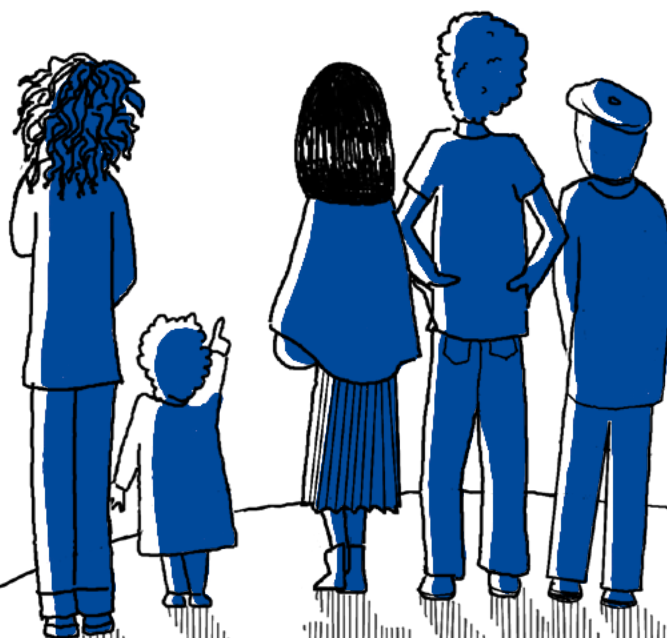




Valorizar as Políticas Públicas

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva
COORDENADORES

ipps_iscte
Melhores Políticas
Públicas



PRÉMIO **IPPS-ISCTE** POLÍTICAS PÚBLICAS

A resposta à pandemia COVID-19

O Prémio **Ipps – Iscte Políticas Públicas 2020** visa contribuir para o conhecimento, a valorização e a divulgação das boas práticas da administração pública central e local em Portugal.

O concurso está aberto até ao dia **06 de outubro** e os resultados serão divulgados em 20 de novembro de 2020.

Para mais informações consulte
www.ipps.iscte-iul.pt

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020

VALORIZAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva

COORDENADORES

FICHA TÉCNICA

Título

O Estado da Nação 2020:
Valorizar as Políticas Públicas

Coordenação

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva

Edição

José Vítor Malheiros

Assistentes de Investigação

Amarilis Felizes
e Pedro Almeida Vieira

Ilustração

Gui Castro Felga
(gui.castro.felga@gmail.com)

Layout e paginação

Ana Moreira / Gabinete
de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados
© 2020, IPPS-Iscte

Impressão

VASP

Tiragem

1000 exemplares
1.ª edição Julho de 2020

ISBN

978-989-8990-02-0

Depósito Legal

471954/20

IPPS-Iscte — Instituto para as políticas Públicas e Sociais

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

Com o apoio de

 **Caixa Geral de Depósitos**

Índice

05 INTRODUÇÃO

Valorizar as Políticas Públicas

Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva

09 SAÚDE

Ana Sofia Ferreira, Manuela Silva e Julian Perelman

Diagnóstico

O grande desafio do SNS: cuidados de saúde integrados de proximidade para uma população envelhecida

Análise de Política

A rede de cuidados continuados integrados de saúde mental

17 EDUCAÇÃO

Sandra Mateus

Diagnóstico

Consolidar a participação e o sucesso escolar num pano de fundo de fragilidades

Análise de Política

A autonomia e flexibilidade curricular

25 CULTURA

José Soares Neves

Diagnóstico

Uma lenta recuperação apoiada no investimento público

Análise de Política

Os apoios financeiros às artes

33 CIÊNCIA

Vítor Corado Simões

Diagnóstico

A política científica desenvolveu a investigação mas falta conquistar as empresas

Análise de Política

Os laboratórios colaborativos

43 AMBIENTE

Helge Jörgens

Diagnóstico

Passar das soluções tecnológicas para a mudança de comportamentos

Análise de Política

Os leilões de energia solar

49 EMPREGO

Ricardo Paes Mamede (Diagnóstico) e Filipe Lamelas (Análise de Política)

