

PORTUGAL E O CAMINHO PARA A PROSPERIDADE

Reformas políticas e económicas
para vinte anos de convergência

Francisco António dos Santos Gonçalves

Com Augustus Veritas – AI Assistant

FRAGMENTOS DO CAOS

Portugal e o caminho para a prosperidade

Reformas políticas e económicas para vinte
anos de convergência

Francisco António dos Santos Gonçalves

Coautoria de investigação e redação

Augustus Veritas AI Assistant

Fragmentos do Caos

Outubro de 2026

Índice

Prefácio	6
Parte I Compreender o país que temos	15
1 Medir a prosperidade	15
2 A história das escolhas económicas	20
3 A pobreza que se reproduz	25
4 A produtividade que falta ao salário	29
5 A demografia e o tempo económico	34
Parte II Reformar o poder que decide	39
6 A democracia entre eleições e resultados	39
7 A captura e o preço da influência	44
8 A justiça como infraestrutura económica	48
9 O Estado e o tempo do cidadão	53
10 O orçamento e a escolha entre prioridades	57
11 O território e a administração local	61

Parte III Aprender e trabalhar melhor 65

12 A escola que prepara a autonomia	65
13 A formação profissional e a aprendizagem adulta . .	70
14 A universidade e a transformação do conhecimento	74
15 A gestão das empresas e a aprendizagem quotidiana	78
16 O mercado de trabalho e a segurança na mudança	82

Parte IV Transformar a capacidade produtiva 86

17 O capital que financia capacidade	86
18 Os impostos e a previsibilidade	91
19 A indústria e os mercados externos	95
20 A transformação digital e a inteligência artificial . .	99
21 A energia e a capacidade das redes	103
22 A logística e o valor do tempo	107
23 A água e a produção alimentar	111
24 O turismo e a diversificação dos serviços	115

Parte V Prosperidade e segurança económica 119

25 A saúde e os serviços que sustentam a economia . .	119
26 A proteção social que permite avançar	123
27 A habitação que permite construir uma vida	127
28 Aprender com outros países	131

Parte VI Um programa para vinte anos 136

29 A aritmética dos 5 por cento	136
30 Financiar sem inventar dinheiro	141
31 A sequência das reformas	146
32 Os primeiros mil dias	151
33 A execução e a responsabilidade	155
34 Os riscos e os critérios de correção	159
35 As objeções que o programa tem de enfrentar . . .	163
36 Um pacto democrático para a prosperidade	167

Parte VII Experiências que ajudam a escolher reformas 171

37 O cidadão à espera do Estado	172
38 O espelho no elevador e a gestão que aprende . . .	183
39 A escola e a autoridade que protege a aprendizagem	193
40 A cidadania que consegue fiscalizar	208
Dossier de execução das reformas	225
Anexos económicos e de acompanhamento	255
Glossário e referências	279
Glossário económico e institucional	279
Referências documentais	288

Prefácio

Este livro nasce de uma pergunta que acompanha muitas famílias portuguesas. Como pode um país formar jovens capazes, integrar um grande mercado europeu, construir infraestruturas modernas e, apesar disso, continuar a oferecer a tantos cidadãos uma vida de salários curtos, habitação difícil e serviços públicos imprevisíveis? A pergunta tem uma dimensão económica, mas também uma dimensão política. Interroga a forma como organizamos o poder e a maneira como tratamos a iniciativa de quem trabalha.

Ao longo de décadas de trabalho em informática, aprendi a desconfiar das soluções que começam pela ferramenta e acabam por esquecer o problema. Uma organização pode comprar computadores excelentes e continuar a funcionar mal. Pode chamar transformação digital à reprodução de um procedimento inútil num ecrã. Pode anunciar inteligência artificial sem conseguir explicar que decisão pretende melhorar. A economia portuguesa merece o mesmo cuidado que um sistema complexo: observar o comportamento, identificar

dependências, testar alterações e admitir quando uma hipótese falha.

Nas nossas incursões pela política e pela economia fomos encontrando manifestações do mesmo desconforto. O cidadão espera uma licença. A empresa enfrenta uma regra que muda. O professor administra conflitos e plataformas enquanto lhe falta tempo para ensinar. Uma despesa pública gera discussão, mas a prestação de contas permanece incompleta. O país celebra um novo investimento e raramente acompanha, com igual entusiasmo, aquilo que esse investimento produziu cinco anos depois. As crónicas registaram esse desconforto. O livro procura transformá-lo numa proposta verificável.

Portugal precisa de elevar a produtividade e de distribuir melhor os resultados. Essa afirmação não dispensa escolhas difíceis. Uma sociedade pode produzir mais e continuar a excluir pessoas; pode redistribuir recursos e continuar incapaz de gerar os rendimentos que sustentam essa redistribuição. A prosperidade que aqui defendemos inclui salários reais, tempo disponível, segurança económica, acesso à saúde, aprendizagem e liberdade para organizar uma vida. O crescimento do

produto interessa porque pode ampliar estas possibilidades. Não deve substituir a sua avaliação.

O horizonte é de vinte anos. A ambição é criar condições para Portugal se aproximar de um crescimento real de 5% ao ano numa fase de convergência acelerada. Trata-se de uma meta exigente, acima das projeções correntes e sem demonstração causal de que o programa aqui proposto a produzirá. O livro não vende essa meta como resultado garantido. Examina o esforço que exigiria, o que pode impedir a sua concretização e por que razão um percurso sustentado de 3% a 4% já representaria uma mudança importante.

A diferença entre ambição e promessa é decisiva. A ambição organiza trabalho e aceita ser confrontada com resultados. A promessa pode limitar-se a pedir confiança. Um país que já ouviu demasiadas promessas deve exigir mecanismos que permitam saber, ano após ano, o que aconteceu. A metodologia, as contas e os indicadores encontram-se no corpo do livro e nos anexos. O leitor pode discordar das opções políticas sem precisar de adivinhar as premissas económicas.

Este é um ensaio de intervenção cívica. Defende instituições democráticas mais competentes, mercados sujeitos a concorrência efetiva e um Estado social capaz de cumprir. Não oferece uma explicação única para todos os atrasos portugueses. A ditadura deixou uma herança educativa pesada; a democracia ampliou direitos e oportunidades; a integração europeia trouxe mercados, recursos e regras. Houve decisões acertadas e decisões falhadas em diferentes períodos. Avaliar essa história exige mais do que escolher uma camisola partidária.

Há também uma dimensão pessoal. As memórias de trabalho e os episódios administrativos incluídos são testemunhos do autor, identificados como tal. A experiência não constitui uma amostra representativa. Pode, contudo, revelar perguntas que as estatísticas ainda não respondem: quanto custa uma espera sem explicação, que ideias uma chefia recompensa, que energia se perde quando o cidadão desiste de insistir. A vida concreta ajuda a escolher o que vale a pena medir.

O livro dirige-se a cidadãos que querem compreender, a profissionais que conhecem os

bloqueios do trabalho e a decisores dispostos a discutir consequências. A proposta cabe numa frase simples: aumentar a capacidade de produzir e de servir, fazendo responder pelo resultado quem decide sobre recursos coletivos. O resto das páginas procura dar conteúdo a essa frase.

O ponto de partida

Uma crítica ao crescimento lento deve começar por respeitar os dados. Portugal não cresce abaixo de 2% em todos os anos. Existem anos de recuperação, revisões estatísticas e projeções diferentes. Em 9 de outubro de 2026, o GPEARI divulgou que o Banco de Portugal, no boletim de 7 de outubro, previa crescimento real de 2,3% em 2026 e 1,8% em 2027. A Comissão Europeia, na previsão de 21 de maio, apontava para 1,7% e 1,8%. As publicações têm datas e pressupostos distintos. [R01][R02]

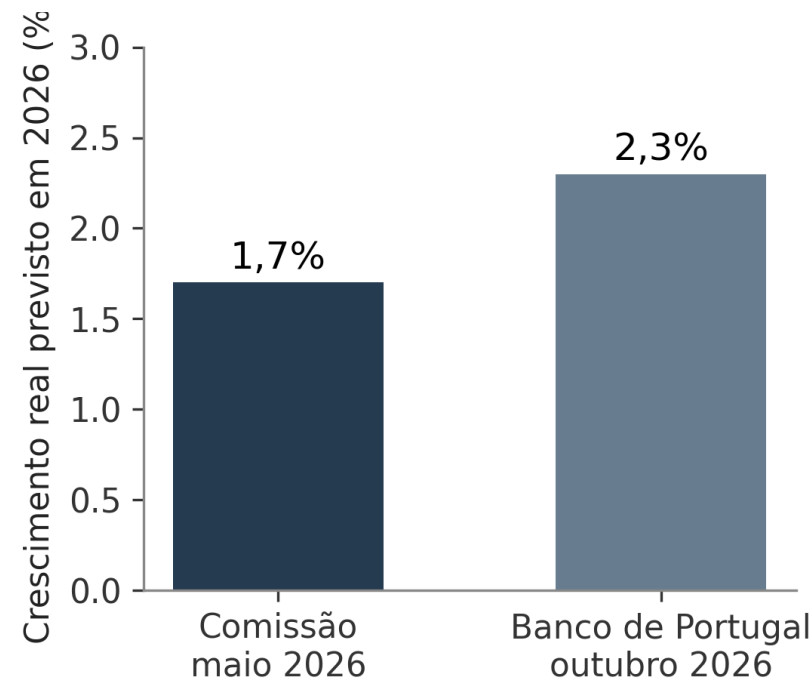
A preocupação estrutural permanece: o rendimento português continua afastado do de grande parte dos parceiros europeus. O Relatório do País de 2026 da Comissão Europeia coloca o PIB por habitante em

paridade de poder de compra em 81% da média da União em 2025, acima dos 74% de 2021, mas abaixo dos 85% de 2000. Estes valores descrevem uma convergência recente e uma distância persistente; não sustentam a afirmação de que nada melhorou. [R03]

O INE refere uma taxa de risco de pobreza monetária de 15,4% para os rendimentos de 2024, divulgada no contexto do inquérito de 2025. O indicador utiliza um limiar relativo ao rendimento mediano. Não mede, sozinho, todas as formas de privação. Ajuda a compreender por que razão o debate sobre crescimento não pode ignorar a distribuição. [R04]

As reformas discutidas pertencem a um programa autoral. As fontes documentam o diagnóstico e alguns mecanismos; não subscrevem a totalidade das propostas. Números usados para ilustrar custos, produtividade ou trajetórias são assinalados como exemplos ou cenários. Nenhum cenário deste livro equivale a uma previsão oficial.

Figura 1 Previsões com datas diferentes



Fontes R01 e R02. São previsões para 2026, publicadas em momentos distintos, e não resultados observados.

Como ler este livro

A primeira parte estabelece o diagnóstico. A segunda examina o funcionamento do poder e da administração. A terceira trata das competências e do trabalho. A quarta discute a transformação produtiva. A quinta articula a economia com a proteção social, o território e a Europa. A sexta apresenta a trajetória económica, o financiamento e a execução. A sétima regressa a experiências que motivaram esta reflexão, acompanhadas de uma leitura orientada para reformas.

No final, um dossier de medidas traduz o argumento em decisões concretas. Seguem-se a metodologia dos cenários, um quadro de acompanhamento, um glossário e as referências. A seleção privilegia fontes oficiais e investigação primária. A data de corte é 13 de outubro de 2026. Uma nova edição deverá rever os dados, as normas e as propostas à luz do que acontecer entretanto.

O leitor encontrará opiniões fortes. Encontrará também limites. Não se atribuem crimes a pessoas ou organizações sem prova. A corrupção merece combate firme

precisamente porque o Estado de direito merece defesa firme. Os custos sociais de uma reforma não desaparecem por serem inconvenientes para o argumento. E o insucesso deve poder levar ao encerramento de uma medida, mesmo quando ela começou por parecer uma excelente ideia.

