cerca de 14% no final do período de cenarização).

Em 2013 a economia portuguesa estaria, neste cenário, ainda mais afastada da média comunitária face à situação actual, projectando-se um valor do PIB per capita em ppc de 57% relativamente à média da UE15 (65% em 2006).

O **cenário B** pressupõe, em contrapartida, a recuperação da trajectória de convergência da economia portuguesa, ainda que apenas na segunda metade do período de cenarização.

Considera-se que essa recuperação só será possível se se verificarem as seguintes condições:

- Crescimento significativo do investimento privado (à média anual de 4,3%, neste cenário), considerado como condição necessária para possibilitar uma transformação estrutural progressiva da economia no sentido do reforço das actividades orientadas para a competição global. Este crescimento deverá ser impulsionado, fundamentalmente, por projectos em sectores de bens transaccionáveis.

- Relançamento das exportações portuguesas em termos de produtos e serviços de maior valor acrescentado e qualidade, menos dependentes da competitividade-custo. Este relançamento está dependente de um processo de progressiva transformação da estrutura produtiva portuguesa em direcção a produtos/serviços com maior potencial de crescimento da procura internacional e baseados em recursos humanos mais qualificados.

- Ligeira redução da elasticidade das importações relativamente à procura global (associada à progressiva melhoria da competitividade da oferta nacional).

- Aceleração do crescimento da produtividade do trabalho, conduzindo a uma ligeira convergência com os níveis de produtividade da UE15. Este crescimento estará associado a uma melhoria de qualificações e à recomposição do tecido económico num triplo sentido: um maior peso de actividades com níveis médios de produtividade mais elevados nos sectores de bens e serviços exportáveis; de uma maior concorrência nos serviços mercantis e actividades não transaccionáveis e de uma maior competição/eficiência nos serviços não mercantis.

Neste cenário o PIB cresce, em média, a uma taxa próxima da UE15 (2,1%), admitindo-se que no início do período de cenarização ainda haverá alguma divergência real (crescimento abaixo da UE15) que será compensada com convergência crescente nos anos finais do período.

O Consumo Privado deverá crescer a um ritmo inferior ao do PIB (1,5%) em resultado do elevado nível de endividamento das famílias, de um crescimento do rendimento disponível real dos particulares inferior ao do produto e de ligeiros aumentos das taxas de juro e da taxa de desemprego, com efeitos desincentivadores no consumo.

A recuperação do crescimento da produtividade do trabalho conduzirá a um crescimento moderado do Emprego (+0,3% em média) e a um ligeiro aumento da taxa de desemprego, que se manterá em cerca de 8% ao longo do período de cenarização.

Esta aceleração da produtividade é considerada essencial para possibilitar a dinamização das Exportações (e, portanto, do PIB) e permitir a retoma progressiva do processo de convergência com a UE e o aumento dos salários reais sem perda de competitividade.

Espera-se que a transformação estrutural a concretizar na economia portuguesa conduza à redução da perda de quotas de mercado que se tem vindo a verificar nos últimos dez anos.

O crescimento das Exportações a um nível significativamente superior ao das Importações possibilitará a redução do déficit da Balança de Bens e Serviços para cerca de 3% do PIB no final do período.

O peso do investimento no PIB deverá aumentar ao longo do período, implicando níveis globais de poupança crescentes em percentagem do PIB. Este crescimento advirá, em primeiro lugar, do aumento da poupança das Administrações Públicas em percentagem do PIB, que passará de um valor negativo em 2005 (-2,8%) para cerca de 2% em 2013, esperando-se, também, algum aumento da taxa de poupança das sociedades. A poupança externa deverá, por seu turno, reduzir-se para um nível de cerca de 5% do PIB no final do período.

Este cenário de reforço do investimento será compatível com o não agravamento do endividamento externo desde que se concretize a atracção de níveis de IDE mais elevados do que nos últimos anos. O efeito de alavancagem do investimento directo será tanto maior quanto forem preponderantes os projectos qualificantes orientados para a produção de bens e serviços para o mercado global.

A inflação deverá situar-se num nível moderado (cerca de 2%) com um pequeno diferencial (0,1 p.p.) relativamente à da zona euro, admitindo-se que o diferencial de inflação se venha a verificar, essencialmente, nos bens e serviços não transaccionáveis, com efeito reduzido na competitividade externa da economia portuguesa.

Quadro V.3

Cenário Macroeconómico para Portugal

	2000-2006	2007-2013	
	(a)	Cenário A	Cenário B
Taxas médias de variação anual			
PIB	1,2	0,0	2,1
Consumo Privado	1,6	-0,2	1,5
Consumo Público	1,8	-2,4	-0,8
FBCF	-1,9	1,9	3,9
Exportações	3,9	0,7	5,3
Procura Global	1,5	0,0	2,6
Importações	2,3	0,2	3,5
Quotas de mercado	-1,0	-5,1	-0,7
População	0,6	0,1	0,2
População Activa	1,2	0,2	0,3
Emprego	0,6	-0,8	0,3
Taxa de desemprego (nível médio no período)	5,9	11,3	8,0
Produtividade do trabalho	0,5	0,8	1,8
Remuneração média real	0,7	0,2	1,1
CTUP nominal	3,2	1,5	1,2
Deflator do Consumo Privado	3,0	2,0	1,9
Deflator do PIB	3,0	2,1	2,0
Valores em percentagem do PIB (fim do período)			
Saldo global das Administrações Públicas	-5	0	0
Dívida Pública	68	68	58
Balança de Bens e Serviços	-8	-6	-3
Poupança :			
Total (= Formação Bruta de Capital)	22	24	24
Particulares	6	6	6
Sociedades	9	9	11
Administrações Públicas	-2	2	2
Externa	9	8	5
Convergência			
Dif. crescimento do PIB rel. UE15 (pontos percentuais – média anual)	-0,8	-2,0	0,1
Dif. cresc. Produtiv. trabalho rel. UE15 (pontos percentuais – média anual)	-0,6	-0,9	0,2
PIB per capita ppc (UE15=100) – fim do período	65	57	66
Produtividade do trabalho – euros (UE15=100) – fim do período	49	47	50
CTUP relativo (Portugal – zona euro) (taxa média de variação)	1,5	-0,3	-0,6
Diferencial de inflação Portugal – zona euro (p.percentuais – média anual)	0,9	0,2	0,1

(a) 2003-2006: estimativas

Fonte: INE e DPP.

3. IMPACTO MACROECONÓMICO ESPERADO DA DESPESA (QCA III+QREN) A EXECUTAR EM 2007-2013

3.1. Âmbito e método de avaliação do impacto

Procedeu-se à avaliação ex-ante do impacto macroeconómico da despesa a executar em 2007-2013, no âmbito do QCA III e do QREN, com recurso ao modelo macroeconométrico HERPOR[5].

Incluiu-se, nesta avaliação, a execução do Fundo de Coesão e excluíu-se a despesa financiada pelo FEOGA, IFOP, FEADER e FEP. Incluíram-se também as iniciativas comunitárias Urban e Equal. No que respeita ao QREN excluíu-se o Programa Operacional da Cooperação Territorial.

As previsões de execução do QCA III e Iniciativas Comunitárias para 2007 e 2008 e do Fundo de Coesão II para 2007 a 2009 basearam-se em informação fornecida pela DGDR relativa à despesa executada até 2006 (até 2005 para o Fundo de Coesão), a previsões de pedidos de pagamento e aos valores da reprogramação do QCA III em 31/12/2006, tendo-se admitido que seria executada a totalidade da despesa programada.

As previsões de execução anual do QREN basearam-se nos valores da respectiva programação anual, tendo-se admitido taxas de execução, para cada ano, semelhantes às observadas para o QCA III. Os valores da despesa que se prevê que venha a deslizar para 2014 e 2015 não foram incluídos na avaliação.

Apenas se incluiu na avaliação a despesa pública (co-financiada) uma vez que se considerou que a componente de despesa privada seria sempre executada, mesmo na ausência de QCA/QREN, embora porventura com outra utilização.

A avaliação do impacto do QCA/QREN assentou na comparação entre dois cenários:

- o cenário de referência, ou "cenário com QCA/QREN", que corresponde a uma projecção para a economia portuguesa para o período 2007-2050 com base no modelo HERPOR;

- o "cenário sem QCA/QREN", correspondente à trajectória hipotética da economia em 2007-2050 se não existisse execução do QCA/QREN em 2007-2013. Este cenário foi obtido a partir do anterior resolvendo o HERPOR face a um conjunto de choques que correspondem à "retirada" ou "subtracção" a diversas variáveis do modelo dos montantes financiados pelo QCA/QREN.

[5] Utilizou-se a versão do modelo revista em 2005 (HP124), a qual está descrita em Dias (2006) e Dias e Lopes (2005).

Colocaram-se duas hipóteses diferentes para o cenário sem QCA/QREN:

- numa primeira hipótese, designada como "considerando a despesa pública total", admite-se que esta não terá lugar se não ocorrer o QCA/QREN;
- numa hipótese alternativa, designada como "considerando apenas os fundos comunitários", admite-se que apenas a componente comunitária não será executada, na ausência de QCA/QREN.

Ainda no que diz respeito ao cenário alternativo (sem QCA/QREN), saliente-se que o menor nível de despesa pública que lhe está associado face ao cenário com QCA/QREN foi compensado por uma regra fiscal, por forma a que o défice público em percentagem do PIB fosse, em cada ano, idêntico ao do cenário de referência. De acordo com as normas definidas a nível europeu, esse défice é sempre inferior a três por cento do PIB e tendencialmente decrescente.