Diagnóstico

Instabilidade continua a ser a característica central

Análise de Política

O layoff simplificado

- 57 **ECONOMIA**
João Paiva da Silva
- Diagnóstico*
Um universo de pequenas empresas com uma fraca cultura de cooperação
Análise de Política
A política de clusters
- 65 **FINANÇAS**
Ricardo Cabral
- Diagnóstico*
Dois décadas de degradação dos indicadores financeiros
Análise de Política
Gestão da dívida pública
- 73 **ESTADO**
David Ferraz
- Diagnóstico*
Quais são afinal as funções que queremos que o Estado assegure?
Análise de Política
A contratação de funcionários públicos
- 81 **JUSTIÇA**
Pedro Adão e Silva (Diagnóstico) e Luís Eloy Azevedo (Análise de Política)
- Diagnóstico*
Balanço ambivalente para um sistema que não consegue conquistar a confiança dos cidadãos
Análise de Política
A discussão do Estatuto do Ministério Público
- 91 **TRANSPORTES**
Mário Alves
- Diagnóstico*
Uma aposta tardia na ferrovia e na mobilidade ativa e um mar de incertezas devido à pandemia
Análise de Política
Programa de apoio à redução tarifária nos transportes
- 99 **HABITAÇÃO**
Ana Drago
- Diagnóstico*
Às velhas carências somaram-se novas dificuldades
Análise de Política
O parque público de habitação
- 107 **DEMOCRACIA**
Roberto Falanga
- Diagnóstico*
Uma frágil confiança na democracia
Análise de Política
O Orçamento Participativo Portugal
- 115 **DESIGUALDADES SOCIAIS**
Paulo Pedroso
- Diagnóstico*
Uma lenta e oscilante redução das desigualdades
Análise de Política
A proteção social do desemprego

Habitação

Ana Drago

Dinamía'CET-Iscte e CES-Lisboa



Às velhas carências somaram-se novas dificuldades

O eclodir da crise de 2008 conduziu a um agravamento de quase todos os indicadores de bem-estar na habitação: agravamento nos custos, nos indicadores de privação e na sobrelotação. Hoje, contudo, vale a pena não só analisar o que aconteceu no campo da habitação durante os anos mais pesados dessa crise, mas ver também como a habitação se comportou quando outros indicadores – emprego ou crescimento – começaram a desenhar um processo de recuperação a partir de meio da década de 2010. Interessa, assim, perceber quais os impactos da crise e avaliar de que forma a recuperação económica aprofundou ou reduziu carências e desigualdades de um sector já marcado por profundas disparidades.

Os dados disponíveis parecem indicar que, uma década depois da crise financeira, a sociedade portuguesa está a braços com uma nova forma de crise na habitação – uma situação em que, ao agravamento de carências anteriores se soma o surgimento de novas dificuldades, fazendo com que diferentes segmentos sociais tenham uma crescente dificuldade em encontrar ou custear uma habitação adequada às suas necessidades.

Em primeiro lugar, num país que historicamente apresenta níveis elevados de privação habitacional, essas carências são hoje mais vastas do que antes da crise financeira. Nos seus anos mais pesados, a crise agravou a percentagem de população que sofria algum tipo de privação habitacional, que passou de 24,6% em 2009 para 38% em 2014. E, já no período de recuperação económica, a privação na habitação não retornou aos valores anteriores: em 2018, cerca de 33% dos agregados eram afetados por alguma forma de privação na habitação (no essencial, deficiências construtivas e/ou degradação do edificado) sem que as famílias tivessem capacidade financeira para

