

Distribuir de cada leitor deputado
do Conselho.

03/05/2018



PORTUGAL PÓS 2020 – O FUTURO DA POLÍTICA DE COESÃO

Posição da CGTP-IN

1. Diagnóstico

É fundamental partir-se de um bom diagnóstico para uma adequada política de coesão. A retoma do crescimento económico com valor significativo e a criação de emprego não devem ser anestésicas quanto a problemas estruturantes como: declínio demográfico; fortíssimas desigualdades sociais; desvalorização do trabalho e emigração; desertificação humana de largas regiões; baixa qualidade dos empregos criados; desaproveitamento de recursos; serviços públicos insuficientes; forte dependência face ao exterior; baixo investimento público e privado. Acrescem pesados constrangimentos resultantes da natureza das políticas da UE. Referimos a seguir pontos cruciais de diagnóstico em áreas cruciais para a política de coesão: sistema produtivo; emprego e trabalho; território; serviços públicos.

Assistimos nas últimas décadas ao enfraquecimento ou destruição do aparelho produtivo, enquanto a política dos dois últimos anos não está a conduzir a uma alteração do perfil de especialização no sentido de actividades de maior valor acrescentado.

A estrutura produtiva continua assente em sectores de actividade com baixos salários, pouco intensivos em conhecimento e tecnologia e com excessiva concentração em serviços, nomeadamente do comércio, turismo, actividades financeiras e imobiliárias e outros serviços, tendo a indústria e a agricultura, pescas e a indústria perdido importância relativa.

VAB por ramo de actividade (preços correntes; anual; % do total)

Ano	Agricultura, silvicultura e pesca	Indústria	Energia, água e saneamento	Construção	Comércio e reparação de veículos; alojamento e restauração	Transportes e armazenagem; actividades de informação e comunicação	Actividades financeiras, de seguros e imobiliárias	Outras actividades de serviços
1995	5,4	18,8	2,9	6,5	18,8	7,2	13,8	26,6
2016	2,2	13,9	4,6	3,9	20,3	8,0	17,2	29,9

Fonte e notas: INE, Contas Nacionais; base 2011; os dados de 2016 são preliminares

Temos como consequência uma excessiva dependência em importações. Por exemplo, a dependência alimentar tem-se vindo a agravar (as importações de produtos alimentares e bebidas ultrapassaram os 4,4 MM€ no primeiro semestre de 2017).

A maioria dos produtos exportados continua a ser de média e baixa tecnologia (fornecimentos industriais, produtos alimentares e bebidas, combustíveis e lubrificantes) e menos de máquinas e

material de transporte, com a agravante de haver muitas importações do mesmo tipo de bens, o que significa uma dependência face ao exterior. O perfil das exportações degradou-se na última década, tendo a percentagem de produtos de alta tecnologia nas exportações passado de uns escassos 7,2% em 2006 para 3,6% em 2015. O que aponta para a não transformação do sistema produtivo, mesmo que se reconheça haver problemas na medida deste indicador. E, apesar do esforço para diversificar o comércio externo, o certo é que continua extremamente dependente da UE.

Muito do emprego criado é de má qualidade, com salários iguais ou na vizinhança do salário mínimo, e excessivamente concentrado nos sectores de alojamento, restauração, construção e imobiliário (63% do total criado entre o 2º trimestre de 2016 e o 2º trimestre de 2017). Enfrentamos o risco de passarmos de um modelo com forte determinação da especulação imobiliária para um demasiado assente no turismo.

O baixo nível de qualificação constituiu um importante condicionante. Mas não se pode esquecer a saída de mais 680 mil de emigrantes desde 2011 – um quarto dos quais com habilitações superiores e outro tanto com habilitações de nível secundário, em grande parte jovens, e deste modo a perda de qualificações necessárias ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento do país. Um relatório da UE indica que Portugal é um dos países europeus com maior taxa de emigração de trabalhadores altamente qualificados (11%), o que está a agravar a crise demográfica e pode dificultar o aumento da competitividade.