Os fundos comunitários associados à execução do QCA/QREN em 2007-2013, considerados nesta avaliação, deverão representar, em média, cerca de 1,8% do PIB desse período, representando a respectiva despesa pública total cerca de 2,6%.

Para proceder à avaliação do QCA/QREN foi necessário estimar a repartição da respectiva despesa de acordo com as variáveis do modelo HERPOR. No quadro V.4 apresenta-se uma descrição das grandes categorias de despesa consideradas na avaliação.

Quadro V.4

Categorias de Despesa do QCA/QREN consideradas na Avaliação

Categorias De Despesa	Conteúdos Programáticos
Investiomento público e em Infra-estruturas	Investimentos em infra-estruturas, em sentido lato, nomeadamente, estradas, caminhos de ferro, portos, aeroportos, investimentos ambientais, infra-estruturas urbanas, infra-estruturas energéticas, infra-estruturas de telecomunicações, de educação, de saúde, de formação profissional, de I&D e de apoio ao investimento e actividade produtivas; outro investimento público (FBCF), designadamente em aplicações informáticas.
Apoio ao Investimento Privado	Ajudas ao investimento concedidas a empresas de todos os ramos produtivos.
Qualificação de recursos humanos	Apoios à formação profissional, incluindo apoios à formação conducente à obtenção de graus académicos, e apoios a projectos de I&D.
Apoios ao emprego	Apoios concedidos a empresas para a criação de postos de trabalho e apoios à criação do próprio emprego.
Assistência Técnica e outras	Acções de assistência técnica e outras despesas correntes não incluídas nas categorias anteriores.

É de salientar que esta classificação da despesa tem uma natureza distinta da utilizada para os apuramentos da adicionalidade.

A repartição da despesa pelas categorias acima descritas foi estimada, no que respeita ao QREN, a partir da desagregação da despesa programada por temas prioritários, fornecida pelo GT QREN. No que respeita ao QCA III a repartição baseou-se numa previsão de execução por medidas e numa chave de correspondência com as variáveis do HERPOR já utilizada na avaliação intercalar do QCA III (Dias e Lopes, 2005).

Em comparação com a estrutura estimada para a execução do QCA III verifica-se um aumento do peso da despesa com a qualificação de recursos humanos em detrimento da despesa com infra-estrututras. Note-se que esta alteração é ainda mais significativa se considerarmos apenas a componente QREN da despesa prevista, na qual se estima que as despesas com capital humano representem 29% do total dos fundos comunitários, representando as infra-estruturas e outro investimento público 39% (face a, respectivamente, 16% e 62% estimados para o QCA III).

3.2. Resultados da avaliação ex-ante

A análise seguinte centra-se no impacto da despesa pública total do QCA/QREN. O impacto estimado "considerando apenas os fundos comunitários" revela-se qualitativamente semelhante ao da despesa pública total, embora quantitativamente de menor dimensão.

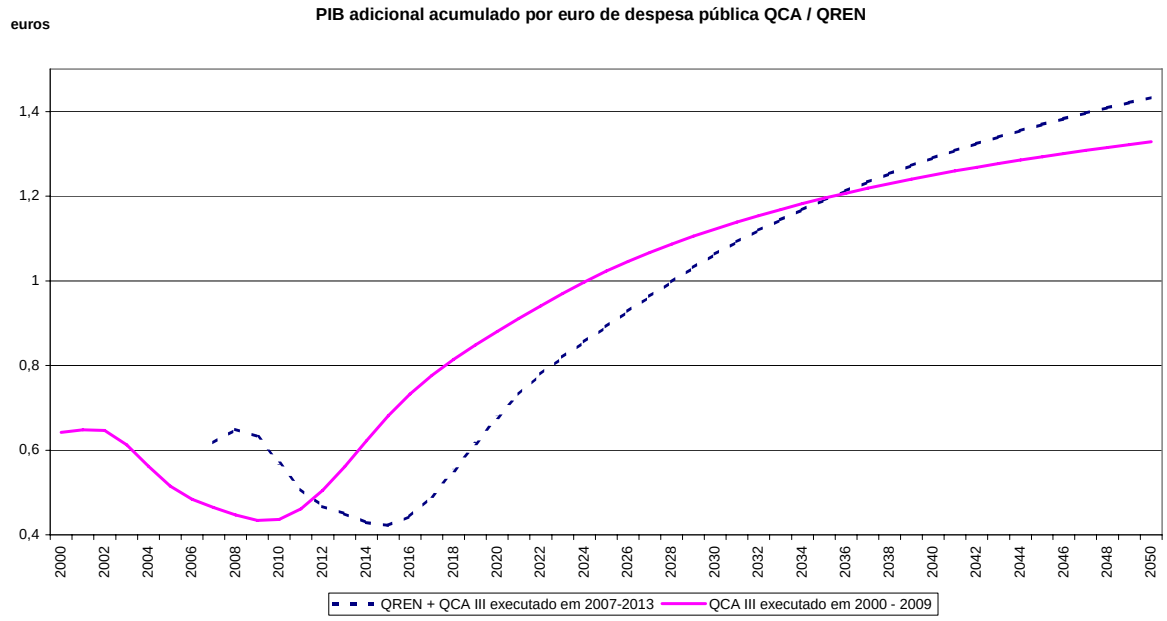
Em princípio, o impacto do QCA/QREN será tanto mais elevado quanto maior for o peso da respectiva despesa no PIB, mas interessa analisar a sua eficiência em termos do seu efeito por cada euro investido. Assim, calculou-se, a partir dos resultados das simulações efectuadas, o PIB acumulado (desde o início da execução da despesa) atribuível ao QCA/QREN por cada euro de despesa efectuada, a preços constantes de 1995, com base em valores actualizados para 2007, aplicando uma taxa de desconto de 3% para ter em conta a preferência intertemporal[6]. No gráfico seguinte apresentam-se os valores estimados para este indicador no que se refere ao QCA/QREN (previsão de execução para 2007-2013) e para o QCA III (incluindo o Fundo de Coesão II).

No que respeita ao QREN+QCAIII a executar em 2007-2013 estima-se que o PIB adicional acumulado por euro de despesa efectuada aumente de 2007 para 2008, atingindo valores superiores a 0,6 em 2007 a 2009, decrescendo, depois, até 2015 (para cerca de 0,4), iniciando-se, depois um aumento ininterrupto que conduz a um valor superior a 1,4 em 2050. O valor de longo-prazo deste indicador deverá rondar 1,6. Note-se que o crescimento deste indicador é mais rápido para o QREN do que para o QCA III, ultrapassando o nível deste último em 2036.

[6] O valor de longo-prazo deste indicador pode ser considerado como um coeficiente de rentabilidade global da despesa QCA/QREN, significando um valor acima de 1 uma rentabilidade superior à taxa de desconto utilizada e vice-versa. Para uma explicação mais detalhada sobre o método de cálculo deste indicador *vide* Dias e Lopes (2005), pág. 29.

O maior efeito multiplicador da despesa do QREN sobre o PIB relativamente ao QCA III está relacionado com a alteração da estrutura da despesa no sentido do reforço da despesa com capital humano, que é, de acordo com os resultados das simulações com o modelo HERPOR, a que apresenta um efeito, por euro investido[7], mais significativo na economia.

Gráfico V.1



No quadro V.5 apresentam-se os principais resultados da avaliação ex-ante em termos de desvios percentuais médios para um conjunto de variáveis macroeconómicas, entre os cenários com e sem execução do QCA/QREN em 2007-2013. Os períodos de 2007-2009, 2010-2016 e 2017-2030 correspondem, sensivelmente, a três fases de intensidade dos efeitos do QCA/QREN, por euro investido:

- uma primeira fase (2007-2009), em que predominam os efeitos expansionistas do lado da procura;
- a segunda fase (2010-2016), em que os efeitos positivos da procura induzida pelo QCA se reduzem devido à subida dos preços e perda de competitividade;
- a terceira fase (de 2017 em diante), em que se verifica um *efeito expansionista duradouro do lado da oferta*, devido à maior capacidade produtiva da economia proporcionada pela acumulação de capital físico e humano.

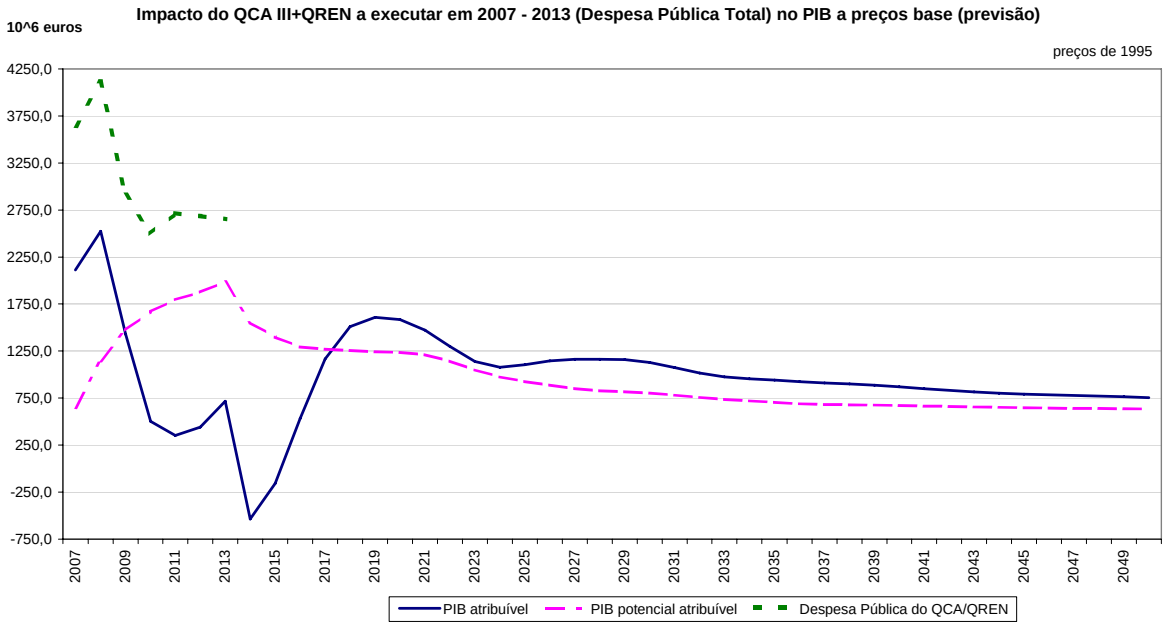
[7] *vide* Dias e Lopes, 2005, págs. 38-40.