Portugal tem recursos para mudar. O problema é converter capacidade dispersa em desempenho duradouro. Uma boa escola, uma empresa que aprende, um processo administrativo previsível e uma justiça acessível parecem assuntos separados. Na prática, decidem em conjunto se alguém investe, se um jovem fica e se uma família consegue olhar para o futuro sem fazer contas ao medo.

Parte I Compreender o país que temos

1 Medir a prosperidade

O crescimento de uma economia deve ser lido com a mesma atenção que um resultado clínico: o número interessa, mas interessa também saber o que mede, como foi obtido e com que valor anterior pode ser comparado. Um aumento do PIB nominal pode refletir preços mais altos. Um aumento do PIB real corresponde a uma expansão do volume produzido, segundo os métodos das contas nacionais. Confundir os dois permite anunciar prosperidade quando parte do aumento apenas compensa a inflação.

Também o tamanho da população altera a leitura. Se uma economia cresce 2% e a população aumenta aproximadamente 1%, o produto por habitante cresce cerca de 1%. O total pode avançar enquanto a experiência de cada residente melhora pouco. A relação exata calcula-se dividindo o fator de crescimento do produto pelo fator de crescimento da população. Não se trata de um detalhe

académico. É a diferença entre celebrar atividade adicional e compreender a sua tradução em condições de vida.

A produtividade por hora acrescenta outra pergunta: conseguimos produzir mais valor com o mesmo tempo de trabalho? Um país pode aumentar o produto colocando mais pessoas a trabalhar, aumentando as horas ou melhorando a utilização dessas horas. As primeiras duas vias têm limites humanos e demográficos. A terceira depende de equipamento, organização, conhecimentos e capacidade de vender produtos que os compradores valorizem. Num país envelhecido, esta via torna-se particularmente importante.

O salário mediano deve acompanhar o salário médio. Uma subida concentrada num pequeno grupo pode elevar a média sem transformar o rendimento da maioria. O rendimento disponível deve ser observado depois de impostos e transferências, corrigido pelos preços. A habitação merece ainda uma medida própria: duas famílias com rendimentos iguais podem viver situações muito diferentes se uma paga uma renda elevada e a outra possui casa sem dívida. Uma política que melhora salários

e permite que toda a melhoria seja absorvida pelas rendas deixa uma parte essencial do problema por resolver.

O PIB não é uma medida completa de bem-estar. Uma operação para reparar danos de uma tempestade gera atividade, embora a tempestade tenha destruído património. O trabalho doméstico não remunerado sustenta a sociedade e não aparece integralmente no produto. O esgotamento de recursos naturais pode acompanhar resultados económicos favoráveis no curto prazo. Usar o PIB exige reconhecer estes limites, sem abandonar um indicador útil para compreender produção, receitas fiscais e capacidade de investimento.

O quadro proposto para Portugal combina cinco perspetivas: produto real por habitante; produtividade por hora; rendimento disponível mediano; acesso efetivo aos serviços essenciais; pressão sobre recursos e ambiente. Acrescenta indicadores de distribuição, incluindo pobreza, desigualdade e diferença de oportunidades entre regiões. Não há uma fórmula científica que permita somar tudo num único número universalmente aceite. É preferível expor um conjunto pequeno de

medidas a esconder escolhas políticas dentro de um índice elegante.

Uma comparação internacional deve respeitar o denominador. A paridade de poder de compra procura corrigir diferenças de preços, enquanto uma comparação em euros correntes reflete também esses preços. Produtividade por trabalhador e produtividade por hora podem ordenar países de forma diferente. A escolha dos países comparados importa: estar abaixo da média de uma organização não significa estar à mesma distância de todos os seus membros. O leitor deve exigir que cada gráfico diga qual a unidade, qual o período e qual a fonte.

O calendário estatístico também exige disciplina. O ano da publicação pode ser diferente do ano dos rendimentos medidos. Uma estimativa preliminar pode ser revista. A previsão de outubro incorpora informação que não existia em maio. Neste livro, as datas acompanham os números mais sensíveis. As metas posteriores são propostas e os exemplos numéricos são contas ilustrativas. O país ganha pouco em discutir quem teve razão sobre uma décima se continua incapaz de

explicar por que razão uma melhoria não chega ao orçamento familiar.

Uma reforma séria deve permitir ao cidadão formular uma pergunta concreta: que mudança observável posso esperar e quando? A resposta poderá ser uma consulta mais cedo, uma licença previsível, menos desperdício numa fábrica ou um percurso escolar que abre oportunidades. É por essas mudanças que os números económicos merecem ser acompanhados. A prosperidade começa quando as possibilidades deixam de existir apenas no discurso.

2 A história das escolhas económicas

Portugal entrou na democracia com limitações profundas na escolarização e no acesso a cuidados e serviços. As décadas seguintes ampliaram essas capacidades. A liberdade política, a construção do Serviço Nacional de Saúde, o alargamento da educação e a integração europeia alteraram o país. Uma análise que apague estas conquistas perde a capacidade de explicar por que razão, apesar delas, o problema da convergência económica permanece.

A entrada na Comunidade Económica Europeia, em 1986, abriu mercados e trouxe financiamento para infraestruturas e modernização. O efeito não foi uniforme. Empresas capazes de competir encontraram oportunidades; atividades menos preparadas enfrentaram pressão. A transformação de uma economia protegida numa economia aberta exigia novos métodos de gestão, qualificações e capital. As estradas ajudaram a reduzir distâncias físicas. A distância organizacional

entre empresas e instituições não desapareceu ao mesmo ritmo.

A integração monetária reduziu certos riscos e custos financeiros, mas retirou a possibilidade de desvalorização cambial nacional. A competitividade passou a depender mais diretamente de produtividade, qualidade, preços relativos e organização. Crédito mais acessível podia financiar modernização ou alimentar investimentos com retorno limitado. A história posterior exige avaliar a aplicação desse crédito, em vez de tratar a sua abundância como prova de que o financiamento deixa automaticamente uma economia mais forte.

A investigação sobre afetação de recursos em Portugal antes da crise da área do euro documenta distorções relevantes entre empresas e setores. Esses estudos ajudam a perguntar se trabalho e capital chegaram às atividades mais produtivas. Os resultados referem períodos históricos e modelos específicos; não podem ser copiados para 2026 como medida de riqueza imediatamente recuperável. A sua utilidade está em mostrar que aumentar o investimento e escolher

melhor o seu destino são problemas diferentes.
[R09]

A crise financeira internacional e a crise da dívida soberana expuseram vulnerabilidades externas e internas. A assistência de 2011 respondeu a uma situação de financiamento difícil e trouxe um programa de ajustamento com custos económicos e sociais. Reduzir essa experiência a uma narrativa de salvadores ou culpados únicos impede a aprendizagem. Importa distinguir o que era inevitável numa emergência, o que resultou das opções concretas de política e o que deveria ter sido prevenido nos anos anteriores.

Uma crise transforma decisões urgentes em escolhas muito estreitas. Um Estado dependente de financiamento externo tem menos margem para proteger investimento e serviços. Empresas com dívida excessiva adiam modernização. Famílias com rendimentos em queda reduzem consumo e formação. Quando os três comportamentos se reforçam, a recuperação pode ser lenta. A prudência orçamental tem valor precisamente porque permite preservar liberdade de ação antes da emergência.

Depois da crise, as exportações e o turismo ganharam importância. O emprego recuperou e a dívida pública seguiu uma trajetória de redução em anos recentes. A pandemia interrompeu a atividade e mostrou a exposição a choques. A recuperação trouxe novas pressões sobre habitação, serviços e recursos humanos. A experiência demonstra capacidade de adaptação. Também mostra por que razão convém diversificar a base produtiva e criar mecanismos de proteção para setores e trabalhadores expostos.

Não existe um passado sem alternativas nem um passado em que todas as alternativas seriam simples. Algumas políticas produziram efeitos apenas depois de vários governos. Uma aposta educativa pode parecer cara durante anos e tornar-se indispensável quando surgem tecnologias novas. Uma infraestrutura pode ser útil ou excessiva conforme a procura que realmente serve. A avaliação deve reconstruir as condições de decisão e acompanhar os resultados, sem transformar toda a incerteza em desculpa.

A lição histórica mais relevante para as próximas duas décadas é institucional. Portugal precisa de acumular capacidades que

resistam à alternância política: estatísticas fiáveis, planeamento de manutenção, avaliação de programas, carreiras técnicas exigentes e regras estáveis para investir. Os governos continuarão a discordar sobre prioridades e distribuição. Devem, porém, encontrar uma base comum de informação e uma administração que execute decisões legais com competência.

3 A pobreza que se reproduz

Uma família pode trabalhar, cumprir obrigações e permanecer vulnerável a uma despesa imprevista. É nesta situação que o crescimento lento encontra a pobreza.

Rendimentos baixos deixam pouca margem para poupar; uma doença, uma reparação ou uma mudança de casa pode comprometer meses de equilíbrio. A vulnerabilidade não se esgota na condição de desempregado. Pode acompanhar o trabalho e tornar a continuidade da vida uma negociação permanente com o próximo pagamento.

A pobreza tem dimensões diferentes. O risco de pobreza monetária identifica pessoas abaixo de um limiar relativo. A privação material e social observa possibilidades concretas. A pobreza persistente pergunta se a dificuldade se mantém durante vários anos. Nenhuma das medidas dispensa a outra. Um país pode reduzir um indicador e continuar a ter famílias que poupam em aquecimento, adiam tratamentos ou evitam oportunidades por falta de transporte. Uma boa política precisa de conhecer a trajetória, e não apenas a fotografia.

O custo da habitação altera o mapa social. Um emprego disponível pode deixar de ser acessível se a renda perto do local de trabalho ultrapassa aquilo que o salário suporta. A pessoa enfrenta então deslocações longas, partilha precária ou recusa da oportunidade. Quando isso acontece a professores, enfermeiros e outros profissionais, a dificuldade privada afeta o serviço público. A habitação transforma-se num elemento da capacidade produtiva do país.

A reprodução da pobreza começa muitas vezes nas condições de aprendizagem. Uma criança sem espaço adequado para estudar, alimentação regular ou acesso a acompanhamento encontra obstáculos antes de chegar à primeira prova. Esses obstáculos não determinam o seu destino, mas aumentam o esforço necessário. Uma política que se limita a celebrar os casos de superação pode esquecer as capacidades perdidas entre aqueles que não conseguiram ultrapassar as mesmas barreiras.

As transferências sociais reduzem dificuldades imediatas e dão estabilidade. Merecem avaliação pela adequação, pelo acesso e pelo efeito conjunto das regras. Se aceitar mais

horas de trabalho provoca a perda brusca de vários apoios, pode criar-se uma taxa efetiva de redução de rendimento muito elevada. A solução não é concluir que os beneficiários rejeitam o trabalho. É rever a combinação de prestações e impostos para que a progressão seja gradual e compreensível.

O desenho de um complemento de rendimento do trabalho deve evitar subsidiar indefinidamente modelos empresariais assentes em remunerações insuficientes. A prestação protege o trabalhador, mas precisa de fiscalização laboral e de uma estratégia de produtividade. Caso contrário, parte da ajuda pública pode ser absorvida por empregadores ou por aumentos de renda. Uma medida social deve ser avaliada também pelas respostas que provoca fora do seu destinatário direto.

A distribuição importa para o próprio crescimento. Pessoas com segurança económica podem formar-se, procurar um emprego melhor e experimentar uma atividade. Quem vive perto do limite tende a evitar riscos mesmo quando a oportunidade é razoável. A proteção social pode, portanto, facilitar a mobilidade. Precisa de oferecer uma ponte que funciona, com regras que não

penalizam a tentativa e com acompanhamento que respeita a autonomia.

Há igualmente um problema de dignidade administrativa. Um apoio que exige documentos repetidos, deslocações caras e explicações humilhantes pode afastar quem dele precisa. A verificação é necessária, mas deve aproveitar informação já disponível, com base legal e proteção dos dados. A administração tem de prevenir fraude sem presumir que cada pessoa vulnerável é um suspeito. O acesso efetivo deve ser medido, incluindo a proporção de elegíveis que não recebe a prestação.

