

Sumário Executivo

Enquadramento

A generalidade dos estudos e trabalhos disponíveis encerram, normalmente, uma análise histórica e geralmente procuram antecipar a evolução de curto prazo.

Desta feita a AECOPS – Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas encarregou o ITIC de procurar ir mais além. Partindo da análise das principais questões que condicionam a evolução do mundo de hoje, construir uma visão prospectiva sobre o Sector da Construção e do que os seus agentes podem esperar no futuro.

Optámos por fazer um exercício em torno de três cenários possíveis que baptizámos de baixo, central e alto, tendo em atenção aquela que é a prática mais corrente em exercícios desta natureza.

O trabalho que ora se apresenta deve ser entendido como um desafio de reflexão e apenas um contributo para essa reflexão. Os cenários são obviamente discutíveis e as suas premissas podem ser questionadas.

O Mundo

O mundo tem vivido, nas últimas décadas e em ritmo crescente, profundas alterações demográficas, políticas, sociais, económicas, tecnológicas e ambientais.

Em primeiro lugar, a chamada economia de mercado prevaleceu, produzindo importantíssimas consequências na ordem mundial. Desde logo o crescimento acelerado dos níveis de rendimento e de vida no mundo ocidental foi tão evidente que se alargou a percepção, em todos os pontos do globo, do fosso enorme entre o chamado mundo ocidental e o resto.

As forças que se acumularam de forma imparável conduziram, do ponto de vista económico, à internacionalização dos movimentos de capitais, de pessoas, de bens e da informação. A globalização de que hoje falamos foi alavancada pelo triunfo do modelo de economia de mercado.

Outra das consequências na ordem mundial daquele triunfo foi o desmoronamento do chamado Bloco Soviético que em termos geo-políticos tem como consequência, pelo menos no médio prazo, a passagem da situação “bipolar” vigente após a segunda guerra mundial para uma situação “unipolar”, ou “multi-polar” com predominância dos EUA.

Após a queda de um dos pólos, verificaram-se diversas perturbações sérias, em distintos pontos do globo (na Europa, na sequência da desintegração da Jugoslávia, no Médio-Oriente, na Ásia) e a emergência de um terrorismo internacional sem paralelo e em relação às quais as respostas internacionais evidenciaram extrema fragilidade.

Passámos, pois, de uma situação de equilíbrio geo-político para uma situação de incerteza. Veremos, por exemplo, o que acontecerá na China nos próximos anos e até quanto se manterá o equilíbrio “Um Estado, dois Sistemas”.

Uma das ameaças latentes que pode perturbar gravemente a estabilidade mundial, que em certa medida também decorre do desaparecimento do equilíbrio bipolar, é o da disseminação da tecnologia nuclear.

Por outro lado, o triunfo da economia de mercado, que está na base do enorme crescimento económico mundial, está a exercer, como consequência, uma enorme (e provavelmente insuportável) pressão sobre os recursos naturais do planeta.

O crescimento demográfico e a alteração dos padrões de bem-estar estão a exigir níveis de utilização de recursos naturais a um ritmo e sob formas que não permitem a sua substituição.

A disputa por esses recursos é cada vez maior e vai intensificar-se com o desenvolvimento de países como a Índia e a China.

Portugal no Mundo

É neste cenário que Portugal tem de encontrar o seu caminho. A economia portuguesa iniciou em 2001 um período de estagnação cujo final, infelizmente, não se espera para breve. De acordo com as estimativas e previsões do ITIC, a recuperação da economia não deverá ocorrer antes de 2007, mesmo se

adoptadas medidas de política que representem uma verdadeira reforma da economia portuguesa.

De uma forma sintética, na última década Portugal viu agigantarem-se os défices externo e das contas públicas, em resultado do aumento contínuo do consumo interno, público e privado, bem acima do ritmo de crescimento do produto interno.

Endividaram-se as famílias, as empresas e as administrações públicas, atingindo níveis ímpares no mundo desenvolvido.

É absolutamente impossível continuar a financiar o actual nível de despesas do Estado e dos particulares.

No caso do Estado temos um duplo problema: um problema de nível (cerca de 50% do PIB) e um problema de estrutura da despesa (92% são despesas correntes).

No que concerne às famílias, o actual nível de endividamento, e sua composição, torna-as demasiado expostas às inevitáveis subidas das taxas de juro ou do desemprego.

A dimensão e gravidade do problema impõe que se assumam as dificuldades, que se informe os cidadãos com verdade, por forma a que, uma vez traçada a estratégia de desenvolvimento para o futuro, seja possível adoptar todas as medidas necessárias.

Só é possível pedir sacrifícios no curto/médio prazo se se oferecer, como contrapartida, um caminho claro de desenvolvimento que garanta, no futuro, um nível de vida aceitável.

Importa então perceber quais as “macro variáveis” que moldarão definitivamente esse futuro. A demografia, o ambiente, a energia, a tecnologia e a evolução dos estilos de vida estão certamente entre as mais relevantes.

Demografia

A população mundial está a crescer à taxa anual de 1,2% e atingiu, em 2005, os 6,5 biliões de seres humanos.