As três fases mencionadas são visíveis no gráfico seguinte, onde se apresentam os valores atribuíveis ao QCA/QREN (em milhões de euros a preços de 1995) em termos de PIB efectivo e potencial: na primeira fase o impacto sobre o PIB efectivo é mais elevado do que sobre o produto potencial, gerando tensões inflacionistas com a consequente perda de competitividade que conduz ao abrandamento do impacto sobre o PIB efectivo na segunda fase, enquanto o impacto sobre o produto potencial se reforça. O crescimento deste último permite aumentar a produtividade do trabalho e, posteriormente, reduzir os custos unitários do trabalho, iniciando-se a terceira fase, em que a competitividade melhora e o PIB recupera, caminhando-se, depois, para um nível de equilíbrio mais elevado convergente entre o PIB efectivo e o PIB potencial.

Note-se que a quebra mais acentuada do PIB atribuível ao QCA/QREN em 2014-2015 está também relacionada com o fim da execução do QREN, na medida em que apenas se considerou o impacto da despesa a executar até 2013.

Prevê-se que o QCA/QREN a executar em 2007-2013 tenha um impacto médio sobre o PIB (considerando a despesa pública total) avaliado em cerca de 2,2% em 2007-2009 e em 1,2% para o conjunto do período de execução (2007-2013). Num horizonte pós-execução da despesa (2014-2030) espera-se um impacto médio de 0,8% no produto efectivo e de 0,9% no produto potencial. No mesmo quadro V.5 apresentam-se também os impactos médios anuais para o período 2007-2030.

Gráfico V.2



Quadro V.5

Impacto do QREN/QCA III a executar em 2007-2013 (previsão)

Desvios Percentuais médios entre valores com e sem QREN/QCAIII

	2007-2009	2010-2016	2017-2030	**2007-2013**	**2014-2030**	**2007-2030**
(considerando a Despesa Pública Total)						
PIBpm (pr.95)	2,2	0,3	0,9	**1,2**	**0,8**	**0,9**
PIB potencial (pr.95)	1,2	1,7	0,8	**1,6**	**0,9**	**1,1**
PIB per capita ppc	1,8	0,3	0,8	**1,0**	**0,7**	**0,8**
VAB sector Transaccionável (pr.95)	2,2	-0,1	1,7	0,7	1,5	1,3
VAB sector Não Transaccionável (pr.95)	3,5	0,8	0,4	2,4	0,3	0,9
Consumo Privado (pr.95)	1,5	0,6	0,6	1,2	0,5	0,7
FBCF (pr.95)	15,2	2,4	0,0	9,7	-0,3	2,6
da qual:						
Infraestruturas (pr.95)	44,4	10,3	1,0	29,1	1,0	9,2
Investimento Produtivo (pr.95)	6,7	-0,5	-0,8	3,6	-1,2	0,2
do qual:						
Sector Transaccionável (pr.95)	2,7	-0,8	0,9	1,1	0,4	0,6
Sector Não Transaccionável (pr.95)	9,6	-0,3	-1,9	5,4	-2,2	0,0
Procura Interna (pr. 95)	4,1	1,0	0,7	2,9	0,6	1,2
Deflator do Consumo Privado	0,8	0,9	-1,7	1,3	-1,4	-0,6
Emprego Total	1,2	-0,3	-0,6	0,6	-0,6	-0,3
Taxa de desemprego (desvio em p.p.)	-0,4	0,3	0,0	-0,1	0,1	0,0
Produtividade do trabalho Global (pr.95)	1,1	0,6	1,6	**0,6**	**1,4**	**1,2**
Custo Unitário do Trabalho Global (pr. Correntes)	1,5	1,1	-3,7	2,3	-3,3	-1,7
Stock de Capital em Infraestruturas (pr. 95)	6,4	10,0	4,8	8,7	5,6	6,5
Stock de Capital Produtivo (pr. 95)	1,4	1,3	-0,4	1,7	-0,2	0,3
do qual:						
Sector Transaccionável (pr.95)	0,4	0,4	0,4	0,6	0,3	0,4
Sector Não Transaccionável (pr.95)	3,5	5,3	1,5	4,9	2,0	2,9
Stock de Capital Humano Total	0,5	1,2	1,0	0,9	1,1	1,0
Bal. Bens e Serviços - % do PIB (desvio em p.p.)	-2,1	-0,6	-0,1	-1,6	-0,1	-0,5
(considerando apenas os Fundos Comunitários)						
PIBpm (pr.95)	1,8	0,3	0,6	1,2	0,5	0,7
PIB potencial (pr.95)	0,9	1,3	0,6	1,2	0,6	0,8
PIB *per capita* ppc	1,1	0,2	0,6	0,6	0,5	0,5
VAB sector Transaccionável (pr.95)	2,0	0,0	1,2	0,9	1,0	1,0
VAB sector Não Transaccionável (pr.95)	2,7	0,8	0,3	2,0	0,2	0,7
Consumo Privado (pr.95)	1,8	1,0	0,4	1,7	0,4	0,8
FBCF (pr.95)	10,2	1,9	-0,1	6,9	-0,3	1,8
da qual:						
Infraestruturas (pr.95)	23,9	6,2	0,7	16,4	0,6	5,2
Investimento Produtivo (pr.95)	5,2	0,2	-0,6	3,4	-0,9	0,3
do qual:						
Sector Transaccionável (pr.95)	2,2	-0,1	0,6	1,5	0,2	0,6
Sector Não Transaccionável (pr.95)	7,4	0,4	-1,4	4,8	-1,6	0,3
Procura Interna (pr. 95)	3,3	1,0	0,5	2,5	0,4	1,0
Deflator do Consumo Privado	-0,2	0,5	-1,2	0,4	-0,9	-0,6
Emprego Total	0,9	-0,1	-0,4	0,6	-0,5	-0,2
Taxa de desemprego (desvio em p.p.)	-0,3	0,2	0,0	-0,1	0,1	0,0
Produtividade do trabalho Global (pr.95)	0,9	0,3	1,1	0,5	1,0	0,8
Custo Unitário do Trabalho Global (pr. Correntes)	1,1	1,3	-2,6	2,0	-2,2	-1,0
Stock de Capital em Infraestruturas (pr. 95)	3,9	6,2	3,0	5,4	3,5	4,1
Stock de Capital Produtivo (pr. 95)	1,0	1,3	-0,2	1,4	0,0	0,4
do qual:						
Sector Transaccionável (pr.95)	0,3	0,6	0,3	0,6	0,3	0,4
Sector Não Transaccionável (pr.95)	2,4	3,8	1,0	3,4	1,4	2,0
Stock de Capital Humano Total	0,3	0,9	0,7	0,6	0,8	0,7
Bal. Bens e Serviços - % do PIB (desvio em p.p.)	-2,0	-0,8	-0,1	-1,7	0,0	-0,5

ANEXO

CENÁRIOS MACROECONÓMICOS PARA PORTUGAL - NOTA TÉCNICA

Os cenários macroeconómicos para Portugal no horizonte 2007-2013 foram elaborados com recurso ao modelo MEGA, actualizado para o efeito (versão 7[8], estimada em Maio 2006, com base em séries longas compatibilizadas com a base 2000 das Contas Nacionais).

Este modelo foi utilizado mais como um meio de assegurar a coerência entre a evolução das diversas variáveis macroeconómicas (assegurando-se, designadamente, as identidades contabilísticas) do que como instrumento de previsão.

Alguns **pressupostos** são **comuns** aos dois cenários, designadamente quanto ao cenário internacional, taxas de juro, algumas variáveis de finanças públicas e outras (designadamente: transferências privadas internacionais; saldo do rendimento de factores; taxa de actividade; crescimento natural da população; relação entre o crescimento do salário médio real no sector privado e o crescimento da produtividade).

Em termos de cenário internacional utilizaram-se as previsões da Comissão Europeia (Primavera 2006) até 2007 e o cenário de médio-prazo da OCDE (também da Primavera 2006) para o período de 2008-2012. Para 2013 aplicaram-se as taxas de variação projectadas pela OCDE para 2012.

Relativamente às taxas de juro internas (dos depósitos a prazo e implícita na dívida pública) efectuaram-se projecções com base no cenário da OCDE para a taxa de juro de longo-prazo para a zona euro, admitindo-se que se mantinha o diferencial, observado em 2005, de cada uma das taxas internas relativamente àquela taxa.

Relativamente às finanças públicas os pressupostos comuns basearam-se, designadamente, no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC, versão de Dezembro de 2005) e em hipóteses relativas aos fluxos de fundos com a UE.