O PIB está excessivamente dependente de algumas regiões (sobretudo da AML e do Norte) enquanto uma parte do país, sobretudo na faixa interior, acentuou o despovoamento e o envelhecimento.

Serviços públicos de qualidade, com a sua capacidade de fixação de pessoas, constituem um instrumento essencial da política de coesão territorial. Persistem, porém, muitas carências e houve até uma deterioração na cobertura do território, nomeadamente do interior, com o encerramento de muitos serviços públicos, desde escolas do 1º ciclo, correios, repartições de finanças, serviços de saúde ou valências, menos pessoal de saúde por habitante, etc., não se podendo também ignorar a agregação de freguesias que afastou ainda mais as populações da satisfação das suas necessidades. Também nos transportes, sobretudo ferroviários (com a desactivação de várias linhas), se denota uma menor e mais deficiente cobertura do território que teve e tem implicações no desenvolvimento das actividades económicas e na fixação das populações.

A abrangência e a qualidade dos serviços públicos são também essenciais para a coesão social e, em geral, para uma estratégia de desenvolvimento. Têm sido prejudicadas pelo desinvestimento resultante das políticas de austeridade e pela opção do presente Governo de redução do défice público a todo o custo bem como pela política de redução da dívida pública através de insustentáveis saldos primários. O investimento público atingiu em 2016 o nível mais baixo das últimas décadas. Mesmo com alguma recuperação em 2017 manter-se-á a trajectória de degradação de serviços públicos com impactos múltiplos, como na oferta de transportes públicos, nos investimentos em infra-estruturas, na saúde e na educação.

Estes diversos aspectos dificultam a coesão social e territorial e a transição de um modelo baseado na competitividade-preço para um modelo sustentado na qualidade do emprego.

2. Contextualização do debate sobre o futuro da política de coesão

São muito preocupantes as perspectivas europeias, devido aos posicionamentos quer das autoridades europeias quer de países do grupo dos designados “contribuintes líquidos”).

De facto, a Comissão Europeia parece determinada em reduzir a despesa relacionada com a coesão social e com o combate às desigualdades regionais, como se depreende do documento de reflexão sobre o futuro das finanças europeias, divulgado em Junho. Embora tenha apresentado diferentes cenários, as opções apontam sobretudo para a redução da despesa social, a prioridade à competitividade das empresas e o aumento da despesa com a defesa e a segurança, num contexto de crescente militarismo e obsessão securitária na UE.

No que respeita ao posicionamento dos países contribuintes líquidos, destacam-se as críticas à manutenção da política de coesão, a intenção da diminuição do seu peso no orçamento global, a defesa da manutenção ou reforço das exigências e dos condicionalismos no acesso e utilização dos fundos e a apologia de políticas de gestão centralizada – tudo em desfavor do objectivo da coesão e da consideração de condições mais específicas dos Estados-Membros.

A insistência no aprofundamento da submissão à governação económica europeia e numa maior ingerência das autoridades europeias nos assuntos de cada país (veja-se as condicionalidades macroeconómicas e as condicionalidades ex-ante ou prévias, sem as quais não se transferem fundos) são particularmente preocupantes.

Haveria que proceder a uma mudança de rumo, pois, no caso português, o próprio Governo constata os impactos da adesão ao Euro na interrupção da convergência e na competitividade das exportações, bem como os efeitos da liberalização do comércio mundial e do alargamento da UE a Leste. No entanto, omite o forte condicionamento orçamental a que o país tem estado sujeito com o Pacto de Estabilidade e, mais recentemente com o Semestre Europeu.

3. Portugal e o futuro da Política de Coesão

3.1 Princípios fundamentais e gerais

A CGTP-IN releva a importância da manutenção da política de coesão enquanto política de médio-prazo que pode ter um papel essencial na coesão económica, social e territorial. Este aspecto é tanto mais importante quando se sabe que o peso dos fundos estruturais e de investimento no investimento público é, actualmente, de cerca de 70% em Portugal.