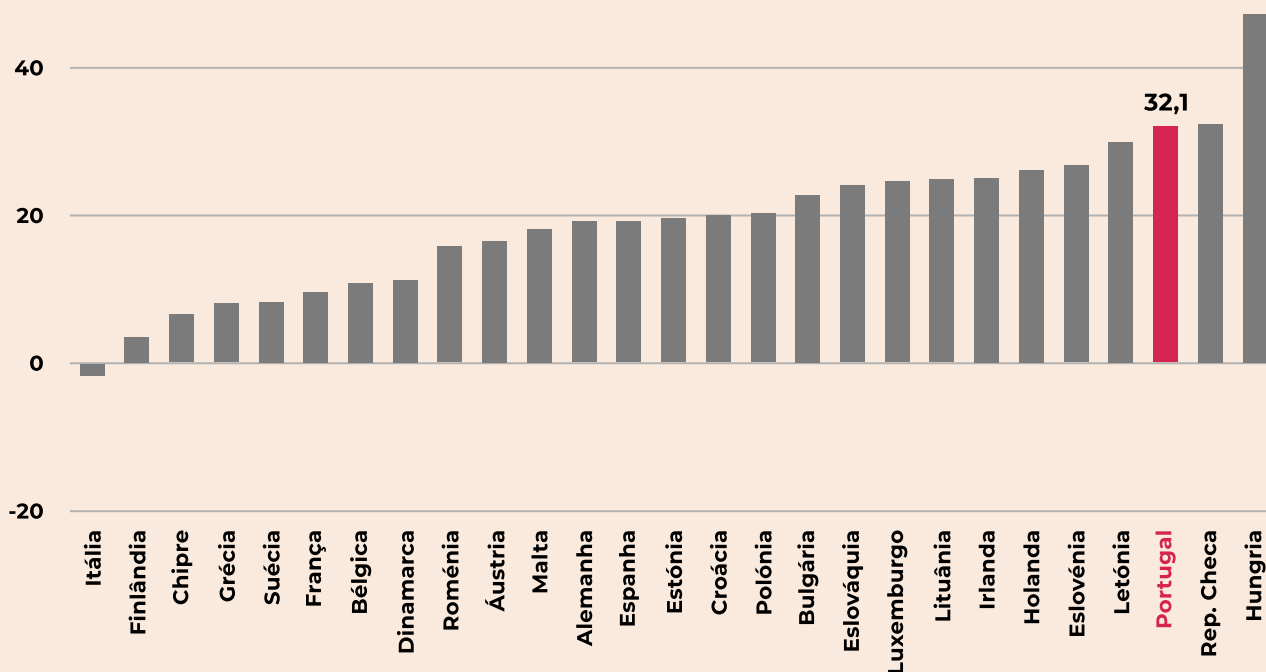
as solucionar. Neste contexto, as fragilidades das políticas públicas na habitação manteve-se: entre 2008 e 2017 o país dedicou à habitação apenas 0,01% do total dos benefícios sociais atribuídos.

Cerca de um terço dos agregados são afetados por alguma forma de privação na habitação, não tendo capacidade financeira para a solucionar

O segundo traço marcante nos últimos anos é o aumento significativo dos preços nas várias componentes do mercado habitacional. O que se destaca na situação portuguesa não é apenas uma recuperação de preços expectável depois de um momento de contração profunda na economia, mas antes uma subida de preços mais acentuada do que na maioria dos países da União Europeia. Em Portugal, entre 2016 e 2019 os preços na habitação subiram 32,1%, uma variação superior à verificada em economias centrais como a da Alemanha ou de países próximos como Espanha. O mesmo acontece com os montantes envolvidos em transações de alojamentos familiares em Portugal, que mais do que duplicaram desde 2014.

Índice de preços da habitação (variação nos últimos 3 anos, %, 2019)

Fonte: Eurostat



Com a contração no crédito à habitação a partir de 2009 surgiu nos últimos anos uma discrepância entre os elevados valores envolvidos na compra de prédios e os valores mais reduzidos do crédito hipotecário concedido. Essa discrepância é explicada pelo aumento significativo da procura externa no mercado habitacional português. A partir de 2012 foram criados ou dinamizados instrumentos de investimento no mercado de habitação: a criação das Autorizações de Residência para Investimento (vulgo “Vistos Gold”) que injetou 4,5 mil milhões de euros no mercado imobiliário nos últimos 8 anos; a dinamização do Estatuto do Residente não-habitual, que terá crescido 1661% entre 2014 e 2019; e o investimento no stock habitacional para alojamento turístico. Estas formas de procura externa têm alimentado processos de gentrificação transnacional e turistificação das áreas metropolitanas e colocam os preços da habitação muito acima das possibilidades da esmagadora maioria dos agregados residentes. Esses valores indiciam, portanto, que no pós-crise há largos sectores populares, classes médias e jovens para quem o acesso a uma habitação adequada se tornou uma enorme dificuldade.