O objetivo para vinte anos será reduzir pobreza persistente e ampliar a autonomia económica. As metas devem ser definidas sobre uma linha de base atualizada, desagregadas por idade, condição laboral e território. Não se promete eliminar todas as dificuldades com uma taxa de crescimento. Propõe-se combinar uma economia que paga melhor com serviços e prestações que impedem uma adversidade de fechar uma vida inteira. O progresso social exige observar quem permanece para trás mesmo quando a média avança.

4 A produtividade que falta ao salário

Uma pessoa não se torna pouco produtiva porque trabalha poucas horas ou porque lhe falta vontade. A produtividade observada resulta do sistema em que trabalha. Um profissional competente pode perder tempo à procura de informação, esperar por uma máquina ou repetir uma tarefa mal organizada. Noutro ambiente, a mesma pessoa produz mais, com menos desgaste. A comparação de produtividade deve servir para melhorar condições e processos, sem transformar estatísticas nacionais num julgamento moral dos trabalhadores.

O Inquérito Económico da OCDE de 2026 refere produtividade do trabalho portuguesa 17% abaixo da média da organização e uma forte concentração do emprego empresarial em microempresas. A comparação depende da medida e do universo utilizados. Não deve ser misturada com um indicador europeu de produtividade sem verificar definições. O diagnóstico sustenta uma preocupação com organização, tecnologia e dimensão, mas não

demonstra que cada empresa pequena seja ineficiente. [R05]

A dimensão pode ajudar a repartir custos fixos. Um departamento de qualidade, uma equipa comercial internacional ou uma plataforma de dados tornam-se mais acessíveis quando servem um volume maior de atividade. Mas crescer também pode aumentar burocracia interna. A política económica deve facilitar a expansão de empresas viáveis e a cooperação entre empresas pequenas, evitando transformar o tamanho num objetivo desligado do valor criado.

Um exemplo hipotético esclarece o mecanismo. Uma oficina produz cem unidades por dia, dez das quais precisam de retrabalho. Uma alteração na preparação reduz os defeitos para três. O ganho não resulta de pedir aos trabalhadores que corram mais. Resulta de produzir melhor à primeira tentativa. Se a qualidade permite reduzir devoluções e conservar clientes, o efeito ultrapassa o tempo poupado. A empresa cria espaço para remunerar melhor, investir e competir.

A política de salários deve considerar produtividade e distribuição. Ganhos de eficiência não chegam automaticamente ao trabalhador. Dependem de negociação, concorrência por competências, regras laborais e poder de mercado. Uma empresa pode tornar-se mais produtiva e reter todo o benefício em lucros. Outra pode pagar acima da média para conservar pessoas e melhorar processos. O debate precisa de observar a participação do trabalho no rendimento e a remuneração dentro de cada setor.

O aumento do salário mínimo pode proteger rendimentos e incentivar reorganização. Os efeitos variam entre empresas e contextos, pelo que exigem acompanhamento. Não substitui formação, capital e acesso a mercados. Uma política que apenas ordena salários mais elevados deixa empresas frágeis sem caminho de adaptação; uma política que apenas invoca produtividade pode adiar indefinidamente a justiça remuneratória. O compromisso deve incluir apoio temporário à transformação e fiscalização do cumprimento.

A produtividade do setor público merece cuidado semelhante. Não se mede a qualidade de uma consulta pelo número de minutos que

durou nem a qualidade de uma sentença pela velocidade isolada. É preciso relacionar recursos, resultados e qualidade. Um serviço mais rápido pode ser pior se produz erros que obrigam a repetir o processo. O indicador adequado deve acompanhar tempo de resposta, resolução efetiva, custos e satisfação, considerando a complexidade dos casos.

As melhorias acumulam-se quando a organização aprende. A sugestão de quem executa uma tarefa precisa de chegar a quem pode alterá-la. O erro deve gerar investigação, não apenas procura de alguém a culpar. A chefia deve conseguir explicar por que rejeitou uma proposta. Estas práticas parecem pequenas quando comparadas com um grande investimento, mas determinam se o investimento é utilizado. A tecnologia amplifica a organização que encontra.

Portugal precisa de um programa de difusão produtiva. Centros de apoio técnico devem ajudar empresas a mapear processos, testar equipamentos e formar equipas. A participação deve diminuir com a maturidade da empresa e depender de trabalho realizado, não de apresentações. O

resultado será medido por valor acrescentado, qualidade e remuneração, comparado com empresas semelhantes. A pergunta passa a ser se a intervenção ajudou a melhorar o trabalho, e não quantas empresas receberam um selo.

5 A demografia e o tempo económico

A população envelhece por uma combinação de maior longevidade, fecundidade baixa e mudanças nos movimentos migratórios. A longevidade é uma conquista humana. O problema económico surge quando instituições e mercados de trabalho não acompanham essa transformação. Uma sociedade com mais anos de vida precisa de adaptar cuidados, habitação, formação e financiamento social. Não ganha nada em apresentar os mais velhos como um peso indistinto.

O envelhecimento pressiona o crescimento quando reduz a população em idade de trabalhar ou a participação no emprego. Pode também aumentar procura por saúde e cuidados continuados. As projeções de longo prazo dependem de hipóteses sobre fecundidade, migração, emprego e produtividade. A Comissão Europeia e a OCDE tratam estes fatores como limitações relevantes ao potencial português. As projeções são cenários condicionais e devem

ser revistas, sem esconder a direção geral do desafio. [R05][R13]

Políticas de natalidade produzem efeitos laborais muito depois da decisão inicial. Uma criança que nasce hoje não resolve a falta de profissionais no próximo ano. Esta diferença temporal impede que uma estratégia séria escolha uma única resposta. É necessário apoiar famílias, melhorar a integração de residentes, reduzir emigração evitável e permitir participação adequada a pessoas mais velhas que desejem e possam continuar a trabalhar.

O apoio à parentalidade precisa de previsibilidade. Uma prestação pontual pode ser útil, mas a decisão de ter filhos envolve rendimento, casa, horários e cuidados durante muitos anos. Creches acessíveis, licença parental equilibrada e horários de trabalho compatíveis podem reduzir obstáculos. O Estado deve avaliar o efeito sobre a autonomia das famílias, sem tratar cada nascimento como uma unidade de produção futura nem exigir que as pessoas cumpram uma meta demográfica.

A imigração ajuda a responder a necessidades de trabalho, mas exige capacidade de acolhimento. A regularidade dos processos, a proteção contra exploração, o ensino de português e o reconhecimento de qualificações pertencem à política económica. Atrasos administrativos empurram pessoas para vulnerabilidade e tornam mais difícil contratar legalmente. Ao mesmo tempo, a chegada de população deve ser acompanhada por habitação e serviços. Ignorar a capacidade local cria conflitos que uma política melhor poderia prevenir.

Conservar talento português exige mais do que apelos patrióticos. Um jovem compara remuneração, perspetivas profissionais, qualidade das chefias, habitação e serviços. A experiência internacional pode ser positiva e o regresso pode enriquecer o país. A preocupação deve ser a saída involuntária de quem queria construir vida em Portugal e não encontra condições. Benefícios fiscais temporários têm de ser avaliados com essa realidade, incluindo o tratamento dos profissionais que permaneceram.

As pessoas mais velhas possuem conhecimentos úteis, mas não devem ser

obrigadas a prolongar carreiras sem considerar saúde e desgaste. O trabalho numa profissão fisicamente exigente difere do trabalho intelectual com autonomia. A reforma parcial e a adaptação de funções podem criar opções, desde que tenham regras transparentes e sustentabilidade financeira. A política deve reconhecer esta diversidade, evitando uma solução única assente apenas na idade.

A formação ao longo da vida ganha importância num contexto de carreiras mais longas. Um trabalhador de cinquenta anos não pode receber a mensagem de que a aprendizagem terminou. Cursos curtos, ligados a tarefas concretas, devem permitir progressão e mudança. As empresas precisam de partilhar esse investimento. Se o apoio público apenas substitui formação que a empresa já realizaria, perde adicionalidade. Se chega a pessoas excluídas de oportunidades, pode produzir um ganho social maior.

A demografia limita a aritmética dos 5%. Se o total de horas trabalhadas cresce pouco, a produtividade terá de fornecer quase todo o aumento do produto. Essa condição torna a meta mais exigente do que seria num país com

expansão rápida da força de trabalho. O programa não pode prometer que a demografia desaparecerá. Pode ampliar escolhas e melhorar a capacidade de cada hora produzir valor. O tempo económico tem de respeitar o tempo humano.

Parte II Reformar o poder que decide

6 A democracia entre eleições e resultados

Uma eleição escolhe representantes; não garante que a administração funcione bem no dia seguinte. A democracia precisa de mecanismos que liguem a escolha política à execução e a execução à prestação de contas. Quando essa ligação é fraca, o debate concentra-se na intenção do governante ou na derrota do adversário. O cidadão fica com uma pergunta sem resposta: o serviço melhorou, piorou ou permaneceu igual?

A alternância tem valor porque permite mudar políticas sem violência. Deve coexistir com continuidade técnica. Se cada governo substitui prioridades, equipas e sistemas sem avaliar o que recebeu, o país perde aprendizagem. Se a continuidade impede corrigir falhas, transforma-se em imobilismo. O equilíbrio depende de uma administração profissional e de programas com objetivos

públicos, cuja manutenção ou alteração exige uma justificação compreensível.

O Parlamento precisa de capacidade para acompanhar políticas durante a execução. A discussão do orçamento é essencial, mas um programa plurianual não cabe numa audiência anual. Comissões devem receber indicadores, relatórios de avaliação e informação sobre riscos. O apoio técnico deve permitir comparar propostas de partidos diferentes com os mesmos critérios. O escrutínio ganha qualidade quando uma pergunta pode ser seguida até à resposta, em vez de terminar no tempo atribuído ao deputado.

Os partidos organizam interesses e propostas legítimas. Podem também criar dependências quando o acesso a uma carreira pública ou a recursos parece passar por proximidade política. A solução exige separar confiança política, necessária em certas funções, de competência técnica, indispensável na execução. Nomeações devem ter requisitos, currículos e fundamentos acessíveis. Uma mudança de governo não deveria converter automaticamente todos os dirigentes em responsáveis inadequados.

A transparência das nomeações deve acompanhar uma avaliação séria. Indicadores isolados podem ser manipulados. Uma direção que reduz o tempo médio de resposta rejeitando os processos mais difíceis parece melhorar sem servir melhor. Por isso, a avaliação precisa de qualidade, complexidade e auditoria. O dirigente responde por aquilo que controla; a tutela responde pelas decisões e pelos recursos que lhe impõe.

Responsabilidade mal definida produz um circuito em que todos explicam por que nada depende de si.

A participação cívica pode melhorar decisões se estiver ligada a questões reais. Um orçamento participativo sem acompanhamento da execução frustra expectativas. Uma consulta pública com linguagem inacessível concentra influência em quem possui apoio especializado. A política deve publicar alternativas, custos e consequências distributivas antes da decisão. Depois deve explicar o que aproveitou e o que rejeitou. Participação significa possibilidade de influenciar, não apenas possibilidade de enviar um documento.

A educação democrática começa em problemas concretos. Uma turma pode examinar o orçamento do município, comparar fontes de uma notícia ou acompanhar a tramitação de uma lei. A pessoa aprende a distinguir competência institucional, promessa e resultado. Essa aprendizagem não exige filiação partidária. Deve ensinar a avaliar argumentos mesmo quando a conclusão contraria a preferência pessoal. Uma sociedade capaz de discordar com informação reduz a vantagem da propaganda.