De acordo com as projecções das Nações Unidas, a população deverá crescer 2,6 biliões nos próximos 45 anos, dos actuais 6,5 para 9,1 biliões em 2050.

A população das regiões mais desenvolvidas, estimada actualmente em cerca de 1,2 biliões de pessoas, não deverá alterar-se significativamente nas próximas décadas. Contudo, em muitos países, especialmente na Europa, as populações deverão decrescer dado que os níveis de fertilidade deverão manter-se abaixo da taxa de substituição.

Na Europa, já passaram mais de duas décadas de níveis de fertilidade abaixo do nível de substituição. Este período caracterizou-se, também, pela emergência de novos padrões de imigração (legais ou ilegais).

Nos anos mais recentes, os problemas impostos pelo rápido envelhecimento da população tem suscitado uma crescente atenção. O conjunto de reformas necessárias para responder ao crescimento sem precedentes da população idosa economicamente dependente tem sido enunciado e o tempo forçará a sua implementação.

De acordo com o Comité de Política Económica do Conselho Europeu a Europa chegará a 2050 com dois habitantes em idade activa para cada idoso (contra a actual proporção de 4 para 1). Para além do impacto macro-económico, o cenário demográfico traçado (considerando que não haverá alterações significativas de política) implicará um crescimento das despesas públicas relacionadas com idade.

No que concerne às políticas de migração, a confusão e indefinição parecem ser dominantes. Contudo, o défice de nascimentos relativamente aos óbitos nos países desenvolvidos, conjugado com a globalização, fará da migração internacional o tema chave das políticas demográficas nos próximos anos.

A nível demográfico, Portugal tem assistido a duas tendências que, conjugadas, produzirão consequências que podem ser devastadoras: crescimento da esperança média de vida e diminuição da natalidade.

De acordo com os indicadores sociais relativos a 2004 e divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em 27 de Dezembro de 2005, o índice de envelhecimento cresceu para os 108,7 em 2004 (isto é, por cada 100 jovens

até aos 14 anos existiam 108,7 idosos, com 65 anos ou mais), depois de ter atingido os 106,8 no ano anterior.

De acordo com aquelas projecções e se se confirmar esta tendência, em 2020 o índice de envelhecimento situar-se-á entre os 146,5 e os 175,8 e em 2050 atingirá um valor entre 242,9 e 397,5.

De acordo com os pressupostos daquelas projecções, o índice sintético de fecundidade situar-se-á entre os actuais 1,3 (cenário baixo) e os 1,7 (cenário base). Este índice é actualmente um dos mais baixos do mundo ocidental.

No exercício de projecção feito pelo CPE do Conselho Europeu, o impacto destas tendências demográficas sobre as contas públicas portuguesas será tremendo se não forem adoptadas medidas de política adequadas.

Ambiente

O ambiente tem sido das questões mais debatidas na sociedade nos últimos anos. A intensidade da discussão tem originado muitas vezes um certo dramatismo em torno destas questões que só serve para condicionar as decisões porque desviam a atenção e os recursos. A atenção pública e decisória passa a estar concentrada na resolução de problemas-fantasma, enquanto se ignoram os problemas reais.

Apontar este exagero e desproporção com que os problemas ambientais chegam à opinião pública não significa não dever ser feito nenhum esforço para melhorar o ambiente. É de elementar bom senso gerir adequadamente os recursos e para isso é preciso dispor de conhecimento para que sejam tomadas as decisões adequadas.

Um dos exemplos mais flagrantes a este propósito diz respeito às mudanças climáticas.

A que tipo de mudança climática estamos a assistir?

Existem dois tipos de mudanças climáticas: naturais e antropogénicas. A população mundial ultrapassou, no final de 2005, os 6,5 biliões de seres humanos. Temos hoje muito mais pessoas a procurar recursos para sobreviver

e um nível de produção extraordinariamente mais elevado do que há cem anos atrás.

Este crescimento da produção tem implicado um aumento significativo das emissões de CO₂ e de outros gases, com impacto no chamado *efeito estufa*.

De acordo com os dados disponíveis a concentração de dióxido de carbono na atmosfera tem aumentado continuamente desde o século XIX, em especial a partir de 1930. Assim, a concentração de CO₂ na atmosfera passou de 290 partes por milhão (ppm) em 1870 para 370 ppm em 2000 (cerca de 350 ppm em 1990).

No Protocolo de Quioto os países acordaram numa redução de 5,2% das emissões de GEE (gases de efeito estufa) entre 2008 e 2012, relativamente aos níveis de 1990.

Em termos prospectivos pode afirmar-se que as restrições de emissão e o negócio do carbono constituem uma oportunidade de negócio: culturas energéticas (produção de biomassa, por exemplo); valorização de resíduos vegetais e agrícolas; sequestro de carbono (florestas, matéria orgânica de solos).

De registar, a este propósito, que o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas considerou, no seu recente relatório, a produção de carvão limpo como uma das fileiras tecnológicas com vista à redução de gases com efeito estufa.