Finalmente, é de notar que a promoção do arrendamento ganhou relevância durante a chamada “crise das dívidas” no contexto europeu como forma de reduzir o endividamento privado. Em 2012, essa argumentação justificou a orientação liberalizante do Novo Regime de Arrendamento Urbano. Testemunhamos hoje a subida

Há largos sectores populares, classes médias e jovens para quem o acesso a uma habitação adequada se tornou uma enorme dificuldade

da percentagem de arrendatários com sobrecarga das despesas de habitação em relação ao início da crise – de 17,6% em 2010 para 25,8% em 2018. Esta evolução

parece ainda mais relevante se notarmos que entre os proprietários com hipoteca a sobrecarga de despesas na habitação se reduziu após 2014, e atinge em 2018 apenas 3% destes agregados. Esta disparidade significa que a desigualdade entre arrendatários e proprietários com hipoteca se agravou. O panorama desta última década parece, assim, desenhar uma nova crise na habitação que nasce do agravamento de velhas carências e de novas dificuldades.

O presente e o futuro parecem, contudo, algo incertos. Os efeitos da recente crise pandémica na habitação não são ainda totalmente discerníveis. Sabemos que,

nestes últimos meses, o apelo para “ficar em casa” foi particularmente custoso para os segmentos sociais que vivem em condições degradadas ou em sobrelotação. Sabemos também que a crise económica e social que temos pela frente colocará riscos acrescidos a largos sectores sociais, para quem, rapidamente, os custos da habitação se podem tornar in comportáveis. Contudo, este pode também ser um momento de viragem. Pode ser este o tempo em que, desafiando a trajetória passada, as políticas públicas se tornam efetivamente um instrumento de combate às carências e às desigualdades no acesso à habitação digna e adequada. ▶

O parque público de habitação

A proposta de reforço do parque público de habitação surgiu como uma novidade nos compromissos de política habitacional nos últimos anos e representa uma significativa viragem nos debates sobre habitação. O atual governo (XXII) tem argumentado que o reforço do parque público na habitação permitirá que as políticas públicas tenham maior capacidade de condicionar o mercado da habitação no seu todo – um objetivo inovador – e permitirá alargar o alcance social da política de habitação às necessidades habitacionais de sectores sociais intermédios, que ficaram sempre fora das políticas de provisão pública habitacional. Assim, se até aqui a possibilidade de alargar o parque público habitacional apontava a estrita necessidade de realojar agregados que vivem em habitações precárias ou clandestinas, temos agora uma proposta que aponta o reforço da componente pública no *stock* habitacional como estratégia para ampliar o âmbito e a capacidade de ação das políticas públicas no sector da habitação.

Um parque público habitacional quase residual

A exiguidade do parque público de habitação é um dos mais eloquentes indicadores da fraqueza das políticas de habitação em Portugal. No total de alojamentos do país, o INE indicava em 2012 que a componente pública pesava cerca de 3,3% e, em 2017, o governo apontava para apenas 2%. Qualquer destes valores colocam Portugal nos últimos lugares na comparação com as democracias europeias mais maduras (em 2013 a média na UE era de 8,3%, atingindo mais de 30% na Holanda, por exemplo), e traduz a menorização a que foi votada a política habitacional ao longo da história democrática.

Na democracia portuguesa, a habitação foi sempre mais mercado do que direito social e o esforço público neste sector ficou sempre muito aquém do que foi despendido para efetivar outros direitos sociais como a educação ou a saúde. Assim, depois de lançar vários modelos de promoção habitacional pública durante a transição democrática para fazer face à crise habitacional herdada do Estado Novo, no final dos anos 70 essa orientação de provisão pública foi praticamente abandonada. A partir daí caberia ao mercado

O parque público de habitação representa apenas 2% do total de alojamentos do país, um dos valores mais baixos da UE

providenciar a oferta habitacional e às famílias financiar esse novo direito da cidadania democrática. Nas décadas seguintes, em sucessivos governos, a despesa pública na habitação raras vezes pesou mais de 2% e, desse diminuto investimento, a maioria dos recursos foi direcionada para apoiar o endividamento bancário para aquisição de casa própria. Aquela que foi a mais longa política de habitação – a bonificação das taxas no crédito para compra de casa própria – consumiu entre 1987 e 2011 cerca de $\frac{3}{4}$ do total de despesa pública em habitação, no que foi sempre também uma política de estímulo aos sectores financeiro e da construção. Daqui que Portugal seja hoje uma democracia da casa própria, em que mais de 70% dos agregados residentes são ocupantes proprietários.