Os meios de comunicação merecem condições de independência e pluralismo. A publicidade pública e o financiamento devem seguir regras transparentes. O jornalismo local ajuda a observar decisões que raramente chegam à televisão nacional. A alfabetização mediática deve permitir reconhecer manipulação sem criar um poder oficial de decidir toda a verdade. A pluralidade de fontes, os métodos de verificação e o direito de resposta são melhores fundamentos do que a confiança num árbitro único.

Uma democracia competente admite insucessos sem transformar cada correção numa derrota total. O governante deve poder

encerrar um programa que falhou; o opositor deve poder reconhecer uma melhoria. É uma mudança exigente nos incentivos do debate. O livro propõe começar pela informação: resultados públicos, hipóteses claras e avaliações independentes. Quando a discussão dispõe de um chão comum, a divergência política pode concentrar-se nas escolhas que realmente pertencem aos cidadãos.

7 A captura e o preço da influência

A captura ocorre quando uma decisão pública passa a servir de forma persistente interesses particulares em prejuízo do objetivo coletivo. Pode existir sem um crime demonstrado.

Regras de entrada desenhadas para proteger incumbentes, subsídios que nunca são reavaliados e contratos com concorrência limitada podem produzir esse efeito. O combate exige distinguir influência legítima, conflito de interesses, falha de desenho e corrupção. Confundir tudo facilita indignação, mas dificulta correção.

Empresas, sindicatos, associações e cidadãos têm o direito de defender interesses. A questão é saber quem foi ouvido, com que informação e em que condições. Um registo de contactos relevantes para decisões públicas deve permitir reconstruir o processo, protegendo informações legalmente reservadas. O objetivo não é criminalizar uma reunião. É tornar visível uma assimetria quando alguns conseguem acesso sistemático e outros desconhecem até a existência da decisão.

As portas entre funções públicas e privadas exigem regras proporcionais. Uma pessoa pode levar conhecimentos úteis de um setor para o outro. Também pode beneficiar de decisões que tomou enquanto exercia poder público. Períodos de impedimento, declaração de interesses e apreciação independente devem considerar o risco específico da função. Uma proibição indiferenciada pode afastar pessoas competentes; ausência de regras pode comprometer a confiança. O desenho deve tornar os conflitos identificáveis antes de causarem dano.

A contratação pública concentra riscos porque movimenta recursos e envolve informação técnica. Publicar o anúncio e o valor inicial não chega. É preciso acompanhar alterações contratuais, execução, pagamentos e resultado final. Um contrato competitivo pode tornar-se caro através de alterações posteriores. Uma adjudicação aparentemente barata pode gerar custos de manutenção elevados. A avaliação deve considerar o ciclo de vida e a qualidade entregue, mantendo rastreáveis as decisões.

Uma plataforma aberta de contratos deve permitir pesquisar fornecedores, beneficiários efetivos quando a lei permite, alterações e

padrões de concentração. Alertas automáticos podem assinalar casos para exame, mas não constituem prova. Um fornecedor frequente pode ser o único tecnicamente habilitado; uma coincidência pode ter explicação legítima. O controlo baseado em risco precisa de profissionais que investiguem e registem o fundamento das conclusões. A automatização ajuda a escolher onde olhar.

O denunciante necessita de proteção efetiva e de canais que funcionem. Receber uma comunicação e deixá-la sem acompanhamento reduz a confiança. A proteção deve coexistir com defesa de quem é visado e com sanções para atuação comprovadamente abusiva. O interesse coletivo está em apurar factos. A pressão pública pode exigir esclarecimento, mas não deve substituir o processo por uma condenação mediática.

O dinheiro ilícito pode distorcer concorrência quando compra ativos ou sustenta atividades sem a disciplina de um retorno legítimo. A dimensão desse fenómeno em Portugal não pode ser inferida de apreensões de droga ou de bens arrestados. A supervisão financeira e dos setores de risco deve acompanhar beneficiários, operações e recuperação

patrimonial. Contar comunicações suspeitas mede atividade do sistema, não necessariamente a sua eficácia final. A cadeia de resultados deve ser observada até à decisão definitiva. [R14]

O livro não financia reformas com uma previsão de dinheiro recuperado da corrupção. Esse dinheiro é incerto, sujeito a processos e muitas vezes não recorrente. Mesmo uma recuperação elevada não paga indefinidamente salários ou serviços. A integridade vale pelos danos evitados, pela concorrência e pela confiança que protege. Transformá-la numa receita orçamental garantida seria repetir a ilusão de que um problema difícil se resolve com um número conveniente.

O objetivo institucional será reduzir a oportunidade de favorecimento e aumentar a probabilidade de deteção. Isso implica regras compreensíveis, controlo profissional e consequências aplicadas dentro da lei. Uma administração em que só os pequenos erros são visíveis e as grandes decisões permanecem opacas perde autoridade moral. O escrutínio deve acompanhar o poder na proporção dos recursos que administra.

8 A justiça como infraestrutura económica

Um contrato só organiza uma relação económica se puder ser cumprido ou defendido. Quando uma empresa não recebe e a resolução é imprevisível, precisa de reservar mais dinheiro, limitar clientes ou exigir garantias. O custo pode chegar ao preço pago pelo consumidor e ao investimento que não acontece. A justiça participa, assim, na economia através da segurança das relações, embora a sua finalidade inclua direitos e garantias que não podem ser reduzidos ao retorno financeiro.

A rapidez merece ser medida juntamente com qualidade e independência. Uma decisão apressada pode criar erro e recurso; uma decisão rigorosa pode exigir tempo. O indicador adequado separa tipos de processo, etapas e complexidade. A duração mediana mostra uma experiência típica; o percentil mais elevado revela os casos que ficam muito para trás. A idade do acervo pendente ajuda a distinguir melhoria na entrada de processos e resolução do passado.

Os tribunais precisam de meios que correspondam às funções. Recursos humanos, formação, perícias e sistemas interoperáveis devem ser planeados em conjunto. Acrescentar software a um serviço sem capacidade de organização não garante melhoria. Um magistrado que recebe informação em formatos incompatíveis continua a perder tempo, mesmo com equipamentos novos. A reforma deve envolver quem trabalha no processo e mapear as tarefas antes de contratar tecnologia.

A especialização pode melhorar a compreensão de matérias complexas. Insolvência, concorrência, fiscalidade e criminalidade financeira exigem conhecimentos que não se improvisam. Deve ser acompanhada de distribuição de processos, formação contínua e apoio pericial independente. Criar uma unidade sem profissionais disponíveis apenas muda o nome da insuficiência. A implementação precisa de um plano de recrutamento e de retenção compatível com o mercado dessas competências.

A insolvência deve distinguir empresas viáveis com dificuldades temporárias e atividades sem

perspetiva económica. Recuperar a primeira pode preservar valor, empregos e conhecimento. Prolongar indefinidamente a segunda pode imobilizar recursos e aumentar perdas. O processo precisa de informação fiável, incentivos aos credores e proteção adequada dos trabalhadores. O encerramento de uma empresa pode ser doloroso sem constituir uma falha moral de todos os envolvidos.

A justiça administrativa e fiscal afeta diretamente a confiança no Estado. Um contribuinte deve conseguir contestar uma decisão sem consumir uma parte desproporcionada da vida e dos recursos. A administração deve corrigir erros reconhecidos antes de obrigar à litigância. A mediação e outros meios adequados podem ajudar em matérias específicas, mas não devem pressionar a parte mais fraca a aceitar uma solução injusta apenas para reduzir estatísticas de pendência.

O acesso à justiça merece uma avaliação territorial e económica. Um direito formal torna-se insuficiente quando o custo, a distância ou a linguagem impedem a sua utilização. Apoio judiciário, informação

acessível e atendimento assistido devem integrar o programa. A digitalização não pode pressupor que todos dispõem de equipamento, literacia e capacidade de interpretar o processo. A porta eletrónica precisa de uma alternativa humana.

A independência judicial deve ser preservada durante qualquer reforma. Metas administrativas não podem determinar o sentido de uma decisão nem impor quotas de condenação. A avaliação do funcionamento serve para identificar recursos e atrasos, respeitando as competências institucionais. O desempenho criminal não se mede pela taxa de condenação isolada: uma absolvição fundada é também um resultado correto do Estado de direito.

Propõe-se um programa inicial de diagnóstico por jurisdição, seguido de intervenções em etapas específicas. A resolução do acervo mais antigo deve ter recursos identificados e acompanhamento público agregado. Os resultados serão comparados com a situação anterior e com a entrada de novos processos. A meta é tornar a justiça mais acessível e previsível, com a prudência de quem sabe que

a pressa administrativa pode atingir direitos que demoram muito mais tempo a reparar.

9 O Estado e o tempo do cidadão

O cidadão encontra o Estado em acontecimentos concretos: uma licença, uma prestação, um registo, uma consulta ou uma resposta. A qualidade dessa relação depende de informação e previsibilidade. Uma decisão negativa fundamentada permite ajustar planos. Uma espera sem explicação impede até esse ajustamento. O tempo consumido entra raramente na contabilidade pública, embora saia todos os dias da vida de pessoas e empresas.

O relato de uma licença municipal que levou um ano, incluído na parte final, é um testemunho do autor. Não demonstra a situação de todos os municípios e atravessou o período da pandemia. Mostra, porém, que a avaliação do serviço precisa de considerar a experiência completa. Saber que um processo foi recebido não equivale a saber o que falta, quem o trata e quando pode haver decisão. A administração deve conseguir tornar esse percurso legível.

Uma reforma administrativa começa pelo processo. Cada documento exigido deve ter

uma finalidade, uma base e uma entidade responsável. Se o Estado já possui informação, deve estudar a possibilidade legal e técnica de a reutilizar. Se duas entidades analisam a mesma condição, importa esclarecer se a duplicação protege um interesse distinto ou apenas repete trabalho. A simplificação responsável reduz exigências redundantes e conserva as que defendem segurança, ambiente e direitos.

A distribuição de risco é essencial. Uma obra de elevada complexidade não deve receber o mesmo controlo de uma alteração simples. Procedimentos diferenciados podem concentrar recursos nos casos mais exigentes. Comunicação prévia, aprovação tácita ou fiscalização posterior só devem ser utilizadas onde o enquadramento e o risco o permitem. O livro propõe estudar e aplicar esses instrumentos; não presume que a lei atual os admite em todas as situações.

O processo digital deve mostrar estados que correspondem a trabalho real. Expressões vagas como em análise podem prolongar-se sem acrescentar informação. Uma plataforma útil identifica a fase, a diligência pendente, o prazo aplicável e a razão de uma suspensão.

Deve permitir registrar quando a informação foi pedida e quando foi recebida. Assim torna-se possível distinguir espera imputável ao serviço, ao requerente ou a uma terceira entidade.

A responsabilização exige capacidade de execução. Um dirigente não pode responder por prazos que depende de cumprir sem técnicos suficientes, mas deve demonstrar a necessidade e reorganizar o que controla. A tutela deve assumir a decisão sobre recursos. A avaliação deve considerar os casos difíceis para evitar incentivos à seleção. A administração melhora quando cada responsabilidade possui um titular e uma relação explícita com o resultado.

O atendimento assistido mantém importância. A eficiência não deve transferir toda a complexidade para o cidadão. Pessoas com deficiência, dificuldades de leitura ou acesso digital precisam de um canal adequado. O custo do serviço deve incluir chamadas, deslocações e repetição de pedidos. Se a plataforma poupa recursos públicos enquanto multiplica o trabalho privado, a melhoria global pode ser menor do que o relatório anuncia.

É possível começar com poucos processos frequentes e caros em tempo. Uma equipa deve medir o percurso anterior, testar a mudança num conjunto de serviços e acompanhar qualidade e satisfação. Depois poderá ampliar o sistema com base em resultados. A centralização de padrões não exige centralizar todas as decisões. Municípios e serviços podem conservar competências enquanto partilham formatos, informação e critérios de acompanhamento.