A União Europeia (UE) fixa normas ambientais há mais de 30 anos. A legislação ambiental da UE respeita o princípio da subsidiariedade: sempre que possível devem ser as autoridades nacionais e locais a decidir as prioridades e a gerir as suas respostas.

Nos termos do artigo 174^o do Tratado da União Europeia, a política de ambiente da União deve ser baseada no *princípio da precaução*. Isto significa que, nos casos em que exista incerteza científica mas em que uma avaliação científica preliminar dê motivo suficiente de preocupação quanto aos potenciais efeitos nocivos no ambiente ou na saúde, mesmo que esse risco não esteja provado, devem ser procurados meios para os evitar.

Todas as políticas neste domínio têm por base o princípio do *poluidor-pagador*. O poluidor pode ter de pagar através do investimento necessário ao cumprimento de normas ou da criação de um sistema de recolha, reciclagem ou eliminação de produtos após a sua utilização. O pagamento pode também consistir numa taxa aplicável às empresas ou aos consumidores pela utilização de produtos não ecológicos.

Como parte integrante da sua estratégia de combate às alterações climáticas no âmbito do Protocolo de Quioto, a UE criou o primeiro sistema de comércio de emissões do mundo.

As empresas que não utilizarem todos os seus certificados de direitos de emissão podem vender o excedente a empresas que tenham ultrapassado os seus limites de emissões. As empresas que tenham ultrapassado os seus limites e não detenham certificados que lhes permitam proceder à respectiva compensação estão sujeitas a multas muito pesadas.

Os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto abrangem apenas o período até 2012, mas a Comissão já lançou uma consulta sobre a política relativa a alterações climáticas após 2012. De acordo com uma Comunicação recente da Comissão Europeia, os Estados membros terão de apresentar até 30 de Junho de 2006 o seu Plano Nacional de Alocação de Licenças de Emissão (PNALE) respeitante ao período 2008-2012.

Estima-se que, para o segundo período do regime de comércio de emissões, seja imposta uma redução de 6% relativamente ao tecto autorizado para o período 2005-2007 (cerca de menos 100 milhões de toneladas de emissões de CO₂ por ano).

O Projecto SIAM¹ que começou em Maio de 1999, coordenado pelo Professor Dr. Filipe Duarte Santos, foi o primeiro estudo compreensivo sobre as mudanças climáticas em Portugal, simulando, para o horizonte temporal 2070-2100, os impactes dessas mudanças nos sectores sócio-económicos e nos sistemas biofísicos (clima, recursos hídricos, zonas costeiras, agricultura, saúde humana, energia, florestas, biodiversidade e pescas).

¹ A sigla inglesa de “Scenarios, Impacts and Adaptation Measures”

Partindo de dois cenários base (que estabelecem premissas para a evolução na atmosfera de gases com efeito estufa, como o dióxido de carbono) a equipa do SIAM obteve resultados que apontam para, em 2100, variações da temperatura máxima de Verão entre 6 e 7 graus celsius em Portugal Continental, acentuando-se a tendência para verões quentes e secos e invernos chuvosos.

Energia

Na abordagem prospectiva do futuro, a energia é uma das áreas fundamentais de análise e está igualmente no centro de um quadro de desenvolvimento sustentável.

O consumo de energia a nível mundial cresceu mais de 150 vezes nos últimos 150 anos, mas de forma particularmente intensa desde 1970.

Como fontes de energia primária encontramos o petróleo, a biomassa, o gás, o carvão, o nuclear e as chamadas energias renováveis (eólica, solar e das ondas). Como energias finais temos os combustíveis e a electricidade que são consumidas pela Agricultura, Indústria, Serviços, Transportes e Habitação.

Na actualidade, cerca de 80% da procura mundial (e da UE25) de energia primária concentra-se no petróleo, gás e carvão. A energia produzida a partir destas três fontes primárias é a que mais contribui para as emissões de CO₂.

Cerca de 70% do fornecimento de petróleo é proveniente do Médio-Oriente, com as implicações geo-políticas que tal facto acarreta.

Estima-se que a procura de petróleo, gás e carvão continue a crescer a taxas apreciáveis e superiores à do conjunto das chamadas energias renováveis. Estima-se, por outro lado, que o ritmo da procura de gás seja relativamente superior até 2020, facto que se traduzirá, no período, num aumento da sua importância relativa.

De sublinhar, finalmente, que num quadro de não-alteração de políticas as outras fontes de energia primária, ainda que apresentando taxas de crescimento relativamente maiores, continuarão a ter pouco peso no conjunto.

Em Portugal, o consumo total líquido de energia primária cresceu 29% entre 1995 e 2004. Esta taxa de crescimento, superior à registada no PIB, fica a dever-se a uma diminuição da eficiência energética na economia portuguesa, em especial nos sectores doméstico, dos transportes e dos serviços.

A factura energética paga por Portugal aumentou 268,8% em dez anos e o peso da Energia no défice da Balança de Transacções Correntes ultrapassou os 40% em 2004.