As diferenças entre os dois cenários decorrem, em primeiro lugar, de **diferentes hipóteses** quanto à evolução da FBCF privada e quanto ao comportamento das exportações e das importações.

Foi necessário, também, efectuar alguns ajustamentos em diversas variáveis de finanças públicas de modo a conduzir ao cumprimento das metas do PEC em termos de déficit público, estando subjacente uma política de maior rigor no cenário A, face ao cenário B, para cumprir esses objectivos. As diferenças de pressupostos, neste campo,

[8] Esta nova versão será, brevemente objecto de publicação. A versão anterior está descrita em Dias e Lopes (2002).

correspondem à evolução do consumo público, do salário médio e do emprego na função pública, das prestações sociais e da carga fiscal indirecta.

Finalmente, admitiram-se, também, hipóteses diferentes nos dois cenários no que respeita ao saldo migratório, com implicações na evolução da população total e da população activa.

No que respeita ao **cenário A** (manutenção da trajectória de divergência) admitiu-se um crescimento médio anual da FBCF privada de 2% ao ano em termos reais e uma evolução das exportações e das importações de acordo com os valores simulados pelo modelo, admitindo-se que os parâmetros estimados para as equações do comércio externo se mantinham inalterados[9] no horizonte de cenarização.

Relativamente ao **cenário B** (recuperação da trajectória de convergência), admitiu-se um crescimento mais elevado da FBCF privada (crescimento de 3,5% em 2007, 4% em 2008 e 4,5% nos anos subsequentes).

Quanto às exportações, admitiu-se um aumento da elasticidade de longo-prazo das exportações face ao PIB relativamente ao valor estimado para o passado, baseado num processo de reestruturação da economia portuguesa.

No que respeita às importações admitiu-se que as respectivas elasticidades de curto e de longo-prazo face à procura global decresciam ao longo do período de cenarização, relativamente aos valores estimados econometricamente. Esta hipótese tem subjacente uma melhoria da competitividade da oferta nacional assente em factores que ultrapassam a mera competitividade-preço, já contemplada na equação.

[9] Na realidade efectuou-se um ajustamento muito ligeiro para cima da elasticidade de longo-prazo das exportações face ao PIB, de modo a simular correctamente os valores observados para as exportações em 2005.

Quadro V.6

Principais Pressupostos dos Cenários a Nível Nacional (média 2007-2013)

	Cenário A	Cenário B
Hipóteses Monetárias:		
Taxa de juro – depósitos 181dias – 1 ano (%)	2,9	2,9
Taxa de juro média da Dívida Pública (%)	5,4	5,4
HIPÓTESES DE FINANÇAS PÚBLICAS:		
Consumo Público (tmva volume)	-2,4	-0,8
Salário médio função pública (tmva)	1,5	2,0
Deflator do consumo público (tmva)	2,1	2,1
FBCF Pública (tmva volume)	0,9	0,9
Deflator da FBCF Pública (tmva)	2,1	2,1
Transf. Corr. c/restantes sectores internos (Desp. - Rec.) (tmva)	3,5	3,9
Subsídios às empresas (tmva)	-1,1	-1,1
Impostos indirectos (% da Procura Interna excl.VEA)	17,6	16,2
Impostos directos s/part. (% de salários + rendim. empresa e prop.)	11,0	11,0
Impostos directos s/sociedades (% de EBE (-1))	8,1	8,1
Outras hipóteses:		
FBCF Privada (tmva volume)	2,0	4,3
Transf. Privadas Internacionais (saldo, tmva)	-3,0	-3,0
População Activa (tmva)	0,2	0,3
População total (tmva)	0,1	0,2
Taxa de actividade (%)	53,1	53,1
Saldo migratório (entradas - saídas, milhares de pessoas)	10,4	20,2
Taxa de crescimento natural da População (%)	0,01	0,01

tmva = taxa média de variação anual

VEA = Variação de Existências + Aquisição (líquida de cessão) de Objectos de Valor

- VI -

ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO 2007-2013 – CONCLUSÕES

INTRODUÇÃO

A evolução da economia portuguesa nos últimos vinte anos foi caracterizada por três grandes processos:

- Um forte crescimento do sector não mercantil da economia devido à ampliação das funções do Estado na oferta de "bens de mérito" – educação, saúde e cobertura de riscos – e na realização de transferências para as famílias, como contrapartida da "poupança forçada" captada pelo Estado, no âmbito do sistema de segurança social.

- Uma profunda modernização do sector mercantil e "não transaccionável" da economia, onde se concentraram grandes investimentos destinados, por um lado, a reabsorver elevados défices acumulados desde a década de 60 e só progressivamente reabsorvidos com a disponibilização de Fundos Estruturais da União Europeia e, por outro, a modernizar "indústrias de rede" com base em novas tecnologias entretanto surgidas.

- Uma limitada mudança na carteira de bens e serviços transaccionáveis, em que se destacaram os investimentos directos estrangeiros no sector automóvel e electrónica e a deslocação para novos segmentos em actividades exportadoras tradicionais (do turismo associado ao golf, à produção de papel e ao forte crescimento do sector do calçado).

Este padrão de desenvolvimento foi aprofundado pelo choque que representou a adesão de Portugal à UEM, na ausência de políticas que limitassem alguns dos seus impactos "perversos" no funcionamento da economia. Assim:

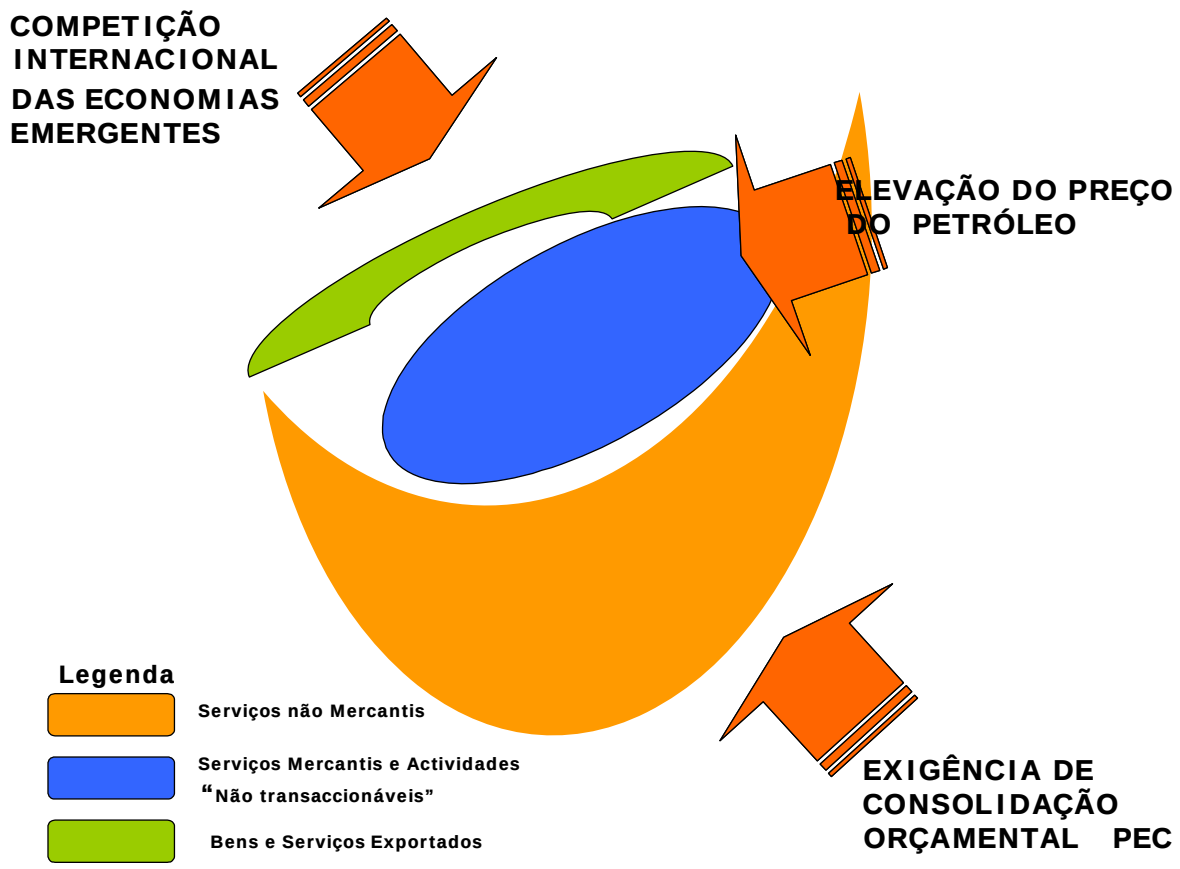
- A queda das taxas de juro desencadeou uma forte procura de crédito ao consumo e ao investimento residencial das famílias.

- A perda de competitividade nas exportações e a compressão das margens, conjugada com o processo anterior, levou a uma reorientação em larga escala da actividade empresarial para a zona dos bens e serviços não transaccionáveis.

Ou seja a adesão à UEM foi paralela a um recuo face à Globalização e a uma recentagem na dinâmica do mercado interno como factor principal de crescimento.

Figura VI.1

PRESSÕES EXTERNAS AO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL



Fonte: DPP

Mais recentemente a economia portuguesa tem estado sujeita a três grandes forças de ajustamento estrutural:

- Por um lado, os compromissos assumidos no âmbito do PEC forçam a uma redução na zona de actividades sob a responsabilidade do Estado, com uma gradual transferência para a área mercantil não transaccionável, incluindo sob a forma de parcerias público-privadas, que reforçam a tendência dos actores empresariais de alguma dimensão se concentrarem no "serviço" do mercado doméstico.