A proposta é um compromisso público de previsibilidade, com dados sobre tempo de resposta e fundamentação dos atrasos. O prazo legal continua a ter o seu próprio significado e a sua fiscalização. A meta administrativa oferece um instrumento adicional de gestão. O cidadão deve perceber a diferença. Um Estado capaz começa por fazer com rigor aquilo que já prometeu, antes de acrescentar uma nova promessa ao formulário.

10 O orçamento e a escolha entre prioridades

O orçamento é uma expressão material das prioridades. Revela aquilo que uma sociedade financia, quem suporta o custo e que compromissos transfere para o futuro. Uma promessa sem financiamento é uma escolha incompleta. Um corte sem avaliação de consequências também. A discussão precisa de tornar visíveis os custos recorrentes, o investimento inicial e a manutenção que permitirá conservar o serviço.

Um edifício público pode ser pago por um fundo europeu e exigir depois profissionais, energia e reparações durante décadas. O financiamento da construção não resolve o financiamento do funcionamento. Esta distinção deve acompanhar cada projeto antes da aprovação. Equipamentos sem equipas e plataformas sem manutenção podem conservar a aparência do investimento e perder a função. A avaliação deve incluir o custo de vida útil.

Revisões de despesa devem examinar programas e resultados, sem começar por

presumir uma percentagem de desperdício. Parte da despesa pode ser reorganizada; parte pode precisar de reforço. A poupança só entra nas contas depois de uma decisão executável, com calendário e consequências. Prometer reformas financiadas por eficiência futura permite anunciar simultaneamente todos os benefícios e adiar a única parte difícil: explicar quem perde recursos e porquê.

A sustentabilidade orçamental depende de crescimento nominal, juros, saldos primários e outros ajustamentos. O denominador importa: a dívida em percentagem do PIB pode cair enquanto a dívida em euros aumenta. Isso pode ser compatível com melhoria da capacidade de pagamento, mas deve ser explicado. O crescimento real desejado não dispensa gestão prudente, sobretudo num contexto de envelhecimento e choques externos.

Uma política tributária pode reduzir a receita imediatamente e produzir benefícios económicos apenas mais tarde. Esses benefícios são incertos. Devem ser estimados com intervalos e avaliados depois, em vez de assumir que toda a redução fiscal se paga sozinha. O programa deste livro utiliza uma

linha de base conservadora. Ganhos superiores podem financiar aceleração posterior; não servem de garantia para compromissos irreversíveis no primeiro ano.

A despesa pública deve ser apresentada de modo a permitir acompanhar o objetivo.

Classificações contabilísticas são necessárias, mas o cidadão precisa também de saber o que um programa pretende fazer. O orçamento por programas pode associar recursos a resultados, desde que não esconda custos partilhados e não transforme métricas em propaganda. Uma escola serve vários objetivos e um hospital trata casos diversos. A informação deve respeitar essa complexidade.

O controlo de investimentos deve comparar alternativas. Uma obra pode parecer útil e ainda assim ser inferior a outra utilização dos mesmos recursos. A opção de não construir merece ser avaliada. Custos de manutenção, procura provável e efeitos territoriais devem entrar na conta. Uma análise independente não elimina a decisão política, mas permite ao decisor explicar quando escolhe uma opção por razões distributivas ou estratégicas que vão além do retorno estimado.

O livro apresenta um envelope financeiro ilustrativo para reformas. Não é uma proposta de Orçamento do Estado nem uma avaliação oficial. Define limites, distingue recursos existentes e adicionais e exige validação antes de aprovar despesas. A incerteza é tratada através de execução faseada. Se uma fonte desaparece, a medida precisa de substituição financiada ou de redução, não de uma nova palavra para designar o mesmo défice.

Prudência não significa desistir de investir. Significa conservar capacidade para investir quando o país precisa. Um Estado que elimina manutenção para melhorar um saldo pode comprar uma avaria futura. Um Estado que gasta sem retorno pode comprometer os serviços seguintes. O critério proposto é exigente para ambos: proteger a capacidade pública, publicar as escolhas e acompanhar o resultado.

11 O território e a administração local

O país não vive todo à mesma distância de um hospital, de uma estação ou de um emprego qualificado. A política territorial deve enfrentar essa desigualdade sem prometer reproduzir cada serviço em cada localidade. Algumas funções precisam de escala; outras dependem da proximidade. A questão é definir um nível de acesso real, com transporte, atendimento e soluções adequadas à população que existe.

Municípios conhecem necessidades locais, mas possuem capacidades administrativas diferentes. A descentralização deve transferir recursos e competências técnicas, além de responsabilidades. Se a mesma obrigação chega a estruturas com meios muito distintos, pode ampliar desigualdades. A cooperação intermunicipal permite partilhar equipas especializadas, compras e sistemas, conservando decisões próximas das comunidades.

O financiamento local deve reduzir incentivos prejudiciais. Se receitas dependem fortemente

de determinada ocupação do solo, a decisão urbanística pode ser pressionada por objetivos financeiros imediatos. Uma revisão deve estudar essa relação e proteger planeamento de longo prazo. A compensação entre territórios precisa de critérios claros, incluindo necessidades sociais, dispersão e custo de serviços. O cidadão deve perceber por que duas autarquias recebem montantes diferentes.

O interior precisa de oportunidades produtivas e de serviços confiáveis. Um benefício fiscal sem médicos, habitação adequada ou conectividade pode atrair poucos profissionais. Uma zona empresarial sem procura pode transformar-se num investimento vazio. A estratégia deve partir de atividades existentes, recursos locais e ligações aos mercados. A distância é um custo a reduzir; não é uma identidade económica suficiente.

O teletrabalho e os serviços digitais ampliam escolhas, mas não substituem todas as relações presenciais. Empresas tecnológicas podem instalar equipas em cidades menores se houver competências e qualidade de vida. Laboratórios, indústrias e logística dependem de outras condições. Cada território deve

escolher prioridades plausíveis, em vez de anunciar as mesmas tecnologias emergentes independentemente da sua base real.

O planeamento da habitação deve acompanhar emprego e mobilidade. Construir longe de tudo pode reduzir o preço inicial e aumentar custos de deslocação, energia e tempo.

Reabilitação, densificação adequada e novas áreas urbanas exigem comparação de alternativas. A decisão deve considerar riscos de incêndio, inundação e pressão sobre água. O solo barato pode tornar-se caro quando os riscos e os serviços ficam fora da conta.

A participação local pode ser muito concreta. Publicar contratos, execução de obras e tempos de licenciamento permite observar o poder perto de casa. A linguagem deve ser acessível e os dados comparáveis. O conflito entre desenvolvimento e conservação merece informação sobre impactos, em vez de rótulos aplicados aos participantes. A legitimidade aumenta quando a decisão explica o equilíbrio escolhido.

A reforma propõe equipas técnicas partilhadas, padrões nacionais de dados e contratos de desempenho territorial que

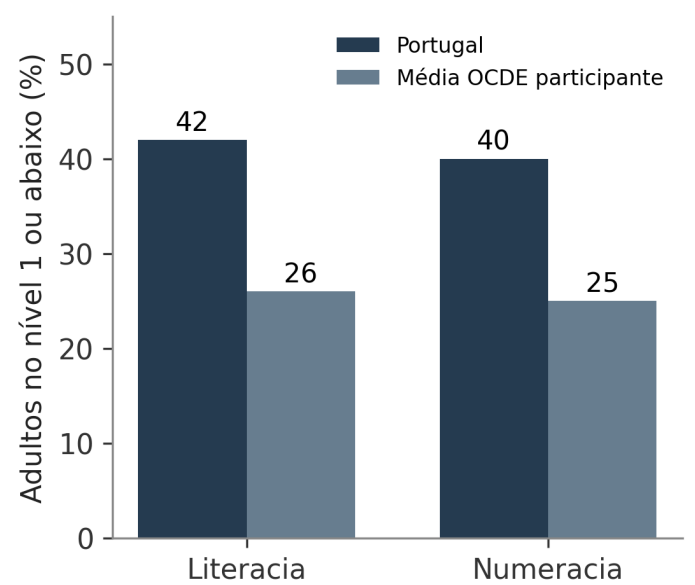
respeitem competências legais. O acompanhamento deve incluir acesso a serviços, emprego e qualidade de vida, não apenas dinheiro executado. A capacidade de um município não se mede pelo número de inaugurações. Mede-se também pela previsibilidade com que conserva e serve aquilo que já existe.

O território participa na meta de crescimento através da utilização de capacidades hoje subaproveitadas. Uma região não precisa de imitar Lisboa para criar valor. Precisa de encontrar atividades viáveis e de oferecer condições para pessoas e empresas as desenvolverem. A política nacional deve abrir esse caminho, sem transformar cada município numa competição por um subsídio com prazo de candidatura.

Parte III Aprender e trabalhar melhor

12 A escola que prepara a autonomia

Figura 2 Competências básicas dos adultos



Fonte R07, avaliação de 2023 publicada em 2024. Adultos de 16 a 65 anos. Níveis de desempenho em tarefas específicas.

A qualidade de uma escola observa-se no que os alunos conseguem compreender e fazer. Diplomas e classificações têm utilidade, mas não substituem aprendizagem. Uma pessoa pode terminar um percurso e continuar com dificuldades para interpretar um contrato, comparar percentagens ou distinguir uma hipótese de um facto. A economia sente essa fragilidade quando precisa de adaptar processos. A democracia sente-a quando o debate exige avaliar informação e argumentos.

O Inquérito às Competências dos Adultos de 2023, publicado pela OCDE em 2024, identificou 42% dos adultos portugueses de 16 a 65 anos no nível 1 ou abaixo em literacia, face a 26% na média participante. Em numeracia, as proporções eram 40% e 25%. Os resultados descrevem tarefas e níveis específicos; não autorizam chamar incapazes aos participantes. A amostra portuguesa incluiu 3160 adultos e teve uma taxa de resposta de 39%, com os procedimentos estatísticos descritos pela OCDE. [R07]

O diagnóstico reforça a necessidade de consolidar leitura, escrita e matemática desde cedo. Um programa de recuperação deve identificar dificuldades sem converter a

avaliação numa marca permanente. A intervenção precisa de pequenos grupos, tempo adequado e profissionais preparados. As escolas com maior vulnerabilidade necessitam de recursos proporcionais às necessidades, não apenas do mesmo valor por aluno. Igualdade de oportunidade pode exigir tratamento diferente para enfrentar obstáculos diferentes.

A estabilidade das equipas importa para aprender sobre os próprios alunos. A colocação e a retenção de professores devem considerar condições de trabalho, deslocações e habitação. Uma escola que recebe continuamente profissionais novos perde parte da memória pedagógica. A avaliação deve conhecer esse contexto antes de comparar resultados. Não basta pedir às pessoas que permaneçam; é preciso criar uma carreira e um ambiente em que permanecer seja uma escolha razoável.

O professor deve ter autoridade para ensinar dentro de regras claras. A escola precisa de procedimentos para proteger alunos e profissionais, tratar conflitos e encaminhar dificuldades. Problemas de saúde mental, vulnerabilidade familiar e violência exigem

colaboração de serviços especializados. Transferir tudo para o professor reduz a capacidade de ensinar e pode deixar os próprios problemas sem tratamento competente. Uma rede que funciona distribui responsabilidade e mantém acompanhamento. O currículo deve permitir conhecimento sólido e aplicação. Um projeto sobre consumo de energia pode usar matemática, física, escrita e discussão cívica. A aplicação não substitui os fundamentos; ajuda a perceber para que servem. O ensino deve cultivar curiosidade e rigor, incluindo a possibilidade de errar e corrigir. A memorização tem funções úteis, mas torna-se insuficiente quando o aluno precisa de lidar com uma situação que nunca viu.

A tecnologia educativa deve ser escolhida pelo efeito na aprendizagem. Um dispositivo pode apoiar acessibilidade, simulação e pesquisa. Pode também distrair ou reproduzir fichas sem melhorar o trabalho. A avaliação deve comparar práticas, considerar idade e proteger dados. Ferramentas de inteligência artificial exigem aprender a verificar respostas e a reconhecer limites. A pessoa que apenas copia um resultado pode conservar a

aparência de desempenho e perder a oportunidade de pensar.