Para além dos custos com a compra da energia primária, Portugal encontra-se igualmente numa situação delicada face aos compromissos assumidos no quadro do Protocolo de Quioto pela União Europeia e ao sistema em vigor de direitos de emissão. A ultrapassagem dos direitos de emissão que lhe cabem trarão custos adicionais, quer decorrentes da compra de direitos, quer de multas que venham a ser aplicadas.

O conhecimento científico e tecnológico disponível torna evidente a importância das chamadas *energias renováveis*, não só como indispensáveis para fazer face à escassez crescente face ao nível da procura das fontes fósseis, mas também pelo reduzido nível de emissão de CO₂ associado à sua produção.

De notar, contudo, que algumas das energias renováveis, em especial a solar e a eólica, só são actualmente competitivas num quadro de forte subida dos preços do petróleo e do gás.

Uma das questões que volta a estar no centro do debate público, e designadamente em Portugal, prende-se com a adopção da energia nuclear como uma das apostas do futuro. No entanto, não parece existir uma opinião unânime relativamente aos benefícios desta tecnologia. Uma das principais questões que se levantam, para além da segurança, diz respeito à incerteza relativamente à sua viabilidade financeira na ausência de subsídios públicos.

Tecnologia

O progresso tecnológico constitui um dos principais motores do desenvolvimento económico mundial e tem-se assistido no último século a uma aceleração dos processos de inovação e de aplicação.

Pela importância e potencial de que se reveste vale a pena fazer uma referência especial à nanotecnologia. Este ramo da ciência diz respeito à pesquisa e produção na escala nano (escala atômica) e assenta no princípio da construção de estruturas e novos materiais a partir dos átomos.

Na verdade, o desenvolvimento de materiais é fundamental para satisfazer as crescentes necessidades da produção.

A nanotecnologia aplica-se a quase tudo: à biologia, medicina, óptica, rádio, indústria química, farmacêutica, ambiente, construção, mecânica, circuitos...

Ao contrário do que muitas vezes se pensa, para além dos EUA, países como a Índia e a China registam uma intensa actividade de investigação e desenvolvimento neste domínio.

Por outro lado, uma das áreas tecnológicas que tem conhecido um progresso assinalável é a da robótica, já com grande utilização na indústria, estando já a concretizar-se aplicações comerciais em áreas que até há bem pouco tempo ainda só pertenciam ao domínio da ficção.

Estilos de Vida

Uma das consequências do triunfo da economia de mercado é o da acentuação da importância do indivíduo.

Esta tendência “egocêntrica” deverá prosseguir no futuro. E tem que ser tida em consideração pelos diferentes agentes económicos e, no caso particular do objectivo do presente trabalho, pelas empresas de construção.

Uma das questões que tem merecido uma atenção crescente dos especialistas diz respeito ao que actualmente se designa por *economia das emoções*. Nela se integra não só o que motiva as pessoas nas suas escolhas de bens e serviços (a emoção proporcionada no momento da compra ou do usufruto do serviço), mas também o que procuram encontrar no emprego, que lhes ocupa uma importante parte da vida.

Um dos aspectos que deve merecer a nossa atenção, na busca da percepção do comportamento das pessoas, determinante para que os outros agentes

económicos possam preparar as suas decisões, agora e no futuro, é o do relacionamento de cada indivíduo com os outros.

O “Eu primeiro” tem consequência nos hábitos de vida, mas também pode ser estimulado pela oferta. Por exemplo, a notável evolução das tecnologias de comunicação fica não só a dever-se à existência de uma procura, cada vez mais exigente, de rapidez, de simplicidade e mobilidade, mas também é ela própria indutora de modificações dos comportamentos.

Outro dos aspectos muito relevantes na análise dos comportamentos diz respeito à alteração dos padrões familiares. O crescimento da taxa de divórcios, o abrandamento dos casamentos, entre outros, são alguns dos indicadores que devem merecer a nossa atenção. Em Portugal e em dez anos, a Taxa de Divórcio passou de 1,4 por mil, em 1994, para 2,2 por mil em 2004 e a Taxa de Nupcialidade desceu de 6,6 por mil, em 1994 para 4,7 por mil em 2004.

Em síntese, “para além dos motores económicos há outros factores que estão a impulsionar o progresso. As pessoas estão à procura de uma vida mais enriquecedora e cultural, mais flexível e diversificada, mais confortável e segura, e mais individual e conveniente.”

Estas modificações são causa e efeito das transformações da economia e dos mercados. O seu escrutínio e compreensão são preocupações permanentes dos agentes económicos, designadamente das empresas. Por maioria de razão, elas produzem consequências no Sector da Construção.

O que é que as pessoas vão querer amanhã? Que pessoas? Onde? Para quem construir, o quê, quando e como são interrogações para as quais todos os intervenientes nos mercados de construção devem procurar resposta.

Cenários

Cenário 1. A “Costa Ocidental da Europa”: Portugal a caminho do tecto do Mundo

Neste cenário o sistema político e os seus principais intérpretes foram capazes de assegurar a estabilidade política e governativa durante todo o período em análise.