- Por outro lado, a concorrência das economias emergentes e dos novos Estados Membros da União Europeia vem reduzir drasticamente as oportunidades de crescimento assente nas actividades exportadoras com que Portugal se apresentou nos mercados internacionais nas duas últimas décadas, levando a uma inevitável queda do investimento privado endógeno na área dos bens e serviços transaccionáveis, por dificuldade em encontrar novas actividades em que seja antecipável um crescimento sustentado de exportações.

- Finalmente, uma mudança duradoura do patamar dos preços do petróleo e gás natural com um grande impacto numa economia com grande intensidade energética do produto e dependência de combustíveis fósseis importados; esta mudança adicionada à anterior antecipa um processo continuado de degradação da balança corrente, se mais nada acontecer.

É neste contexto muito difícil que se insere o Quadro de Referência Estratégico Nacional para o período 2007/13.

1. AVALIAÇÃO DA RACIONALIDADE

A Racionalidade da Estratégia é analisada sob a dupla óptica da sua **Relevância** perante o Diagnóstico realizado e da sua **Pertinência** em termos de definição de orientações que permitam torná-la mais operante perante a necessidade de correcção de trajectórias para que esse mesmo Diagnóstico aponta.

1.1. Avaliação da Relevância

O diagnóstico realizado sobre a evolução da economia portuguesa, realizado no documento de apresentação do QREN, coloca o acento tónico sobre **sete** aspectos que traduzem uma análise que nos parece correcta das questões que, podendo ser objecto de intervenção com apoio dos Fundos Estruturais da União Europeia, são relevantes para alterar a trajectória de crescimento futuro:

1. A economia portuguesa tem uma oferta de bens e serviços transaccionáveis com a qual é dificil encarar uma retoma da trajectória de convergência já que, face à intensa competição com as economias emergentes e em desenvolvimento, essa oferta não assegura um aumento de produtividade da economia que possa ser paralelo, no longo prazo, com a criação líquida de emprego mais qualificado e mais bem remunerado em actividades sujeitas à competição internacional. A desejável melhoria da competitividade de sectores tradicionalmente exportadores que tem vindo a ser realizada, assente na inovação e na internacionalização de um grupo significativo de empresas será, na maioria dos casos, acompanhada por perdas líquidas de emprego nesses sectores tomados no seu conjunto. O que aponta para a necessidade quer de consolidar as actividades de serviços complementares desses sectores, quer de criar condições favoráveis ao surgimento de novas actividades com fortes perspectivas de crescimento no comércio internacional.

2. A economia portuguesa tem um nível de qualificação de recursos humanos que torna difícil a mobilidade para novas actividades com maior valor acrescentado, não só nas camadas etárias intermédias do mercado de trabalho, mas também nos jovens; este défice não deve fazer ignorar os avanços que se verificaram na intensificação da escolaridade a todos os níveis de ensino, resultando, sim, de um lastro de baixa escolarização nas camadas etárias mais maduras da população

activa, de valores muito elevados de abandono escolar e de um clara insuficiência da oferta de ensino em áreas tecnológicas e/ou profissionalizantes.

3. A economia portuguesa apresenta uma intensidade energética e um ritmo de crescimento nas emissões de gases com efeito de estufa que a tornam muito vulnerável, quer a alterações bruscas e sustentadas no mercado do petróleo e gás natural, quer à crescente exigência, a nível europeu, de actuações no sentido da sua redução.

4. A economia portuguesa apresenta um peso excessivo em termos europeus, de sectores "abrigados" da competição internacional nos quais, por razões institucionais ou de gestão da concorrência, não existem incentivos ao aumento da eficiência e da inovação; parte destes sectores são controlados pelo Estado e são responsáveis pelo maior peso relativo da despesa pública em Portugal.

5. A economia portuguesa vai apresentar uma evolução demográfica marcada por um triplo envelhecimento – da população em geral, da população activa e da população idosa, com distintos impactos sobre o potencial de crescimento da economia e a sustentabilidade dos sistemas de saúde e protecção social.

6. A sociedade portuguesa, sendo uma sociedade que procura protecção da competição, é simultaneamente uma sociedade com níveis de pobreza elevadíssimos em termos europeus, que encontram a sua explicação no deficiente nível de qualificações, na baixa produtividade de muitas das actividades de que depende o rendimento das famílias e de uma herança de deficiente cobertura por sistemas de pensões minimamente satisfatórios para a população mais idosa; a dinâmica de crescimento económico e de flexibilização de mercados permitirá absorver parte dessa pobreza por via do emprego em condições sustentáveis, mas ficará sempre uma parte – incluindo em particular população idosa ou atingida por deficiências incapacitantes permanentes e população jovem com risco elevado de exclusão que exigirá actuação – pública e privada – orientadas para a solidariedade social.

7. No início do novo ciclo de programação do financiamento comunitário, a economia portuguesa depara-se com uma posição orçamental que limita, no médio prazo, o investimento público e que pode levar ao adiamento de medidas no sentido de uma maior competitividade fiscal do País, mas que, inevitavelmente, força a uma maior selectividade dos projectos de investimento.

O contexto internacional bem como um conjunto de condicionantes exógenas que se antecipam para o período 2007/13 é significativamente preocupante e complexo para Portugal devido a cinco factores:

- Uma competição acrescida nos bens e serviços, nomeadamente a que vai ser determinada pela entrada de novos competidores nos produtos e serviços menos exigentes em qualificações e pela ascensão das economias emergentes ao longo das cadeias de valor de actividades em que conseguiram "entrar"; esta dinâmica

exigirá a Portugal uma deslocação ainda mais pronunciada – mas também mais diversificada – para serviços pessoais (turismo, turismo residencial, serviços de saúde e reabilitação), em paralelo com a exploração de novas oportunidades muito localizadas em indústrias e serviços de maior valor acrescentado, com mais intensidade de tecnologia e qualificações.

- Uma forte competição mundial pelos talentos e qualificações resultantes da necessidade das economias mais desenvolvidas prosseguirem na exploração da sua base de conhecimentos científicos em direcção a inovações tecnológicas e simultaneamente irem enfrentar um processo de envelhecimento da sua população activa; esta competição pelos talentos torna evidente que uma aposta na formação, sem incentivos paralelos ao investimento por parte de operadores multinacionais – empresas e universidades –, que localizem em Portugal actividades mais sofisticadas, virá a determinar uma fuga acelerada dos recursos com mais valor, formados em Portugal, bem como uma crescente procura de serviços de ensino superior junto de instituições localizadas fora do País; a concretização destas tendências, conjugada com as limitações do sistema universitário em fixar aqueles recursos, acarretaria o estreitamento da base de conhecimentos científicos a nível nacional.

- Uma alteração prolongada nos mercados energéticos, traduzindo-se na elevação dos preços para um patamar mais elevado e de uma crescente volatilidade, não só imputável a factores geopolíticos, como ao desaparecimento de mecanismos de regulação, que funcionaram desde os anos 80 do século XX. Portugal vai experimentar um aumento da sua factura energética, que afectará a já deficiente competitividade.

- Custos crescentes do modelo de funcionamento da sua economia, traduzido no crescimento das emissões de gases com efeito de estufa muito para além dos compromissos que assumiu no quadro da União Europeia, relativamente ao cumprimento do protocolo de Quioto; os problemas de sustentabilidade ambiental daquele modelo estão intimamente associados ao padrão de mobilidade, por sua vez inequivocamente ligado a uma urbanização extensiva e segregadora de funções, que tem caracterizado as formas de ocupação do território, bem como ao padrão de definhamento do mundo rural, com impactos severos na capacidade de gestão dos espaços florestais.

- Um impacto provável das alterações climáticas na sustentabilidade de actividades em que Portugal tem maior competitividade no curto prazo, como são as actividades de turismo e turismo residencial, cuja sustentabilidade irá depender da disponibilidade de recursos hídricos, fortemente afectados pela recorrência de secas e pela poluição dos lençóis freáticos e irá exigir medidas de mitigação no que se refere aos impactos das alterações climáticas sobre as zonas costeiras.

A escolha das cinco Prioridades Estratégicas para o QREN, a saber:

1. **Qualificação dos Portugueses**

2. **Crescimento Sustentado**

3. **Coesão Social**

4. **Qualificação dos Territórios e das Cidades**

5. **Eficiência da Governação**

é **claramente adequada**, mantendo-se no essencial, na continuidade de Prioridades Estratégicas de QCA anteriores, mas com um maior destaque para a necessidade de assegurar a Eficiência da Governação.

A este nível de agregação máxima, a hierarquização das Prioridades Estratégicas apresenta-se com clara **Relevância** face ao diagnóstico realizado anteriormente:

- A Qualificação dos Portugueses ocupa o Primeiro Lugar, já que é simultaneamente, **condição de competitividade** – num paradigma de Economias Baseadas no Conhecimento – e **factor decisivo de coesão social**, sendo, sem dúvida, a Prioridade Estratégica mais difícil de alcançar num horizonte relativamente curto, por forma a evitar custos sociais severos do processo de ajustamento e a que, como tal, exige uma estratégia mais claramente definida, tendo em conta os resultados obtidos nos QCA anteriores.

- O Crescimento Sustentado tem que assentar num reforço da competitividade e, por sua vez, constitui o factor-chave de que depende a possibilidade de alargar o leque de opções das políticas públicas nas suas diferentes esferas; o Crescimento Sustentado permitirá compensar o impacto social negativo do ajustamento estrutural por via da dinâmica de emprego criado e viabilizará que o Estado disponha de meios para acorrer às situações de pobreza que não podem ser tratadas por via da dinâmica de emprego; é pois correcto que figure entre as primeiras posições na hierarquia das Prioridades Estratégicas.