A educação cívica deve ensinar instituições e controvérsias com pluralismo. Ler um orçamento simples, analisar uma promessa e examinar a fonte de uma notícia desenvolve autonomia. A avaliação pode incidir no raciocínio e na evidência, sem premiar uma opinião política específica. A democracia precisa de pessoas capazes de discordar do professor, do governante e do autor deste livro com argumentos que possam ser examinados.

O horizonte de vinte anos permite acompanhar uma geração desde a infância até à entrada no trabalho. A primeira fase deve proteger aprendizagens básicas e condições docentes. A segunda acompanha transições e competências; a terceira avalia o percurso adulto. As metas precisam de dados comparáveis e de atenção aos alunos que abandonam ou mudam de escola. A reforma educativa amadurece quando o resultado continua visível muito depois da conferência que a anunciou.

13 A formação profissional e a aprendizagem adulta

A formação profissional deve oferecer uma via de qualificação com valor próprio. O aluno precisa de saber que pode aprender uma profissão, continuar estudos e mudar de percurso. Uma escolha que fecha alternativas demasiado cedo perde talento. A qualidade depende de professores, oficinas, equipamentos e contacto real com o trabalho. O nome do curso não resolve uma máquina avariada nem um estágio em que ninguém tem tempo para ensinar.

A ligação às empresas deve ter obrigações dos dois lados. A escola organiza aprendizagem e avaliação; a empresa oferece tarefas adequadas, supervisão e condições de segurança. Um estágio não pode ser apenas mão de obra barata. O tutor precisa de tempo e preparação. A inspeção e o acompanhamento devem observar o que o aluno aprendeu, permitindo corrigir ou terminar relações que não cumprem o objetivo.

As qualificações devem ser portáteis. Um trabalhador formado para uma tarefa muito

estreita pode ficar vulnerável se a empresa muda ou fecha. Conhecimentos técnicos precisam de fundamentos que permitam adaptação: leitura de desenho, medição, manutenção, segurança, dados e comunicação. A formação deve combinar utilidade imediata e capacidade futura. Essa combinação exige diálogo com diferentes empregadores, em vez de dependência de um único parceiro.

O reconhecimento de competências adquiridas no trabalho pode evitar repetição e dar valor a percursos não escolares. Deve envolver demonstração, avaliação e identificação de lacunas. Certificar experiência sem examinar competências desvaloriza o próprio certificado. Obrigar uma pessoa experiente a começar sempre do princípio desperdiça tempo. Um processo exigente e acessível oferece uma solução intermédia que respeita o que já foi aprendido.

Para adultos, o maior obstáculo pode ser o tempo. Um curso útil à noite torna-se impraticável para quem trabalha por turnos e cuida de familiares. Contas individuais de formação, dispensa parcial remunerada e modalidades flexíveis podem ajudar. O custo deve ser partilhado de acordo com o benefício

e a capacidade. As empresas que recebem apoio público para modernização devem assumir compromissos de formação ligados ao investimento.

A oferta deve responder a necessidades verificadas. Cursos escolhidos apenas porque existe financiamento podem multiplicar certificados sem abrir oportunidades. Observatórios locais de competências devem reunir informação sobre vagas, evolução tecnológica e resultados dos formandos. Essa informação não é uma previsão perfeita. Deve ser atualizada e permitir corrigir a oferta quando a procura muda, conservando formação de base que mantém valor em diferentes cenários.

A avaliação acompanha emprego, progressão salarial e utilização das competências. Deve comparar participantes com pessoas semelhantes, considerando seleção e condições do mercado. Uma taxa elevada de emprego pode refletir o facto de o curso admitir apenas candidatos já favorecidos. Um curso dirigido a pessoas com dificuldades maiores pode ter um efeito importante e uma taxa final mais baixa. Os indicadores precisam

de contexto para evitar recompensar a exclusão.

O programa proposto cria redes regionais de aprendizagem, com equipamentos partilhados e horários compatíveis com trabalho. Prioriza competências técnicas e básicas necessárias à adaptação, sem excluir cultura e cidadania. A escolha deve ser acompanhada por aconselhamento independente do fornecedor do curso. A pessoa precisa de informação sobre qualidade, custos e alternativas antes de assumir tempo ou dívida.

Um país que pretende crescer depressa não pode esperar que toda a força de trabalho seja renovada pela entrada de jovens. Precisa de ajudar quem já trabalha a aprender. A formação adulta é uma política de produtividade e uma proteção perante a mudança. O seu sucesso mede-se quando alguém utiliza uma competência nova para resolver um problema, ganhar autonomia ou encontrar uma oportunidade que antes não conseguia alcançar.

14 A universidade e a transformação do conhecimento

A investigação possui valor que não cabe num contrato empresarial. A compreensão do mundo, a cultura e a formação avançada justificam apoio público. Ao mesmo tempo, uma economia precisa de caminhos para transformar conhecimento em produtos, processos e serviços. Tratar estas funções como inimigas empobrece ambas. O desafio é construir relações adequadas, com incentivos claros e tempo para atividades que amadurecem de maneira diferente.

O financiamento científico deve garantir uma base estável e espaço competitivo. Equipas não conseguem planear investigação relevante se passam grande parte do tempo a sobreviver entre concursos. A avaliação deve considerar qualidade, formação de pessoas e contributos para o conhecimento. Contar publicações ou patentes isoladamente pode incentivar quantidade sem importância. A instituição deve justificar prioridades e permitir revisão externa que respeite diferenças entre áreas.

A transferência de conhecimento precisa de profissionais que compreendam ciência e utilização. Um gabinete limitado a organizar eventos deixa muitas oportunidades sem acompanhamento. Contratos, propriedade intelectual, validação técnica e acesso a clientes exigem trabalho especializado. As regras devem ser suficientemente claras para que investigadores e empresas saibam negociar. Também devem evitar que um interesse privado se aproprie injustificadamente de conhecimento financiado pela comunidade.

Laboratórios partilhados podem ajudar empresas que não conseguem possuir todo o equipamento necessário. O acesso deve ter preços, critérios e tempos previsíveis. A relação precisa de projetos concretos: testar um material, validar um sensor ou melhorar um processo. O equipamento só contribui para a produtividade quando pode ser utilizado com assistência competente. A compra merece ser acompanhada por um plano de funcionamento e procura.

Os doutoramentos ligados a empresas podem desenvolver competências e problemas úteis, desde que conservem exigência académica e

liberdade para publicar nos termos acordados. A empresa não deve tratar o investigador como trabalhador barato; a universidade não deve ignorar o contexto de aplicação. A avaliação acompanha aprendizagem, qualidade e resultados, sem pressupor que todo o projeto gerará imediatamente uma patente rentável.

A criação de empresas de base científica enfrenta uma transição difícil entre demonstração e produção. Um resultado de laboratório pode falhar em escala, exigir certificação ou precisar de um comprador inicial. O apoio público deve concentrar-se em riscos que o mercado financia mal e que possuem benefício social plausível. A ajuda deve ter etapas, revisão e possibilidade de encerramento. O risco tecnológico existe mesmo quando a equipa é excelente.

Universidades e politécnicos têm missões complementares. O país precisa de investigação avançada, engenharia aplicada, formação técnica e ligação territorial. Uma hierarquia que desvaloriza a aplicação pode afastar estudantes e empresas. Uma orientação que transforma todo o ensino superior em resposta imediata a vagas perde

capacidade de pensar a longo prazo. O sistema deve permitir percursos e cooperação sem uniformizar instituições.

A contratação pública pode oferecer problemas reais à inovação: reduzir desperdício de água, melhorar acesso a serviços ou monitorizar infraestruturas. Os concursos devem descrever necessidades e critérios, abrindo espaço a soluções diferentes. A adjudicação precisa de garantir concorrência, segurança e interoperabilidade. Um projeto experimental não deve tornar-se dependência permanente de um fornecedor sem avaliação.

O objetivo será aumentar a circulação entre conhecimento e utilização, conservando ciência que não promete aplicação próxima. O país ganha quando um investigador pode continuar a investigar, quando um técnico consegue aprender e quando uma empresa encontra apoio para testar uma solução. A relação amadurece através de projetos bem executados. A fotografia de um protocolo assinado constitui apenas o início do trabalho.

15 A gestão das empresas e a aprendizagem quotidiana

Uma empresa pode conhecer o seu produto e desconhecer os custos dos seus processos. Pode vender bem e organizar mal. A melhoria começa quando a gestão transforma conhecimento informal em informação que permite decidir. Quanto demora uma encomenda, onde surgem defeitos, que cliente gera valor, que máquina limita a produção? Sem estas respostas, uma tecnologia nova pode acrescentar despesas ao mesmo problema.

A experiência de Kaizen relatada na parte final ilustra uma tensão organizacional. A gestão anuncia participação, mas pode valorizar ideias pouco exigentes e ignorar mudanças que obrigam a rever responsabilidades. O episódio é uma memória pessoal de 1991, não um retrato estatístico das empresas portuguesas. A pergunta que permanece é útil: que comportamento uma organização ensina através do que recompensa?

Um sistema de sugestões precisa de resposta. A proposta pode ser rejeitada por custo, risco

ou incompatibilidade, mas a razão deve ser explicada. Ideias aprovadas precisam de responsáveis e acompanhamento. O trabalhador deve perceber que a melhoria pode beneficiar o cliente e a equipa. Se a única consequência da eficiência é intensificar trabalho sem reconhecimento, a participação perde incentivo e confiança.

A profissionalização da gestão não exige desprezar empresas familiares. Muitas possuem conhecimento, compromisso e horizonte longo. O problema surge quando funções dependem apenas de parentesco ou quando informação fica concentrada numa pessoa. Separar propriedade e competência operacional pode melhorar continuidade. Planos de sucessão, contas claras e delegação ajudam uma empresa a sobreviver ao fundador sem perder a sua identidade.

O apoio público deve começar por diagnóstico e trabalho aplicado. Um consultor que entrega um relatório sem acompanhar implementação pode conservar o problema com mais páginas. A empresa deve escolher objetivos mensuráveis e comprometer recursos próprios. Programas de demonstração entre empresas permitem observar métodos em

funcionamento. A aprendizagem entre pares pode ser mais convincente do que uma palestra sobre modernidade.

Os indicadores precisam de evitar otimização local. Um departamento que produz muito pode criar stock que o seguinte não consegue utilizar. Uma equipa comercial pode vender condições que a produção não suporta. Medir o fluxo completo permite perceber estas dependências. O cliente valoriza a entrega correta, no prazo e com qualidade, enquanto cada área tende a proteger o seu número. A gestão deve ligar resultados parciais ao resultado final.

O investimento em dados deve respeitar a maturidade da organização. Uma folha bem organizada pode ser um avanço importante numa empresa que ainda não conhece a procura. Um sistema integrado torna-se útil quando processos e responsabilidades estão definidos. A escolha não deve ser guiada pelo prestígio da ferramenta. O custo inclui implementação, formação, manutenção e possibilidade de mudar de fornecedor.

Os trabalhadores devem participar na mudança de funções. Automatizar uma tarefa

pode eliminar esforço repetitivo e abrir trabalho de maior valor. Pode também retirar autonomia ou criar vigilância excessiva. A negociação sobre objetivos, formação e utilização de dados ajuda a distribuir os benefícios. O programa de produtividade deve acompanhar qualidade do emprego, em vez de supor que qualquer redução de tempo é socialmente positiva.

Propõe-se uma rede de extensão empresarial com avaliação independente e comparticipação progressiva. Deve apoiar gestão, qualidade, tecnologia e acesso comercial, adaptando o serviço à empresa. A seleção não pode limitar-se aos candidatos mais preparados para preencher formulários. A melhoria produtiva terá alcance nacional quando chegar também a quem possui capacidade técnica e pouca capacidade administrativa. Ouvir quem conhece o trabalho será parte do método.