Neste quadro, a provisão direta resumiu-se a realojar segmentos sociais que viviam situações de extrema privação habitacional. Mesmo assim, o desígnio de “erradicar os bairros de barracas”, mil vezes enunciado no novo regime democrático, só ganhou alguma dinâmica em finais dos anos 80 com algumas iniciativas camarárias e com o lançamento do Programa Especial de Realojamento em meados dos anos 90 – o qual, note-se, não cumpriu na totalidade as suas metas. Acresce que, chegados ao novo século, iniciou-se uma política de alienação de habitação pública quer pela Segurança Social, quer de habitação municipal por iniciativa das autarquias que veio restringir ainda mais o exíguo parque habitacional público.

A liberalização do arrendamento, a captação de investimento estrangeiro para o mercado imobiliário português e a desregulação do alojamento local criaram novas dificuldades no acesso à habitação

Diagnóstico e estratégia para uma nova crise de habitação

Na anterior legislatura, a política de habitação foi ganhando uma nova centralidade no debate público. O ciclo de medidas políticas com impacto no mercado de habitação lançadas entre 2012 e 2014 – liberalização do arrendamento, captação de investimento estrangeiro para o mercado imobiliário português, desregulação da expansão do alojamento local nos centros urbanos – criaram novas dificuldades a largos segmentos sociais no acesso a uma habitação adequada, num mercado onde os preços de compra e arrendamento subiram acentuadamente desde 2014 e o crédito concedido para compra de habitação sofreu uma enorme contração desde 2011.

Esse debate em torno de novas dificuldades no acesso à habitação teve resultados políticos ainda na anterior legislatura: o governo criou em 2017 uma nova Secretaria de Estado da Habitação e com ela lançou a discussão em torno do que apelidou uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) – uma estratégia que discutia criticamente a política de incentivo ao endividamento para aquisição de casa própria e que reconhecia que, no período pós-crise financeira de 2007-2008, se tinha vindo somar às carências antigas uma nova sobrecarga das despesas com habitação dos jovens e das classes médias.

A estratégia proposta pela NGPH articulava, assim, alguns elementos “habitacionais” no debate sobre políticas de habitação com uma crítica dos efeitos das políticas aplicadas durante o período de aplicação do Memorando da Troika. Em primeiro lugar, partia-se do diagnóstico dos custos sociais impostos às famílias por décadas de incentivo ao endividamento e atribuía-se agora a

primazia à promoção do arrendamento acessível em detrimento da aquisição de casa própria — reconhecendo que a liberalização do arrendamento realizada em 2012 não só não alargara a oferta disponível, como parecia ter contribuído para aumentar a sobrecarga dos inquilinos com despesas de habitação. Em segundo lugar, a NGPH enfatizava a estratégia da reabilitação do edificado em detrimento de construção nova. Pretendia-se, em particular, ligar reabilitação e arrendamento acessível, através da requalificação de património público. Por fim, e em terceiro lugar, definia-se uma abordagem que apostava na descentralização dos modelos de resposta habitacional, atribuindo a autarquias e a entidades do sector social a função de programar e ativar programas públicos de alargamento do parque habitacional com apoio público.

No documento que lançou a NGPH avançava-se com a proposta de criação do programa 1.º Direito, definido como um dos principais instrumentos de reforço do parque público para responder a populações com carências ou dificuldades severas no acesso a habitação adequada. Num primeiro momento, estabeleciam-se metas ambiciosas: alargar o peso do parque habitacional público de 2% para cerca de 5% no total do edificado do país, o que implicava o compromisso de vir a reforçar essa componente pública com cerca de 170 mil fogos no prazo de oito anos. Argumentando que havia ainda levantamento das necessidades em curso, o Governo não definiu à época qualquer compromisso orçamental. No ano seguinte, em 2018, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) divulgou o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento que apontava cerca de 26 mil famílias nessa situação e estimava os custos do realojamento em cerca de 1700 milhões de euros, dos quais caberia ao Estado financiar 40%.

A atual estratégia assenta na promoção do arrendamento acessível, na reabilitação do edificado e na descentralização dos programas públicos de alargamento do parque habitacional

Políticas para reforçar o parque público habitacional

Já no final de 2019, no seu Programa para a nova legislatura, o atual Governo apontou o reforço do parque público na habitação como eixo central de governação. Em primeiro lugar, nesse documento assumia o compromisso de, através do programa habitacional 1.º Direito, sanar “todas as carências habitacionais” até ao 50.º aniversário da revolução democrática; em segundo lugar, comprometia-se a criar um parque habitacional público destinado ao arrendamento acessível a segmentos sociais de rendimentos intermédios.