- A Coesão Social, num período em que se vão sobrepor ajustamento estrutural, envelhecimento populacional e herança de uma deficiente qualificação nas camadas que vão ocupar a posição intermédia na estrutura etária da população activa, dependerá muito do que se vier a atingir ao nível da Qualificação dos Portugueses e da Competitividade e Crescimento Sustentado da Economia; no entanto, exigirá intervenções específicas, não só para gerir desfasamentos temporais na concretização dos efeitos desejados das duas Prioridades Anteriores, como para acudir a situações de pobreza em que nem a Qualificação, nem o Crescimento vão poder intervir de modo positivo, pelo que esta prioridade estratégica complementa as duas primeiras;

- A Qualificação do Território e das Cidades, ultrapassada que foi a fase de enormes défices de infra-estruturas – de transporte, ambientais, de bem-estar das populações –, é natural que ocupe uma posição de menor relevo em 2007/13, embora seja de realçar que **um território com deficiente conectividade internacional e em que não se destaquem cidades e redes de cidades detentoras de novos factores de atractividade, não é compatível com uma economia competitiva**; e **um território sem resiliência face ao impacto de alterações climáticas e sem uma gestão eficiente do "ciclo da água" não poderá oferecer nem bem-estar às populações nem gerar oportunidades de valorização económica do seu grande potencial de amenidades**. Esta prioridade estratégica será, assim, tanto mais relevante quanto as opções que lhe estiverem associadas correspondam aos mencionados aspectos.

A explicitação da **Eficiência da Governação**, ao surgir em último lugar, deve entender-se como sendo uma condição do bom resultado dos esforços a realizar em cada uma das Prioridades Estratégicas anteriores.

1.2. Avaliação da Pertinência

Se revirmos o que foram as principais realizações dos três QCA anteriores destacam-se três:

- A reabsorção de défices gritantes ao nível de: infra-estruturas de suporte da economia e do bem-estar dos cidadãos (nomeadamente transportes, telecomunicações, equipamentos sociais, infra-estruturas ambientais e energéticas); ao nível da escolarização dos jovens e do sistema de I&D.

- O equipamento das regiões mais desfavorecidas, por forma a garantir um mínimo de cobertura de serviços básicos a essas regiões.

- A modernização dos sectores tradicionais de exportação da economia, quer mediante sistemas de incentivos, quer com a criação de infra-estruturas tecnológicas.

No entanto, não se pode deixar de insistir na **necessidade de explicitar um conjunto de orientações** que deveriam ser claramente consagradas na fase de concretização das Sub – Prioridades Estratégicas contempladas nas Agendas Temáticas, sem as quais não se cumprirá o princípio de Selectividade que pretende inspirar todo o QREN. São elas:

- Concentração dos incentivos ao investimento na oferta de bens e serviços transaccionáveis com potencial de futuro, concentrando os apoios na atracção de IDE e no apoio a PME e start up em actividades na fase inicial da sua curva de aprendizagem e reduzindo as intervenções de apoio a sectores mais maduros a focos bem circunscritos – cooperação para a inovação, internacionalização e acumulação de capital simbólico (design e marcas); uma intervenção generalista

no apoio à inovação de produtos e processo em PME`s corre o risco de consumir meios, quando outros instrumentos de apoio poderiam ser utilizados em complemento da acção central do sistema bancário privado.

- Orientação do financiamento à Investigação para as instituições do sistema científico e tecnológico, que estejam em melhores condições para participar em programas de I&D europeus e em redes de C&T, bem como aos grupos que se focalizem em áreas de investigação que se possa antever suportarem uma intensa fertilidade em termos de avanços tecnológicos; esta selectividade materializa a concepção de que o investimento em C&T deve ser encarado como uma peça central da acumulação de competências no médio e longo prazo e da inserção de Portugal em redes de conhecimento internacionais, funcionando como um factor de versatilidade futura da economia.

- Investimento na formação de recursos humanos combinando três componentes: **uma componente maioritária de formação específica orientada pelas necessidades da procura** – ou seja das empresas existentes ou que pretendam instalar-se em Portugal; com **uma formação especialmente dirigida aos jovens desempregados ou com dificuldades de inserção no mercado de trabalho em competências horizontais**, de diverso grau de complexidade, associadas à digitalização da actividade económica e social; e com uma **outra componente menos focalizada e destinada a permitir uma elevação dos níveis de escolaridade da população adulta, mas sempre em associação com a aquisição de competências específicas para o desempenho de profissões que possam ter procura a nível nacional ou regional**.

- Concentração dos investimentos infra-estruturais que se venham a realizar na área dos transportes naqueles que mais possam contribuir para a competitividade da oferta de bens e serviços transaccionáveis, **melhorando a conectividade internacional do país e neste contexto valorizando de forma particular os que permitam uma maior diversificação de conexões com o exterior** (com destaque para os aeroportos e portos de águas profundas; as plataformas logísticas para a internacionalização; os transportes ferroviários de mercadorias no espaço ibérico; as redes de telecomunicações de muito alto débito), o que implica uma exigente selectividade.

- Reordenação das prioridades dos investimentos nos sistemas de transporte internos, **reduzindo o peso da prioridade** que marcou os três Quadros Comunitários de Apoio anteriores – e **que foi a redução da distância-tempo entre as principais cidades portuguesas, graças sobretudo ao investimento em infra-estruturas rodoviárias – e reforçando o peso do investimento na mobilidade sustentável nas duas regiões metropolitanas** – do Noroeste e de Lisboa – dando espaço à experimentação de inovações tecnológicas e organizativas que permitam atingir esse alvo com soluções menos intensivas em capital.

- Reforço das actuações dirigidas à monitorização e protecção dos riscos naturais e antropogénicos, com destaque para protecção costeira e das zonas estuarinas que mais possam ser afectadas por eventuais subidas do nível das águas do mar no longo prazo e para a monitorização e protecção face ao risco sísmico, elevado em três regiões do País – Açores, Lisboa e Algarve.

- Concentração dos restantes investimentos infra-estruturais na **redução da intensidade e da dependência energética e na redução do crescimento da emissão de gases com efeito de estufa**, (com destaque para a mobilidade sustentável nas grandes cidades); e na **gestão do ciclo da água nas zonas mais densamente povoadas e urbanizadas do País**.

- Concentração de investimentos nas cidades, em iniciativas que premeiem a cooperação entre cidades para o reforço da sua atractividade e das regiões em que se inserem; em domínios afins da "sociedade do conhecimento" (incluindo nas áreas de valorização do património histórico de maior relevância e individualidade e nas infra-estruturas e iniciativas para a difusão da Ciência e Tecnologia e do gosto pelas Artes); do urbanismo sustentável (como é o caso de corredores ecológicos, da experimentação de soluções, que garantam uma utilização mais eficiente da água, de soluções de energia descentralizada, fiável, e pouco poluente etc).

A concretização dos três Programas Temáticos de âmbito nacional e dos Programas Regionais, **obedecendo a orientações desta natureza** apontaria para a **Pertinência** do QREN enquanto instrumento de Planeamento. Da correcta concepção e planeamento daqueles três Eixos, bem como da vertente de dinamização das cidades no âmbito dos Programas Regionais vai depender, no essencial, o êxito do QREN.

2. AVALIAÇÃO DA COERÊNCIA

A avaliação da exequibilidade da Estratégia deve ser analisada a dois níveis – Coerência Interna e Coerência Externa. A Coerência Interna está focalizada na avaliação da intensidade da articulação e sinergias entre as Prioridades que estruturam os Programas Temáticos e Regionais do QREN e na identificação de Riscos de desvirtuamento de princípios orientadores que se podem verificar na sua implementação. Enquanto a Coerência Externa é avaliada à luz do alinhamento estratégico do QREN com as prioridades da União Europeia.

2.1. Avaliação da Coerência Interna

A Coerência Interna da proposta do QREN está representada na Figura VI.2 em que se procuraram evidenciar as articulações que se podem estruturar entre as Prioridades Estratégicas enunciadas no QREN e as Prioridades que se irão materializar na proposta de estrutura dos Programas Temáticos. Dela ressaltam as seguintes inter-relações, que permitiriam explicitar a forte **Coerência Interna** do QREN:

- A Competitividade para o Crescimento Sustentado e a Sustentabilidade são as duas orientações centrais do QREN, sendo que na primeira, **a Inovação – no sentido amplo, que envolve o papel crucial do Investimento Directo Estrangeiro Estruturante de novas actividades competitivas** – desempenha um papel motor.

- A Formação e Qualificação dos Recursos Humanos é a Chave para articular a Competitividade com a Coesão Social, sendo que o QREN intervém nesta última área centrado na dinamização da empregabilidade e no apoio selectivo a actuações inovadoras para apoio à população que dificilmente poderá aproveitar a dinâmica de emprego.

- A Atractividade dos Territórios é um objectivo que se articula com o da competitividade e com fortes interacções com o objectivo da sustentabilidade ambiental.

- A Conectividade Internacional do País é crucial para Competitividade da Economia e a Atractividade dos Territórios.

- A Modernização da Administração Pública é o garante de uma melhor governação, sem a qual a capacidade de aplicar recursos financeiros escassos e fugir aos riscos de "captura" se intensificariam.