Essa estabilidade encorajou a formação de entendimentos alargados entre diferentes forças políticas e sociais para a tomada de decisões difíceis em capítulos essenciais para o desenvolvimento sustentável da economia portuguesa.

Em primeiro lugar, foi possível consensualizar as principais linhas da estratégia nacional para o desenvolvimento económico e social (exp. aumento da produtividade global da economia, redução da burocracia, reforço da mobilidade de factores, prioridade à educação e ao conhecimento, sustentabilidade ambiental, administração da justiça, sustentabilidade das finanças públicas e redução da dependência energética nacional)

Assim, um dos principais estrangimentos do crescimento foi enfrentado com determinação: a despesa pública, que em 2005 se situava nos 48,7% do PIB, foi reduzida significativamente até aos 40% do produto, valor atingido em 2013.

Esta redução da despesa pública foi conseguida no quadro de uma profunda reorganização das administrações públicas, precedida de uma redefinição das funções do Estado.

O processo de reorganização foi acompanhado pela criação de mecanismos eficientes que lhe permitiram gerir, preservando um bom clima de estabilidade social, um número elevado de funcionários públicos excedentários, tendo sido finalizado, logo no início de 2006, o apuramento do número de efectivos da Administração Pública.

Foi dada uma especial atenção à situação das Autarquias Locais, que foram firmemente encorajadas a prosseguir processos semelhantes de reorganização e de saneamento financeiro.

A Administração Pública foi capaz de adoptar modelos de Governança eficientes, com base nas experiências internacionais de sucesso e, com as devidas adaptações, nos bons exemplos encontrados no sector privado.

Ao mesmo tempo, foram introduzidas as modificações necessárias para garantir a sustentabilidade do sistema de segurança social em face das actuais tendências demográficas.

A progressiva diminuição das necessidades de financiamento das Administrações Públicas permitiu prosseguir, desde o início do período em análise, uma nova atitude, exemplar, de cumprimento escrupuloso dos prazos de pagamento aos fornecedores de bens e serviços, contribuindo decisivamente para eliminar a situação de estrangulamento financeiro de milhares de empresas que as estava a conduzir para a falência.

Concomitantemente, a significativa diminuição das despesas correntes das Administrações Públicas permitiu reduzir as taxas de imposto sobre os rendimentos, facto que conjugado com a criação de condições de flexibilidade e mobilidade dos factores, imprimiram uma nova dinâmica de crescimento à actividade económica que garantiu um nível adequado de arrecadação fiscal, gerando excedentes primários significativos, suficientes para inverter a tendência de crescimento da dívida pública.

Dentro dessas condições para melhorar a mobilidade dos factores destacaram-se a flexibilização do mercado de trabalho decorrente quer da alteração da legislação laboral (Código do Trabalho), quer da introdução de alterações ao regime de subsídio de desemprego que estimularam a procura activa de emprego, quer ainda da alteração ao regime do arrendamento urbano, consagrando uma mais ampla liberdade contratual e agilizando os processos de resolução dos arrendamentos e dos despejos.

Tendo presente os cenários das alterações climáticas mais prováveis, os compromissos assumidos por Portugal no âmbito da UE e do Protocolo de Quioto e bem assim como a dependência energética de Portugal, com um factura crescente até 2005, foram tomadas e postas em prática decisões relativas ao Sector Energético que conciliaram, entre outros objectivos, a

eficiência de custo e a competitividade, a minimização dos impactos ambientais, a segurança de abastecimento e a liderança tecnológica.

No que respeita às energias primárias foi possível:

- atingir 100% do potencial nacional de barragens, aumentando a produção de energia eléctrica e a capacidade de armazenamento e distribuição de água;
- aumentar a produção de biomassa através, designadamente, de um programa integrado de recolha de resíduos florestais e agrícolas que permitiu produzir bio-combustíveis (evitando impactos na cadeia alimentar), prevenir os incêndios florestais e estimular as indústrias alimentar, do papel e do móvel;
- garantir o acesso aos recursos naturais, nomeadamente petróleo e gás, passou a estar no topo das prioridades da política de Negócios Estrangeiros;
- incentivar as energias renováveis (solar, eólica, das ondas e nuclear), garantindo a utilização das últimas gerações tecnológicas, em que a iniciativa privada foi o motor, e apoiando a execução de um programa de liderança tecnológica a nível mundial de geração de energia a partir das ondas;
- estimular a emergência, no mercado energético, de um número de concorrentes adequado, em condições de equidade;
- aprofundar os princípios do poluidor-pagador e utilizador-pagador, incluindo os transportes, através de incentivos e penalidades e utilizando a política fiscal como instrumento de acção;
- executar um programa de “menos e melhor” consumo energético que contribuiu para uma diminuição sensível da intensidade energética do produto;
- e incentivar a adopção, em fase de projecto e de construção, de técnicas e tecnologias de construção que conduziram a uma maior eficiência energética dos edifícios.

Por outro lado e tendo presente o aumento da competitividade global da economia portuguesa no quadro internacional, foi possível modificar, aperfeiçoar, simplificar e tornar acessíveis os instrumentos de planeamento e ordenamento do território.