16 O mercado de trabalho e a segurança na mudança

A transformação económica implica mudanças de tarefas, empresas e setores. Uma estratégia que promete conservar todas as funções evita reconhecer essa realidade. Uma estratégia que abandona os trabalhadores durante a transição perde legitimidade e capacidades. A política deve oferecer segurança para mudar: informação, rendimento temporário adequado, formação útil e acesso a oportunidades reais.

A segmentação do mercado de trabalho pode concentrar instabilidade nos jovens e em grupos com menor poder de negociação. As regras devem proteger direitos e tornar compreensíveis obrigações. A simplificação administrativa não significa reduzir proteção por defeito. Pode diminuir incerteza sobre contratos, horários e procedimentos, mantendo fiscalização e acesso à justiça. O livro não propõe alterações legislativas sem análise do efeito distributivo e do enquadramento aplicável.

A contratação deve responder à atividade e às competências, evitando incentivos a relações

artificialmente precárias. Subsídios ligados ao número de contratações podem premiar rotatividade. O apoio deve observar duração, qualidade e adicionalidade. Uma empresa que contrataria de qualquer maneira não deve receber o mesmo benefício de uma intervenção que abre uma oportunidade a alguém excluído. A avaliação precisa de acompanhar o percurso depois de terminar o apoio.

Os serviços de emprego devem conhecer pessoas e empregadores. Um encaminhamento automático baseado apenas no diploma pode perder capacidades adquiridas. O acompanhamento precisa de identificar obstáculos: transporte, cuidados a familiares, saúde, língua ou formação. O objetivo não é obrigar a aceitar qualquer trabalho para melhorar uma estatística. É criar uma transição que aumenta autonomia e reduz o risco de regressar à mesma vulnerabilidade.

A negociação coletiva pode ligar remuneração, formação e produtividade. Setores com realidades diferentes precisam de soluções adaptadas. A transparência sobre resultados ajuda a construir confiança, respeitando informação empresarial sensível. A

participação de trabalhadores na melhoria deve ter reconhecimento. Os ganhos de produtividade tornam-se socialmente mais sustentáveis quando a remuneração acompanha parte da capacidade adicional.

O trabalho independente merece proteção e enquadramento adequado. Pode oferecer autonomia e inovação; pode também esconder dependência económica de um único contratante. O sistema deve distinguir situações e facilitar contribuições compreensíveis, cobertura social e cobrança de pagamentos. Obrigações administrativas desproporcionadas afetam quem possui menos escala. A simplificação deve conservar a possibilidade de fiscalizar relações que apenas mudaram de nome.

A saúde no trabalho participa na produtividade. Jornadas excessivas, insegurança e esforço mal organizado podem aumentar absentismo e acidentes. A prevenção exige avaliação específica por atividade. A utilização de indicadores deve evitar culpar trabalhadores por doenças ou favorecer seleção discriminatória. Uma empresa saudável ganha capacidade quando o trabalho

pode ser realizado sem consumir de forma evitável a saúde de quem o executa.

A aprendizagem de novas tecnologias precisa de tempo remunerado e oportunidades distribuídas. Se apenas os profissionais já qualificados recebem formação, a distância cresce. Programas públicos e empresariais devem alcançar funções expostas à automatização e acompanhar o destino das pessoas. A intervenção não pode prometer que cada emprego desaparecerá ou permanecerá; pode preparar caminhos de adaptação e reduzir a surpresa.

O contrato social proposto liga flexibilidade de organização a responsabilidade na transição. O Estado oferece serviços e proteção; empresas investem em competências e cumprem regras; trabalhadores participam e possuem voz. O equilíbrio deve ser discutido democraticamente, com consequências visíveis. Uma economia capaz de mudar precisa de pessoas que possam enfrentar a mudança sem sentir que toda a sua segurança foi entregue a uma palavra estrangeira num plano de consultoria.

Parte IV Transformar a capacidade produtiva

17 O capital que financia capacidade

O financiamento chega a um projeto através de uma avaliação de risco. A natureza do ativo influencia essa avaliação. Um imóvel pode oferecer garantia facilmente identificável.

Uma equipa de investigação, um algoritmo ou uma rede comercial possuem valor mais difícil de recuperar numa falha. Uma economia que depende demasiado de garantias materiais pode financiar mal atividades cujo potencial reside no conhecimento. A política deve compreender essa diferença antes de concluir que falta apenas crédito.

Uma empresa precisa de financiamento adequado ao seu percurso. Crédito de curto prazo pode servir necessidades de tesouraria; capital próprio pode suportar uma fase longa e incerta. Financiamento garantido pelo Estado transfere parte do risco para os contribuintes e merece avaliação. A garantia não deve substituir análise de viabilidade nem conservar

indefinidamente empresas sem perspectiva. É um instrumento que deve ter preço, limite e propósito.

A capitalização melhora capacidade de absorver perdas e de investir. Pode resultar de lucros retidos, entrada de investidores ou reorganização de dívida em condições adequadas. Os proprietários podem recuar perder controlo. Essa escolha é legítima, mas possui custo quando impede uma oportunidade de expansão. A política deve reduzir obstáculos jurídicos e informacionais, sem obrigar cada empresa a seguir o mesmo modelo de propriedade.

Um fundo público de coinvestimento deve mobilizar investimento privado com regras transparentes. O investidor privado participa no risco; a equipa pública demonstra competência e independência. Condições excessivamente favoráveis podem socializar perdas e privatizar ganhos. A avaliação precisa de comparar o capital mobilizado com o que existiria sem intervenção. A origem pública do dinheiro não dispensa retorno e não elimina o interesse estratégico quando ele está claramente definido.

Mercados de capitais podem oferecer alternativas, mas exigem escala, informação e confiança. Custos de acesso devem ser proporcionais à empresa. Intermediários, auditoria e proteção do investidor têm funções importantes. A simplificação não deve criar um mercado onde pessoas sem conhecimento suportam riscos mal apresentados. A poupança nacional merece oportunidades produtivas e informação que permita avaliar o investimento.

Um exemplo hipotético ajuda a distinguir volume e qualidade. Duas empresas recebem um milhão de euros. A primeira compra um ativo que valoriza sem aumentar produção. A segunda moderniza um processo, aumenta qualidade e conquista compradores externos. Os efeitos macroeconómicos dependem do contexto e não podem ser concluídos apenas pelo montante. A política de investimento deve acompanhar utilização e resultados, respeitando que o segundo projeto também pode falhar.

A banca precisa de concorrência, supervisão e incentivos prudentes. Instituições sólidas protegem depósitos e continuidade do financiamento. A política pública deve evitar

que a ambição de crescimento pressione bancos a ignorar riscos. Uma expansão de crédito que alimenta ativos caros pode elevar atividade temporária e preparar perdas. O livro rejeita a ideia de alcançar 5% através de um novo ciclo de endividamento sem capacidade produtiva correspondente.

A informação empresarial pode reduzir assimetrias. Contas compreensíveis, indicadores de operação e histórico de pagamentos ajudam a avaliar projetos. Programas de preparação para investimento devem desenvolver essas capacidades. Não devem limitar-se a ensinar uma apresentação persuasiva. O investidor precisa de conhecer mercado, custos, riscos e equipa. A melhor promessa continua a ser um projeto que consegue mostrar como funciona.

O programa propõe instrumentos de capital para expansão e inovação, avaliação de garantias e apoio à governação empresarial. As decisões devem ser tomadas por equipas profissionais com controlo de conflitos de interesses. A existência de um fundo não constitui uma política industrial completa. O capital ganha valor quando encontra

competências, energia, clientes e instituições que permitem utilizar o investimento.

18 Os impostos e a previsibilidade

Uma empresa e uma família tomam decisões ao longo de anos. A previsibilidade tributária permite compreender o rendimento disponível e o retorno de um investimento. Mudanças frequentes, exceções e regras difíceis podem aumentar custos mesmo quando a taxa nominal parece moderada. A reforma deve examinar a experiência de cumprimento, os incentivos efetivos e a distribuição do esforço fiscal.

O sistema deve financiar serviços e proteção social, respeitando capacidade contributiva. A discussão sobre reduzir impostos precisa de identificar a receita perdida e aquilo que a substitui. Crescimento adicional pode recuperar parte, mas esse efeito exige demonstração. O livro não utiliza uma hipótese de autofinanciamento integral. Toda a redução tem uma estimativa inicial de custo e uma avaliação posterior do efeito económico e distributivo.

A neutralidade entre dívida e capital merece atenção. Se o sistema favorece excessivamente financiar por empréstimo, pode aumentar

vulnerabilidade empresarial. Alterações que apoiam capital próprio precisam de controlar abuso e custo. Benefícios ligados ao investimento devem distinguir aquisição normal e investimento adicional. Uma dedução ampla pode pagar decisões que já seriam tomadas, reduzindo receita sem alterar comportamento.

A tributação do trabalho deve considerar o rendimento líquido e a combinação com prestações. Um aumento bruto pode produzir uma melhoria líquida pequena em certos intervalos. Tabelas e regras devem evitar saltos desproporcionados e ser explicadas de modo acessível. A simplificação beneficia cidadãos e administração. Deve ser acompanhada por análise distributiva, porque remover uma exceção pode melhorar coerência e prejudicar um grupo que precisa de compensação.

Regimes especiais precisam de prazo e avaliação. Um incentivo criado para uma dificuldade transitória pode sobreviver muito depois dela. Beneficiários organizados defendem a continuidade; o custo distribui-se por contribuintes que raramente conhecem a medida. Publicar a despesa fiscal e o resultado

permite discutir a escolha. A renovação deve exigir uma justificação, em vez de depender do silêncio.

O apoio à inovação fiscal deve proteger projetos com risco real e benefício plausível. A despesa declarada não prova que surgiu conhecimento adicional. A administração precisa de capacidade técnica para verificar elegibilidade sem tornar o processo imprevisível. Pequenas empresas não devem depender de intermediários caros para compreender uma regra. Um instrumento acessível pode combinar padrões claros, verificação por risco e aconselhamento público.

A evasão fiscal distorce concorrência e reduz recursos. O combate deve utilizar informação, cooperação e fiscalização profissional. Não pode partir da presunção de que uma atividade inteira é fraudulenta. A automatização deve identificar casos para exame, conservando direito a contestar e corrigir. O contribuinte precisa de uma administração que reconhece os próprios erros com a mesma seriedade com que exige cumprimento.

A proposta inicial privilegia estabilidade plurianual, revisão de exceções e simplificação de obrigações repetidas. Qualquer mudança de taxas depende do espaço financeiro validado. O programa apresenta alternativas, não uma taxa mágica. Reduções na tributação do trabalho podem ter efeitos distintos de benefícios ao capital; a escolha deve considerar emprego, investimento, desigualdade e financiamento de serviços.

O sistema tributário merece uma regra política simples: cada benefício tem custo, cada alteração tem destinatários e cada promessa precisa de contas. A confiança não nasce de pagar pouco em todas as circunstâncias. Nasce também de perceber o critério, receber serviços e saber que as regras se aplicam de forma equitativa. O país precisa de um contrato fiscal que os cidadãos consigam compreender e fiscalizar.

19 A indústria e os mercados externos

Uma economia pequena ganha oportunidades quando vende a mercados maiores. Exportar permite ampliar escala, aprender com compradores exigentes e diversificar procura. Também expõe a concorrência, tarifas e choques. A estratégia deve combinar qualidade, conhecimento comercial e variedade de destinos. Vender mais barato pode abrir uma porta; permanecer depende muitas vezes de produzir de modo fiável e de oferecer algo difícil de substituir.

A política industrial deve partir de capacidades e problemas concretos. Portugal possui atividades e equipas em diferentes áreas, mas o livro não escolhe vencedores com base em prestígio tecnológico. Um projeto deve demonstrar competências, procura, fornecedores e possibilidade de aprendizagem. Materiais avançados, componentes industriais, software ou produtos agroalimentares podem criar valor em condições diferentes. O rótulo do setor não constitui prova de rentabilidade.