Figura VI.2

A COERÊNCIA INTERNA DO QREN – DAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS AO CONTEÚDO DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS

Ao surgir num período de fortes restrições orçamentais, que limitam a capacidade de execução dos planos e iniciativas em curso, quer ao nível da Administração Central, quer das Autarquias, de grande pressão concorrencial sobre os sectores de actividade mais expostos à concorrência internacional e de aumento do desemprego, **o QREN corre riscos de "captura" e fragmentação que, a concretizarem-se, desvirtuarão. significativamente, a estratégia de ruptura com o passado recente**, necessária perante a gravidade dos desafios de médio e longo prazo, que se colocam à economia e à sociedade portuguesas. Assim, podemos identificar:

- Risco de captura pelos interesses de actividades já fortemente implantadas, mas ameaçadas pela concorrência, em detrimento de actividades orientadas paraa exportação mas que se situam na fase incial da curva de aprendizagem no País, sejam elas de iniciativa de investimento directo estrangeiro ou de empresas inovadoras de base nacinal.

- Risco de captura por programas de investimento público herdados do passado mas não concluídos, ou concebidos antes da formulação das prioridades e orientações constantes do QREN.

- Risco de captura pela dinâmica social em que, face à gravidade dos problemas de desemprego que o País atravessa e continuará a atravessar, haverá a tendência em utilizar a Formação como um amortecedor de desemprego, sem que se realize uma efectiva melhoria das competências da população activa,e sem que os Fundos Estruturais sirvam para facilitar o arranque de mecanismos e práticas que lhes possam sobreviver.

- Risco de fragmentação, pelo qual qualquer decisão de concentração de meios num número restrito de iniciativas que poderiam ser estruturantes acaba por ser desvirtuada pela necessidade de satisfazer simultaneamente interesses que não se sentem suficientemente contemplados por essas escolhas (e que acabam por conseguir limitar os meios disponíveis para essas iniciativas estruturantes).

A proposta apresentada para o QREN procura reduzir estes riscos através, quer da estrutura e vocação diferenciada dos Programas Operacionais, quer do modo de implementação proposto. Assim parecem:

1) A decisão de colocar os incentivos ao investimento empresarial, sejam estes concretizados no âmbito de Programas Temáticos ou de Programas Regionais num quadro de avaliação único, ao mesmo tempo que se reconhece uma vocação diferente dos apoios a contemplar pelos PO Regionais - orientados para o que pode ser potenciado por uma política pública de proximidade e por um conhecimento forte dos factores intrínsecos do território - e pelo PO Temático "Factores de Competitividade" - que apoiará os investimentos caracterizados por um elevada grau de mobilidde do capital, como por exemplo o apoio à captação de IDE de empresas multinacionais de maior dimensão.

2) O apoio à criação de novos Pólos de Competitividade na economia portuguesa, através da combinação da atracção de IDE estruturante e de apoio a PME´s que operem, ou pretendam operar, nas actividades em que se pretende constituir esses pólos; sendo que o lançamento de concursos públicos para atrair investimentos para esses pólos poderá ser uma modalidade desejável de implementação.

3) A explicitação no Programa de âmbito nacional **Infra-estruturas, Redes e Equipamentos Territoriais** de uma prioridade às intervenções que se orientem para a **Conectividade Internacional** da economia portuguesa, e para os **Recursos Hídricos e o "Ciclo da Água"**, como questão prioritária na área das infra-estruturas ambientais.

4) A decisão de colocar as intervenções orientadas para a formação e o emprego num mesmo programa de **âmbito nacional,** permitindo uma abordagem comum em que seja possível premiar iniciativas e projectos que facilitem a "migração" dos desempregados para novas actividades, sejam elas em sectores expostos à competição internacional, em actividades que se venham a desenvolver em ligação com exigências de sustentabilidade ou, ainda, em serviços pessoais a fornecer em regime competitivo, embora contando com financiamento parcial do Estado.

5) A decisão de concentrar intervenções dos PO regionais em temas em que especificidades regionais e dinâmicas competitivas diferenciadas permitam obter a maior eficácia, como sejam – e para além dos apoios a microempresas e PME`s já referidos - as áreas da valorização das cidades e do reforço da rede urbana, incluindo a revitalização urbana; das redes regionais e sub-regionais de infra-estruturas e equipamentos colectivos, com destaque para os de âmbito ambiental; e das iniciativas de carácter horizontal, que possam contribuir para a competitividade da economia regional e maior atractividade dos seus territórios.

Está ainda por esclarecer uma questão de natureza institucional que será de grande relevância para a gestão do QREN, a saber, a **relação entre os Órgãos de Gestão dos Programas Temáticos e os Departamentos da Administração Pública que intervêm nas respectivas áreas.** Se ambos devem partilhar da compreensão dos Objectivos Operacionais desses Programas e da sua relação com os Objectivos Estratégicos, a sua função deve ser claramente diferenciada, nomeadamente nas acções abertas, isto é, sem definição prévia dos projectos a implementar. Assim:

- Os Departamentos ou Institutos da Administração Pública deverão estar fortemente envolvidos no incentivo ao surgimento de candidaturas do sector privado e das autarquias que permitam inovar nas abordagens e explorar novas oportunidades que se oferecem a Portugal.

- Os Órgãos de Gestão dos Programas não deverão envolver-se no incentivo às candidaturas, mas apenas na sua avaliação, tendo em conta o estabelecido nos Programas, bem como a sua compatibilidade com os Regulamentos dos Fundos Estruturais.

Por outro lado, a necessidade imperiosa de **garantir uma reflexão estratégica atempada sobre as acções abertas,** exige um reforço dessas funções que **envolva os futuros gestores dos Programa Temáticos e Regionais** que devem no período inicial da sua integração funcional tomar conhecimento da reflexão realizada na fase preparatória do QREN.

Por último, refira-se que a retoma da trajectória de convergência, por parte de Portugal, supõe não só uma forte Coerência Interna entre os focos em que se irá concentrar o investimento a financiar no âmbito do QREN, mas também uma articulação entre estes investimentos e um conjunto de **reformas estruturais,** que contribuam para que Portugal se torne numa economia mais atractiva, por ser estruturalmente mais competitiva, no seu modo de funcionar. A Figura VI.3 ilustra a estreita articulação que deve existir entre estes dois planos, no que respeita à Competitividade e Inovação.

Figura VI.3

A COERÊNCIA NECESSÁRIA ENTRE O QREN E AS REFORMAS ESTRUTURAIS

2.2. Avaliação da Coerência Externa

A **Coerência Externa** do QREN avalia-se confrontando as suas orientações com as prioridades gerais da União Europeia nas áreas económica, científica e tecnológica, social e ambiental, patentes nas próprias orientações estratégicas enunciadas na Política de Coesão pela Comissão Europeia.

Com efeito, em Julho de 2005, a Comissão anunciava "***Uma política de coesão para apoiar o crescimento e o emprego: orientações estratégicas comunitárias, 2007-2013***". Uma comunicação que surgia na sequência do Conselho Europeu de Março de 2005, em que se concluiu que "***a Europa deve renovar as bases da sua competitividade, aumentar o seu potencial de crescimento, bem como a sua produtividade, e reforçar a coesão social, apostando sobretudo no conhecimento, na inovação e na valorização do capital humano***".

Tendo em conta o que precede, bem como a Estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego, os programas co-financiados a título da política de coesão devem procurar afectar os recursos para as três seguintes prioridades:

- Reforçar a atractividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o seu potencial ambiental.

- Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia do conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação; e

- Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a actividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

As propostas apresentadas pela Comissão, em termos de temas prioritários para Política de Coesão, organizam-se em torno destes três objectivos, conforme se ilustra na Figura VI.4.

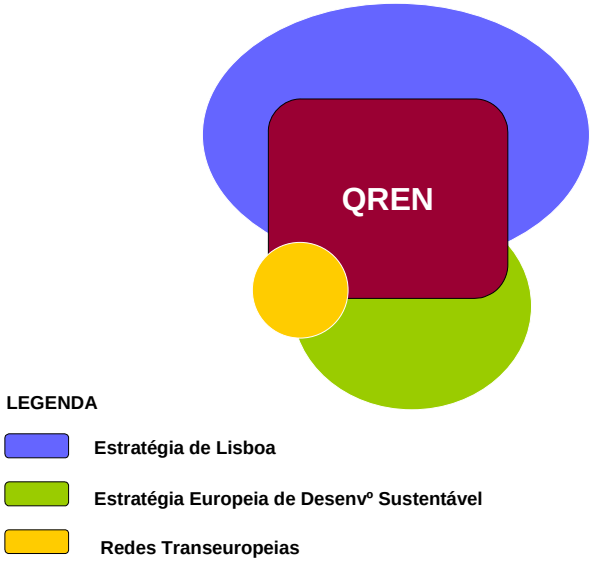
Figura VI.4

TEMAS PRIORITÁRIOS PROPOSTOS PELA COMISSÃO EUROPEIA PARA A POLÍTICA DE COESÃO

Como se pode entender pela Figura VI.5, o QREN organiza-se em torno destes temas, tendo como centro a Estratégia de Lisboa, tomando em conta os imperativos principais da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, e apostando no papel das Redes Transeuropeias para a conectividade de um País periférico na Europa, como é o caso de Portugal.