Foram reavaliados todos os procedimentos administrativos respeitantes ao licenciamento de projectos de utilização dos solos, tendo sido possível conferir absoluta transparência aos processos, num quadro de previsibilidade, segurança jurídica e de grande celeridade de apreciação e decisão.

Apostando nas singulares características geográficas, culturais e sociais do nosso País, foram, paulatinamente, reforçadas as vantagens competitivas de Portugal em diversos domínios:

- localização mais adequada para empresas europeias que actuam nos sectores industrial, comercial e de serviços, dispondo de eficientes infra-estruturas de transporte (marítimo, ferroviário, rodoviário e aeroportuário), de um enquadramento administrativo e fiscal favorável e de recursos humanos qualificados;
- destino privilegiado de turismo de negócios e de lazer, estando disponível uma qualificada oferta hoteleira, cultural, social e desportiva, capaz de atrair segmentos diferenciados da procura mundial de turismo, num quadro de grande capacidade de manutenção da segurança e ordem internas;
- escolha privilegiada do destino Portugal para segunda habitação pelos segmentos da população europeia com maior rendimento disponível, com destaque para os já reformados, tendo sido criada uma oferta adequada no que concerne ao acesso aos diversos cuidados de saúde (primários e agudos).

Para o sucesso destes objectivos foi determinante a reforma do sistema judicial e o fortalecimento das polícias (PJ, PSP e GNR), que em conjunto asseguraram uma mais célere e eficiente administração da justiça.

Por outro lado, o desenvolvimento do *cluster* do turismo e o sucesso conseguido na atracção de segmentos diferenciados, detentores de maior poder de compra e provenientes, em especial, da União Europeia, estimulou o crescimento de segmentos específicos do Sector Agrícola, capazes de oferecer, numa base de proximidade local, produtos de alta qualidade (designadamente biológicos – vegetais, frutas, flores, etc. – e vinho), da Indústria e dos Serviços.

A flexibilização do mercado de trabalho foi acompanhada pela reforma do sistema educativo que privilegiou a preparação dos cidadãos para as efectivas necessidades da economia e para a mudança de paradigma: a vida activa da maioria das pessoas desenvolver-se-á em diversas empresas e, provavelmente, em diferentes sectores. Foi conferida prioridade ao ensino técnico-profissional e tecnológico.

Contudo e apesar de terem sido introduzidas medidas de incentivo à natalidade (com o concurso das políticas fiscal, de segurança social e do trabalho) que só eventualmente produzirão efeitos após 2030, no período em análise mantiveram-se as tendências demográficas principais, designadamente o envelhecimento da população e o aumento do índice de dependência.

Ora, neste cenário de um maior dinamismo da economia, cresceu a oferta de emprego qualificado que não encontrou procura interna suficiente. Face às crescentes pressões de imigração provenientes de África, Ásia e América do Sul, foi possível concertar, ao nível da União Europeia, uma política selectiva de imigração, adoptando-se sistemas de natureza semelhante aos há muito em vigor em países como os EUA, Canadá e Austrália.

Por outro lado, foi prosseguida, duradouramente e assente num amplo consenso político e social, uma política de internacionalização das empresas portuguesas, fortemente apoiada pelos Negócios Estrangeiros, assente em três pilares fundamentais: nos Países de Língua Oficial Portuguesa, na União Europeia e na experiência da diáspora portuguesa.

De acordo com as premissas atrás enunciadas, a economia portuguesa, após o período de estagnação vivido entre 2001 e 2005, deverá ter começado a recuperar lentamente até 2010 e com o saneamento entretanto prosseguido reuniu as condições necessárias para crescer vigorosamente entre 2010 e 2020. Neste cenário está implícita uma taxa real de crescimento médio anual do PIB em torno dos 3% no período 2005/2020 e a elevação significativa, para os períodos seguintes, da taxa potencial de crescimento do produto.

Neste quadro, prevaleceu a visão de que o Sector da Construção desempenha um papel fundamental no desenvolvimento sustentável da economia.

“Nós temos a visão de uma indústria (*da construção*) muito considerada pela opinião pública, que utiliza a melhor tecnologia para incrementar a paisagem e o meio ambiente europeu, construindo edifícios magníficos e criando cidades em que as pessoas gostem de trabalhar e viver, oferecendo habitação boa e acessível e infra-estruturas eficientes e descongestionadas.”

Beneficiando não só do maior dinamismo da economia nacional, mas também do saneamento das finanças públicas que permitiram às Administrações Públicas libertar meios para os necessários investimentos em edifícios e infra-estruturas públicas, o Sector da Construção ultrapassou a fase de quebra acentuada verificada durante o período 2002-2007 e, mercê da adopção de um conjunto de medidas de reorganização e reforço da competitividade das empresas, iniciou um período de recuperação em 2008, que se traduziu numa taxa de crescimento real de cerca de 2,5%, em termos médios anuais, para o período 2005-2020.

Cenário 2. Portugal ultra-periférico

Não obstante ter sido possível assegurar um período de estabilidade política e governativa relativamente longo, a verdade é que não foram estabelecidos consensos alargados no que concerne às principais medidas de política.