A política de coesão deve ser coerentemente articulada com uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo que dê resposta aos principais problemas do país. Não são admissíveis ingerências nas políticas nacionais em troca de atribuição de fundos a que Portugal tem direito e que se têm traduzido em cortes orçamentais, deterioração dos serviços públicos, privatizações e desregulação do emprego.

Nesse sentido, a CGTP-IN considera que uma maior ligação ao Semestre Europeu fará aumentar a importância das condicionalidades macroeconómicas e das imposições, quando o que seria

necessário era dar espaço a países, como Portugal, para se desenvolverem e se tornarem menos dependentes.

O mesmo no que se refere às condicionalidades ex-ante. Trata-se aqui de políticas sectoriais, como a saúde, água e saneamento, sistemas de educação, formação ou outras. No quadro actual alguns fundos só admitiram candidaturas após o cumprimento dessas condicionalidades que podem implicar mais ingerência sobre políticas específicas como forma de assegurar a sua atribuição.

É preciso também evitar a subversão da política de coesão através de visões "empresariocêntricas" como se a coesão não passasse de um rótulo para dar cobertura a políticas diferentes, cujo objectivo é a competitividade das empresas. São preocupantes os conteúdos de documentos oficiais que revelam esta visão, que confundem organizações e serviços com empresas, como se apenas estas criassem emprego. É preocupante que, nos mesmos documentos, as preocupações com o crescimento sustentado da economia e com o desenvolvimento do país sejam preteridas a favor de discursos simplistas sobre a competitividade das empresas.

No domínio mais social, são preocupantes discursos de matriz assistencialista focados no combate à pobreza e a exclusão social deixando na sombra o efeito corrosivo das desigualdades na perda de coesão social.

Os territórios tendem a ser tratados do ponto de vista da competitividade e não da coesão territorial, apesar dos indicadores actuais revelarem haver uma pequena parte dos financiamentos às empresas que são dirigidos aos Territórios de Baixa Densidade, que cobrem todo o interior e algumas zonas deprimidas do litoral.

Em síntese, há em documentos do Governo linhas gerais e prioridades muito dirigidas às empresas, à competitividade – desvalorizando o trabalho e os trabalhadores, os serviços públicos, a melhoria das condições de vida das populações –, não havendo uma visão sobre o modelo de desenvolvimento económico, a coesão económica, social e territorial e sobre o papel da Política de Coesão e dos fundos.

O princípio da Orientação para os Resultados, podendo ser teoricamente aceitável, coloca problemas. Importa definir se tais resultados são os determinados por cada país, ainda que no quadro geral da UE, adaptando os objectivos da coesão económica, social e territorial, ou se são os que resultam da governação económica europeia ou os impostos pelos países mais fortes.

Não se pode esquecer a experiência que resulta do actual Acordo de Parceria em que a orientação para os resultados implicou a definição de indicadores negociados com a UE de modo a servir os objectivos desta. A UE insistiu na adopção de um determinado conjunto de indicadores, grande parte deles relacionados com a competitividade, negligenciado o emprego, a educação e a formação, bem como indicadores sociais. A CGTP-IN propôs um conjunto de indicadores, nomeadamente relacionados com a qualidade do emprego e o VAB nas empresas apoiadas, mas não foram aceites com o argumento de que se estava a negociar com as autoridades europeias.

No período de programação actual, foram também definidos objectivos intermédios, que se não forem cumpridos implicam a perda de 6% das verbas disponíveis em cada eixo de cada programa operacional (PO) após a realização da avaliação intercalar (em 2019). Essa reserva de

desempenho será depois realocada a outro PO nacional, o que significa que em alguns casos se poderá perder verbas necessárias a uma determinada área.