Figura VI.5

O QREN E AS PRIORIDADES DA UNIÃO EUROPEIA NAS ÁREAS DA COMPETITIVIDADE E SUSTENTABILIDADE



BIBLIOGRAFIA

AFONSO M., ST. AUBYN, M., (2004), *Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries*

AHEARNE, A., PISANI-FERRY, J., (2006), *The Euro: Only for the Agile,* Bruegel Policy Brief, 1

AUGUSTO MATEUS E ASSOCIADOS (AM&A), *(2005), Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social,* ed. Observatório do QCA III, Colecção de Estudos do Enquadramento Prospectivo do QCA III, Lisboa

AUGUSTO MATEUS E ASSOCIADOS (AM&A), (2005), *A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia,* ed. Observatório do QCA III, Colecção de Estudos do Enquadramento Prospectivo do QCA III, Lisboa

BANCO DE PORTUGAL, (2005), Boletim Económico, Vol.11, No. 2

BANCO DE PORTUGAL, (2004), Relatório Anual

BANCO DE PORTUGAL, (2004), Relatório de Estabilidade Financeira

BANCO DE PORTUGAL, (2006), *A Economia Portuguesa em 2005,* Boletim Económico

BAPTISTA, A. M., (1999), *Políticas para o desenvolvimento do Interior, um contributo para o Plano de Desenvolvimento Económico e Social, 2000-2006,* CCRC, Coimbra

BLANCHARD, O., (2006), *Adjustment within the Euro: The difficult case of Portugal.* MIT Department of Economics, Working Paper No. 06-04

CARDOSO, F., CUNHA, V., G., (2005), *Household Wealth in Portugal: 1980-2004,* Lisboa, Banco de Portugal

CARVALHO, F., PEREIRA, M. A., PROENÇA, M. (2005), *O posicionamento da economia portuguesa face aos objectivos da Estratégia de Lisboa,* Lisboa, DPP

Centre D'Études Prospectives et D'Informations Internationales (CEPII), (2006), *CHELEM Database (International Trade Flows, Balances of Payments and World Revenues),* Versão Março 2006.

CLEMENTS, Benedict (1999), *The Efficiency of Education Expenditure in Portugal,* IMF Working paper No. 99/179

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2005) – *Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera – Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego; Um novo começo para a Estratégia de Lisboa (Comunicação do Presidente Barroso com o acordo do Vice-Presidente Verheugen),* COM *(2005) 24* final, Bruxelas, 2/2/2005

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2005) – *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu – Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável: uma plataforma de acção,* COM *(2005) 658* final, Bruxelas, 13/12/2005

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2005) – *Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação (2007-2013),* COM *(2005) 121* final, Bruxelas, 6/4/2005

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2005) – *Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia de actividades em material de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (2007 a 2013); Proposta de Decisão do Conselho relative ao sétimo programa-quadro da Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) de actividades de investigação e formação em material nuclear (2007 a 2011),* COM *(2005)* 119 final, Bruxelas, 6/4/2005

COMISSÃO DE GESTÃO DO QCA III/OBSERVATÓRIO DO QCA III, (2004), *Avaliação Intercalar do QCA* III, Observatório do QCA III, Colecção Avaliação Intercalar do QCA III, Lisboa

COMISSÃO EUROPEIA, (2004), *The Portuguese Economy after the boom,* European Economy, 8

COMISSÃO EUROPEIA, (2005), *Economic forecasts. Autumn 2005,* European Economy, 5

COMISSÃO EUROPEIA, (2005), *Second report on the implementation of the 2003-05 Broad Economic Policy Guidelines,* European Economy, 1

COMISSÃO EUROPEIA, (2006), *Economic forecasts. Spring 2006,* European Economy, 2

DIAS, Ana, (2006), *HERPOR – A Macroeconometric Model for the Portuguese Economy*, Working Paper, Lisboa, DPP

DIAS, Ana, LOPES, Emídio, (2002), *Um Modelo Macroeconométrico para Portugal. MEGA – Versão 6*, Lisboa, DPP

DIAS, Ana, LOPES, Emídio, (2005), *Impacto Macroeconómico do QCA III. Avaliação Intercalar (Actualização)"*, Lisboa, DPP

DPP, (2000), *Portugal no final da década de 90,* Lisboa, DPP

DPP, Base de Dados CRONOL, 2001

EUROSTAT, (2005), EU *Labour Force Survey – Principal results 2004,* Statistics in Focus, 9

FIGUEIREDO, António Manuel (Coord.) *(2003) – Estudo de Avaliação Intercalar do QCA III (2000-2006) – Relatório Final* – Volume I, CEDRU, TIS.PT e Quaternaire Portugal, Lisboa, *22* de Dezembro

FMI, (2005), Portugal Country Report, No. 376

GASPAR, Jorge (Coord.) (2004) – *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Relatório,* Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano – Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Novembro

INE, (2004), *Atlas das Cidades de Portugal, Vol. II*

INE, (2004), *Sistema Urbano:Áreas de Influência e Marginalidade Funcional,* Colecção Estatísticas Gerais, Lisboa

INE, Censos populacionais de 1991 e 2001

INE, Contas Regionais, 1995 a 2003, na base de 1995

INE, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, 2004

INE, Contas Nacionais

LUCKING, Ben, (2004), *International Comparasions of the Third Community Innovation Survey (CIS3),* London, Department of Trade and Industry

MAOTDR, (2006), *Proposta do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território aprovada para discussão pública pelo conselho de Ministros em 16 de Março de 2006,* disponível no sítio internet: www.dgotdu.pt

MARQUES, I., CHORINCAS, J., RIBEIRO, J.F., PROENÇA, M. (2003), *Portugal, o Litoral e a Globalização,* Lisboa, DPP

MARTINS, N., BARRADAS, S., (2006)*, Os espaços do crescimento económico,* Lisboa, DPP, documento em elaboração

MARTINS, N., FIGUEIREDO, C., CHORINCAS, J., DUARTE, J. C., *(2006), Contributos para uma política de reforço da atractividade e dinamismo económico dos eixos urbanos não metropolitanos,* Relatório Final, Versão Preliminar, Lisboa, DPP, documento interno

MEPAT, (1998), *Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (2000-2006) - Diagnóstico Prospectivo,* Lisboa, MEPAT

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, (2004), *Resultados do Estudo Internacional PISA 2003.* Lisboa, Ministério da Educação

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, (2006), Orçamento do Estado

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, (2005), Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, (2006), Relatório de Orientação da Política Orçamental

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, DGEP, (2005), *A Economia Portuguesa,* Lisboa, DGEP

MITSOS, A. (2005) – *Building the Era of Knowledge for Growth: Proposals for the 7th Research Framework programme 2007-2013, European Commission – Community Research, Presentation: 06/04/05*

MOTA, I. e outros, (2004), *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável ENDS 2005-2015,* Lisboa

MOTA, Isabel, PINTO, Mário, VASCONCELLOS E SÁ, Jorge, RIBEIRO, Félix, QUINTAS, Elisabete e SOROMENHO-MARQUES, Viriato *(2005)* – Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável *2005/2015:* Um Projecto para Portugal, Pandora, Lisboa

NAÇÕES UNIDAS, (2004), *Prospects for FDI Flows, Transnational Corporation Stategies and Promotion Policies: 2004-2007,* United Nations Conference on Trade And Development, 13-18 June 2004.

NAÇÕES UNIDAS, (2005), *World Investment Report 2005,* United Nations Conference on Trade and Development, September 2005.

OBSERVATÓRIO DO QCA III, (2006), *Que Prioridades para Portugal 2007-2013,* Estudos Temáticos para Preparação das Intervenções Estruturais 2007-2013.

OCDE, *Progress in responding to the 2005 policy priorities: Country notes, in Economic Policy Reforms: Going for Growth (2006),* Paris, OECD

OCES, (2003), *Inquérito Comunitário à Inovação 1998-2000 (CIS* III), Lisboa, OCES

OECD, (2003), *Economic Survey of the Euro Area, 2003, Policy* Brief, OECD Observer

OECD, (2005), *Education at a Glance - OECD Indicators 2005*

OECD, (2005), OECD Compendium of Productivity Indicators, Paris, OECD

OECD, (2005), OECD Economic Outlook, No. 78

OECD, (2005), *OECD Economic Surveys – Portugal 2004:* Executive Summary

OECD, (2006), *OECD Economic Surveys – Portugal,* Economics Country Reviews, April 2006

OECD, Economics Department, (2003), Working Paper, 355

PAELINCK, J., NIJKAMP, P., *Operational Theory and Method in Regional Economics,* Westmead, Farnborough, England, Saxon House D. C. Heath, Ltd

PNPOT – O Programa das Políticas (2005), Lisboa, Dezembro

PROENÇA, M., (2004), *Factores de Crescimento da Economia Espanhola – Segunda Metade da Década de 90 e Viragem para o Século* XXI, Prospectiva e Planeamento, (11) (Nº especial)

PROENÇA, M., MARTINS, N., ST. AUBYN, M. (2005), *Contributos do QCA para a Realização dos Objectivos da Estratégia de Lisboa,* Lisboa, DPP

RIBEIRO, J. F. e outros, (2005), *Principais Centros de Decisão em Espanha,* Lisboa, DPP

ROZENBLAT, C., CICILLE, P., (2003), *Les villes européennes: éléments de comparaison,* Paris, La Documentation Française (DATAR)

ST. AUBYN, M., (2003), *Evaluating efficiency in the portuguese education sector,* Economia, vol. 26

Principais sítios da internet utilizados:

OCDE
http://www.oecd.orci/

Comissão Europeia
http://www.europa.eu.int/comm/

AMECO
http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/macro_economicdatabase/

EUROSTAT
http://europa.eu.int/estatref/naviciation.htm

Instituto Nacional de Estatística
http://ine.pt/

Banco de Portugal
http://www.bportugal.pt

Ministério das Finanças
http://www.Portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MF/