Apesar da opinião pública e os principais agentes económicos terem a percepção das grandes dificuldades com que Portugal se defrontava em 2005, as alterações estruturais prosseguiram a um ritmo lento.

Assim e apesar da despesa pública, em percentagem do PIB, ter mantido em 2005 a trajectória ascendente das últimas décadas, situando-se então nos 48,7%, a verdade é que sucessivas hesitações não permitiram reduzir a despesa das administrações públicas ao ritmo e com a dimensão necessários.

Não tendo sido precedida por uma amadurecida redefinição das funções do Estado, a reorganização das administrações públicas processou-se a um ritmo menor do que o previsto, não tendo ocorrido uma significativa redução das despesas correntes, designadamente com pessoal e com a aquisição de bens e serviços.

No quadro do envelhecimento demográfico, já evidenciado, não foi feita, com a profundidade que a situação aconselhava, uma verdadeira reforma do sistema de segurança social. Foi adoptada uma estratégia de pequenas modificações ao longo do tempo que foi seriamente prejudicada, na sua concretização plena, pela crescente oposição social às mudanças.

Em consequência e tendo que ser observadas as regras do pacto de estabilidade e crescimento, não foi possível libertar recursos significativos para a requalificação dos servidores do Estado, nem prosseguir uma estratégia de redução das receitas fiscais, em percentagem do PIB, que permitisse às famílias e às empresas retomar uma tendência mais forte de crescimento da poupança e do investimento.

Outra das áreas em que não foram tomadas as decisões necessárias, contrariando as recomendações de organizações internacionais como a OCDE, foi a respeitante ao mercado de trabalho, que se manteve relativamente rígido e, conseqüentemente, não permitindo grandes ganhos de produtividade.

Nestes termos, a oferta de trabalho não constituiu fonte de pressão suficiente para a mudança na orientação do sistema educativo no sentido de privilegiar o carácter técnico e tecnológico do ensino.

Não foi possível, assim, mudar significativamente o padrão de especialização da economia Portuguesa.

Ainda no que concerne à mobilidade dos factores, o regime do arrendamento urbano manteve, no essencial, as características que conduziram à virtual estagnação do mercado do arrendamento: mantiveram-se amplas restrições à liberdade contratual e não se agilizaram os processos de resolução dos arrendamentos e dos despejos.

Conseqüentemente, não foram criadas as condições necessárias para o crescimento da procura de trabalhos de reabilitação e conservação de edifícios. De igual modo, não tendo procedido ao seu saneamento económico e financeiro com a intensidade necessária, as principais Câmaras Municipais, detentoras de um vasto parque habitacional edificado, não encontraram meios para, directamente ou em parceria com o sector privado, promover a sua

reabilitação, num quadro de grande degradação de uma parte significativa desse património.

No que à política energética diz respeito, a principal diferença relativamente ao cenário anterior prende-se com a falta de capacidade de manobra (na ausência de redução de tributação noutras sedes de imposto) para aprofundar o princípio do poluidor-pagador através de incentivos e penalidades e utilizando a política fiscal como instrumento.

Esta circunstância agravou os riscos de incumprimento das obrigações assumidas por Portugal no que concerne à quantidade de emissões de CO₂, com as consequências negativas que daí advieram para o Estado e para a competitividade das empresas.

Neste cenário, apesar de se admitir um crescimento real do PIB a uma taxa média anual em redor dos 1,5% no período 2005-2020, Portugal continuou a divergir relativamente à performance dos seus congéneres europeus afastando-se decisivamente da média europeia e atingiu, em termos de PIB per capita, em 2020, os níveis relativos dos Açores em 2005, conquistando assim o estatuto de ultra-periférico.

Não admira, pois, que neste quadro a produção do Sector da Construção tenha crescido a um ritmo muito modesto, em torno de 1% em média anual para o período 2005-2020.

Cenário 3. – África mais um

Aquando do lançamento do projecto da União Económica e Monetária, a que Portugal aderiu com grande entusiasmo, algumas vozes reputadas chamaram a atenção para o grau de exigência que um tão ambicioso projecto colocava a uma economia em desenvolvimento, pequena e periférica como a portuguesa.

Na verdade, com a adopção da moeda única, Portugal perderia as políticas monetária e cambial e, a longo prazo, a política orçamental. Esta nova realidade obrigaria a uma grande exigência na busca de maior produtividade e competitividade e implicaria uma acrescida disciplina dos gastos públicos.

A UEM concretizou-se e Portugal integrou-a. Mas a maioria dos agentes económicos, a começar pelo próprio Estado, não interiorizaram essa exigência acrescida.

Se a isto somarmos as obrigações que Portugal assumiu, decorrentes dos acordos da UE com terceiros, designadamente no âmbito do comércio internacional, obtemos uma combinação que deveria ser enfrentada com muito trabalho e estudo.

Passada mais de uma década sobre aquela decisão, pode afirmar-se que, se o houve, o trabalho e estudo executados não foram suficientes.