Para responder a carências de estratos sociais com baixos rendimentos, o programa 1.º Direito apoia-se na construção de Estratégias Locais de Habitação (ELH) em que os municípios definem as formas de responder às carências habitacionais identificadas nos seus concelhos, para um esforço orçamental de cerca de 700 milhões ao longo da legislatura. Em fevereiro de 2020, o Governo indicava que cerca de 154 municípios estavam já a elaborar este instrumento. Destes, 141 tinham requerido apoio financeiro do IHRU. Das ELH já entregues indicava igualmente que estavam já previstas cerca de 16 mil “soluções habitacionais” — isto é, provisão habitacional para 16 mil agregados. Contudo, as dotações previstas para o IHRU para o ano de 2020 são menos claras. Em quadros orçamentais sempre algo opacos, a dotação ao IHRU para funcionamento e para os vários programas de habitação ronda os

135 milhões de euros. Note-se que é um aumento significativo tendo em conta anteriores dotações, mas não só sabemos que a execução é sempre mais tímida que a previsão inicial como, no quadro geral de despesa pública prevista para este ano, este é um valor que mantém uma dotação marginal num sector com múltiplas carências.

O segundo instrumento central previsto para o reforço do parque público habitacional, além das ELH, é o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado que visa recuperar património público devoluto para o disponibilizar via arrendamento acessível. Embora os documentos do governo não o explicitem, há declarações do ministro da tutela (Infraestruturas e Habitação) apontando também para a possibilidade desse reforço da componente pública dirigida a sectores de rendimentos intermédios vir a incluir a aquisição de imóveis. Essas possibilidades são interessantes pela urgência de estruturar esse parque público em volume, de modo a ter efeitos no mercado de arrendamento. Até porque outras tentativas de intervir nesse mercado através da captação de oferta privada têm tido resultados pouco animadores. Na anterior legislatura, em junho de 2019, foi colocado em marcha o Programa de Arrendamento Acessível que assentava na redução da tributação dos rendimentos de arrendamento para contratos mais longos e rendas mais baixas. Contudo, esta estratégia de incentivos fiscais revelou-se pouco eficaz: em fevereiro deste ano soube-se que foram feitos apenas 117 contratos de arrendamento ao abrigo deste programa. A orientação para o reforço do parque público parece assim ter ganho de causa, já que esse reforço parece essencial para que as políticas públicas ganhem capacidade de intervenção no mercado habitacional.

Algumas perplexidades

O debate trazido pela NGPH é inovador no campo das políticas de habitação. Ao contrário de documentos e estratégias de anteriores governos nas últimas duas décadas, parte de um diagnóstico que procura identificar erros das políticas de habitação em Portugal e, em particular, procura responder a uma nova dinâmica especulativa que parece ter nascido das medidas implementadas durante o período de austeridade.

Não deixa contudo de ser pouco compreensível que a crítica dessas medidas implementadas durante a crise financeira não conduzam o Governo a eliminar esses instrumentos. Todos os instrumentos que o próprio Governo identifica como contribuindo para a dinâmica especulativa dos preços da habitação se mantêm em vigor: a lógica de liberalização trazida pelo Novo Regime de Arrendamento Urbano de 2012, as Autorizações de Residência centradas no imobiliário e a tributação do alojamento local, que se mantêm vantajosa em relação ao arrendamento habitacional. Há alguma expectativa que um Programa Nacional de Habitação, que decorre da nova Lei de Bases da Habitação e que o Governo se comprometeu a elaborar nesta legislatura, sistematize uma intervenção legislativa reparadora dos desequilíbrios criados. Assim, a questão que se coloca é se, com um quadro legal que mantém a lógica da especulação imobiliária, a possibilidade de corrigir as desigualdades sociais acumuladas na habitação não corre o risco de permanecer apenas como uma boa ideia. ▶

Os instrumentos que o próprio Governo identifica como contribuindo para a dinâmica especulativa dos preços da habitação mantêm-se todos em vigor