A importância dada aos indicadores e à possibilidade de perda de fundos coloca uma pressão muito grande nas Autoridades de Gestão de cada PO e nos operadores, havendo riscos de se trabalhar mais para os indicadores do que para a qualidade da implementação das medidas.

Prevê-se o reforço da Simplificação, mas até ao momento está a acontecer o inverso: tem-se assistido a um aumento da burocracia desnecessária sobre as Autoridades de Gestão e operadores e não o inverso.

3.2 Prioridades

A CGTP-IN considera como objectivos estratégicos para a política de coesão: o sistema produtivo; o emprego e o trabalho; o território; os serviços públicos. A definição de objectivos e a determinação de políticas devem ser consistentes com a estratégia de desenvolvimento do país. Explicitam-se em seguida os objectivos estratégicos e áreas de intervenção prioritárias em cada um deles.

- **Modernizar o sistema produtivo, substituir e fazer a transição de um modelo económico baseado na competitividade-preço para um modelo sustentado na qualidade do emprego**
 - Desenvolver e modernizar o sector produtivo, através dum plano estratégico de desenvolvimento, que explore os recursos endógenos e apoie a especialização produtiva em sectores de alto valor acrescentado embora sem descurar os sectores mais tradicionais;
 - Assegurar a transição energética, promover a economia circular e desenvolver as respostas relacionadas com a mudança climática;
 - Apoiar o desenvolvimento de um sector de empresas de bens transaccionáveis, para substituir importações e aumentar as exportações;
 - Investir na investigação fundamental e aplicada sob direcção do Estado e atendendo às áreas identificadas no plano estratégico de desenvolvimento;
 - Desenvolver programas de apoio à integração de trabalhadores qualificados nas empresas, baseados em levantamentos de necessidades junto das mesmas e através da contratação sem termo.

- **Considerar o emprego e o trabalho como prioridades estratégicas para o desenvolvimento do país**
 - Apoiar projectos de investimento que visem a criação de emprego estável e com direitos, o que implica apoiar apenas a contratação permanente, a manutenção do nível de

emprego alcançado e ter como condição a criação líquida de emprego no caso das empresas já existentes;

- Condicionar os apoios públicos às empresas e organizações ao cumprimento das obrigações legais e contratuais, nomeadamente as relacionadas com os direitos dos trabalhadores;
- Aumentar a formação e qualificação profissional dos portugueses - em especial dos menos qualificados e dos desempregados de longa duração - incluindo formação de reconversão e formação em profissões de sectores de ponta;
- Reforçar a capacidade inspectiva da Autoridade para as Condições de Trabalho.

- **Serviços públicos universais, acessíveis e de qualidade**

- Desenvolver políticas públicas (educação, saúde, habitação, cultura, etc.) com vista a assegurar serviços públicos universais, acessíveis e de qualidade de forma a aumentar a coesão, promover a igualdade e combater as desigualdades sociais;
- Investir na modernização das infra-estruturas e equipamentos públicos com o objectivo de melhorar a prestação dos serviços aos cidadãos;
- Investir na formação profissional dos trabalhadores e da Administração Pública, em especial dos menos qualificados.

- **Desenvolvimento equilibrado do território com acção orientada para a supressão das assimetrias regionais**

- Reduzir as assimetrias regionais, através de planos integrados de desenvolvimento regional, articulados com um plano nacional, que envolvam quer a manutenção das actividades existentes, quer a instalação de novas, bem como pôr travão à saída de população, nomeadamente com altas qualificações, atraindo também profissionais qualificados de fora das regiões;
- Reforçar os serviços públicos, nomeadamente reabrindo serviços encerrados nos últimos anos;
- Investir num sistema de transportes nacional com articulação regional, o que implica o aumento do investimento público em infra-estruturas, nomeadamente na ferrovia (passageiros e mercadorias) e nos portos.

Lisboa, 27 Abril de 2018
CGTP-IN