A braços com um duplo problema de financiamento, dos défices externo e público, a economia portuguesa estava, em 2005, numa situação muito difícil.

Uma das respostas imediatas só poderia ser a da redução da despesa pública.

No presente cenário e tendo atingido um défice das Administrações Públicas em torno dos 6% em 2005, apesar do aumento dos impostos entretanto verificado, o Estado não foi capaz de, nos anos imediatamente subsequentes, reduzir o peso da despesa pública no produto.

Não foi capaz por duas ordens de razão. Em primeiro lugar devido à ausência de consensos alargados sobre as principais medidas de política, designadamente orçamental. Em segundo lugar, porque o súbito aumento, em frequência e intensidade, da conflitualidade social produziu consequências negativas no que concerne à estabilidade política.

Este acréscimo da conflitualidade social prendeu-se com a percepção de decisões contraditórias tomadas no âmbito da redução da despesa. Assim e por exemplo, ao mesmo tempo que se limitou ou penalizou a passagem à situação de reforma antecipada dos trabalhadores, permitiu-se a manutenção de regimes especiais de aposentação em determinadas instituições públicas e a acumulação, embora mitigada, do salário pelo exercício de determinadas funções públicas com reformas já obtidas pelo exercício de outras funções públicas.

Por outro lado e face à incapacidade de reduzir a despesa pública, o aumento das receitas foi obtida por via do aumento dos impostos, incluindo os de

rendimentos de pensões, ao mesmo tempo que foram sendo conhecidos os valores crescentes das reformas mais recentes dos funcionários públicos ou dos que exerceram cargos políticos.

Para o acréscimo da conflitualidade social, também contribuiu o aumento significativo da taxa de desemprego.

É que para além dos factores endógenos ligados à estagnação económica, a manutenção do nível da despesa pública obrigou a um endurecimento da luta contra a fraude e evasão fiscal, mas com efeitos perversos decorrentes da generalização e agravamento do fenómeno dos atrasos de pagamento, em que as Administrações Públicas dão o (mau) exemplo como consequência da prática da suborçamentação, há muito partilhada pela Administração Local.

Em espiral, a dificuldade de cobrança dos valores em dívida pelos clientes levaram a crescentes incumprimentos das obrigações contributivas das pessoas e das empresas e a consequentes acções de penhora de bens e capital dos devedores pela administração fiscal e da segurança social. Estas acções agravaram os estrangulamentos de tesouraria e, em muitos sectores, conduziram à impossibilidade de manutenção da actividade, designadamente das empresas fornecedoras de bens e serviços à administração pública, que legalmente ficam impedidas de concorrer aos concursos públicos por não terem a sua situação contributiva regularizada.

Não tendo sido redefinidas as funções do Estado, a reorganização da Administração Pública foi deficientemente pensada e programada, impedindo uma redução do défice primário no curto prazo, capaz de assegurar o cumprimento do plano de estabilidade e crescimento a que Portugal se tinha obrigado, na sequência da sua aprovação pela União Europeia.

Concomitantemente e na ausência de alterações da legislação do trabalho no sentido de uma maior flexibilidade, do enquadramento legal relativo ao planeamento e ordenamento do território, da organização do sistema judicial e com a manutenção dos factores de estrangulamento do arrendamento habitacional e comercial, limitou-se fortemente a possibilidade de um aumento sustentado da produtividade e da competitividade das empresas a actuarem no mercado nacional.

Assim e para além das dificuldades de crescimento das empresas em actividade, o enquadramento manteve-se muito desfavorável, quer para a criação de novas empresas, quer para a atracção de investimento estrangeiro.

Neste quadro, o ritmo de crescimento da economia portuguesa manteve-se muito baixo em 2006 e 2007, mantendo-se a tendência para o aumento do desemprego e conseqüentemente das despesas públicas, em especial com juros da dívida e com as prestações sociais, de tal sorte que o cumprimento do PEC 2005-2009 se revelou extraordinariamente difícil, obrigando a um aumento do peso das receitas fiscais no PIB.

O crescente descrédito no funcionamento das principais instituições democráticas continuou a contribuir para a incapacidade de reforma do sistema político, afastando do concurso ao exercício de funções públicas uma parte significativa dos cidadãos mais qualificados.

A conjugação destes factores conduziu à demissão do Governo, à dissolução da Assembleia da República e à realização de eleições legislativas antecipadas. Os seus resultados não favoreceram a formação de uma maioria política coesa e o novo Governo iniciou funções em condições política, económicas e sociais muito adversas.

Neste cenário, a permanência de Portugal na UEM tornar-se-ia insustentável. Simplesmente e dado que outros países membros, por diferentes razões, enfrentaram igualmente dificuldades para cumprir as regras do PEC, estas foram alteradas para acomodar as violações registadas. O abandono do euro teria produzido conseqüências devastadoras.

Na simulação feita, em termos reais o PIB cresce a uma taxa média anual em torno de 0,5% no período 2005/2020.

A produção do Sector da Construção contraí-se durante todo o período, a uma taxa média anual em torno dos -0,5%.

Em 2020, Portugal é olhado como a fronteira norte de África.