A transformação pode ocorrer dentro de atividades tradicionais. Uma empresa têxtil que desenvolve materiais técnicos, uma metalomecânica que fornece peças de precisão ou um produtor alimentar que melhora rastreabilidade podem aumentar valor. A modernização exige equipamentos e acesso a compradores. O Estado deve apoiar obstáculos comuns, evitando subsidiar um negócio apenas porque utiliza uma palavra sofisticada numa candidatura.

As cadeias de fornecedores são importantes para multiplicar efeitos locais. Um investimento estrangeiro pode trazer emprego e conhecimento; o benefício doméstico aumenta quando empresas nacionais conseguem participar. Programas de qualificação devem ajudar a cumprir qualidade, certificação e prazos. O apoio deve respeitar regras de concorrência e de auxílios aplicáveis. A ligação não pode depender de exigir compras nacionais em condições ilegais ou economicamente inviáveis.

O conteúdo importado das exportações altera a leitura do ganho nacional. Uma venda externa de cem euros pode incorporar componentes comprados fora. O valor

acrescentado doméstico será menor que o valor bruto exportado. Isso não torna a exportação inútil: a montagem pode gerar emprego, aprendizagem e serviços. Mas exige medir a evolução da participação nacional e evitar que o objetivo se limite ao volume apresentado na fronteira.

Um exemplo hipotético ilustra a escolha. Uma empresa vende um produto por duzentos euros e importa componentes de cento e vinte. Se desenvolve uma função que permite vender por duzentos e quarenta, com componentes de cento e trinta, a margem disponível para remunerar trabalho e capital pode aumentar. O resultado depende de restantes custos e procura. O ponto é procurar qualidade e capacidade própria, em vez de confundir faturação com riqueza retida.

O apoio à internacionalização deve incluir informação comercial, certificação, seguro de crédito e contactos qualificados. Missões empresariais precisam de acompanhamento de resultados. Uma viagem pode abrir relações; a avaliação deve observar contratos, aprendizagem e continuidade. Pequenas empresas podem cooperar em logística e representação. O programa deve permitir

partilhar custos sem eliminar concorrência entre participantes.

Os apoios setoriais devem ter condições e saída. Uma intervenção pode ser justificada para desenvolver uma capacidade estratégica ou enfrentar uma falha de coordenação. Deve publicar objetivo, custo, prazo e risco. A empresa que falha metas por razões controláveis não recebe renovação automática. A política industrial ganha credibilidade quando consegue encerrar projetos, e não apenas quando consegue anunciá-los.

A ambição exportadora para vinte anos será elevar valor acrescentado e diversificação. O acompanhamento deve observar produtividade, salários, mercados e fornecedores. A meta de crescimento exige procura externa suficiente; não basta expandir capacidade sem compradores. Portugal precisa de saber produzir e de saber vender, com a disciplina de quem aceita que o mundo continuará a mudar durante a execução do seu plano.

20 A transformação digital e a inteligência artificial

A digitalização pode reduzir custos de informação, melhorar qualidade e ampliar mercados. O efeito depende de utilização. Uma empresa que digitaliza documentos, mas conserva duplicações e decisões lentas, pode ganhar arquivo sem ganhar produtividade. A transformação começa pelo problema: que tarefa precisa de melhorar, que informação falta e como saberemos se a solução funcionou?

O Relatório da Década Digital de 2026 da Comissão Europeia reconhece boa conectividade e desempenho elevado em serviços públicos digitais em Portugal. Assinala, ao mesmo tempo, dificuldades na utilização empresarial de computação em nuvem e inteligência artificial e progressos mais lentos em competências digitais básicas. O diagnóstico mostra que infraestrutura e utilização avançada não caminham automaticamente juntas. [R08]

A inteligência artificial pode apoiar previsão, inspeção visual, manutenção e tratamento

documental. Uma ferramenta generativa pode preparar um rascunho; não garante correção. A escolha deve incluir dados, validação e responsabilidade. Um sistema utilizado num orçamento comercial possui risco diferente de um sistema que afeta saúde ou direitos. A intervenção humana precisa de ser real, com capacidade para compreender e contestar o resultado.

Um projeto piloto deve ter um processo anterior medido. Num exemplo hipotético, uma empresa demora duas horas a preparar um orçamento e comete erros frequentes de transcrição. O sistema reduz a preparação para quarenta minutos, mas exige dez minutos de verificação. O ganho útil é de setenta minutos, antes de custos adicionais. Se os erros aumentarem, o resultado pode ser pior apesar da velocidade. A avaliação deve observar qualidade, tempo e custo total.

A implantação deve considerar continuidade. Licenças, infraestrutura, atualização e segurança podem custar mais do que a demonstração inicial. A empresa precisa de saber como exportar dados e substituir fornecedor. Soluções abertas podem reduzir dependência em certos casos, mas exigem

competências para manter. Soluções comerciais podem oferecer suporte, mas criar custos recorrentes elevados. A decisão deve comparar o ciclo de vida e o risco, sem transformar um modelo em ideologia técnica.

A administração pública pode utilizar tecnologia para reduzir trabalho repetitivo e melhorar informação. Deve conservar rastreabilidade e alternativas de atendimento. Uma decisão que afeta um direito necessita de fundamento e de possibilidade de contestação. A contratação deve exigir interoperabilidade, acesso aos dados e condições de saída. O país não deve financiar uma plataforma que torna o serviço refém de quem a vendeu.

A cibersegurança é parte do investimento. Cópias de segurança, gestão de acessos, atualização e recuperação precisam de responsáveis. Um sistema eficiente até ao primeiro incidente pode produzir um custo superior ao ganho anterior. Pequenas empresas necessitam de apoio proporcional, orientado para práticas básicas e riscos concretos. A certificação só tem valor se corresponde a capacidades verificadas.

Os centros de apoio devem oferecer diagnóstico, ensaios e formação, com projetos curtos ligados a resultados. O subsídio à compra de software pode ser insuficiente quando faltam dados organizados. O apoio deve incluir preparação e mudança de processo. A avaliação compara empresas e acompanha o efeito após terminar a ajuda. A produtividade nacional depende da difusão por milhares de organizações, não apenas do sucesso das mais visíveis.

A política digital proposta privilegia problemas resolvidos, autonomia e segurança. Não atribui antecipadamente uma contribuição fixa da IA ao crescimento. Tecnologias, gestão e competências interagem; somar percentagens anunciadas para cada uma produziria dupla contagem. A ambição é colocar capacidade técnica ao serviço do trabalho, mantendo a pergunta que acompanha toda a boa engenharia: a solução demonstrou aquilo que prometeu?

21 A energia e a capacidade das redes

A energia participa no custo de produzir e na segurança de uma economia. A eletrificação cria oportunidades para reduzir dependência de combustíveis, mas aumenta a importância das redes, da flexibilidade e do armazenamento. Uma central instalada não equivale a energia disponível no local e no momento necessários. O sistema deve ser planeado como um conjunto, com custos e limites visíveis.

Portugal dispõe de condições para aproveitar fontes renováveis, mas a política precisa de comparar projetos e utilização. Excesso de capacidade numa zona sem rede pode limitar o benefício. Indústria que pretende eletrificar processos necessita de ligação e preço previsível. O planeamento deve articular oferta, procura, rede e interligações. A decisão não pode ser guiada apenas pela potência anunciada.

Contratos de longo prazo podem reduzir incerteza para produtores e consumidores. Devem ser compreendidos e avaliados perante

diferentes cenários de preço. A intervenção pública pode facilitar agregação de procura de empresas menores. Não deve garantir indiscriminadamente retornos privados ou transferir riscos que os participantes podem gerir. A transparência sobre compromissos protege contribuintes e consumidores.

A eficiência energética oferece ganhos antes de alguns investimentos mais complexos. Isolamento, motores, controlo e gestão podem reduzir consumo. O diagnóstico deve identificar medidas com retorno plausível e benefícios sociais. Famílias vulneráveis podem precisar de apoio porque não dispõem do capital inicial. O programa deve acompanhar poupança efetiva e conforto, evitando avaliar apenas equipamentos instalados.

Novas tecnologias exigem prudência. Hidrogénio, armazenamento e outras soluções podem ter funções importantes em utilizações específicas. O projeto deve demonstrar procura, custo e alternativa. Produzir uma substância porque existe financiamento não garante que alguém a compre em condições sustentáveis. O apoio deve ter etapas e revisão, incluindo custo de água, energia e infraestrutura.

O preço final inclui mais do que produção. Redes, impostos, encargos e perfil de consumo influenciam o custo. Comparações internacionais devem usar o mesmo tipo de consumidor e período. Uma empresa precisa de conhecer a sua situação efetiva, em vez de receber uma média nacional como explicação. A política deve permitir informação e concorrência, com proteção adequada a consumidores vulneráveis.

A segurança de abastecimento inclui clima, avarias e riscos externos. Manutenção, redundância e planos de recuperação têm custo antes de serem necessários. A avaliação deve considerar perdas evitadas. Um sistema barato em condições normais pode ser caro quando falha. O país deve conhecer dependências críticas e testar respostas, em cooperação europeia.

A transição tem efeitos distributivos. Certas famílias e setores precisam de mais tempo e capital para adaptar-se. A compensação deve ser orientada para necessidades e mudança, em vez de conservar indefinidamente consumo ineficiente. Políticas ambientais tornam-se mais legítimas quando explicam quem suporta o custo e como os vulneráveis são protegidos.

O objetivo climático deve coexistir com uma conta social transparente.

O programa propõe acelerar projetos de rede com avaliação e participação, apoiar eficiência e facilitar contratos previsíveis. Não promete eletricidade gratuita nem um preço futuro que não pode demonstrar. A energia contribuirá para o crescimento se melhorar custos, fiabilidade e capacidade produtiva. A política deve acompanhar esses resultados e conservar a possibilidade de corrigir apostas tecnológicas.

22 A logística e o valor do tempo

Uma encomenda que chega tarde pode comprometer uma fábrica muito longe do ponto onde ocorreu o atraso. A logística liga empresas, territórios e mercados. O seu valor depende de fiabilidade, informação e custo total. A velocidade isolada pode ser menos importante que saber quando a mercadoria chegará. A imprevisibilidade obriga a manter stocks maiores e reduz a confiança dos compradores.

Portos, ferrovia e estrada têm funções complementares. A escolha do investimento deve considerar procura, conexões e operação. Um terminal sem ligações adequadas pode deslocar o congestionamento. Uma linha sem capacidade ou serviço fiável pode ser pouco utilizada apesar do custo de construção. O planeamento deve incluir o funcionamento depois da inauguração, com responsabilidades e financiamento de manutenção.

A ligação aos mercados europeus exige interoperabilidade e coordenação. Decisões nacionais podem depender de investimentos e normas dos parceiros. O programa deve

acompanhar essas dependências e evitar calendários que pressupõem conclusão externa sem compromisso. O benefício económico de uma infraestrutura internacional depende do conjunto, não apenas do troço construído dentro da fronteira.

Os procedimentos aduaneiros e documentais também fazem parte da logística. Informação duplicada, formatos incompatíveis e falta de previsibilidade acrescentam tempo. A digitalização pode reduzir trabalho quando entidades partilham dados de forma legal e segura. A fiscalização baseada em risco precisa de conservar capacidade para identificar fraude e criminalidade. Simplificar e controlar melhor podem ser objetivos compatíveis quando o processo é bem desenhado.

A logística urbana afeta comércio, habitação e ambiente. Entregas, acesso de serviços e transporte de pessoas competem pelo espaço. Soluções de consolidação, horários e transporte público precisam de adaptação local. O objetivo não deve ser eliminar uma atividade sem oferecer alternativa viável. A avaliação acompanha tempo, emissões, segurança e efeito nos pequenos negócios.

O custo do tempo pode ser ilustrado sem o transformar em estimativa nacional. Uma empresa que precisa de manter cinquenta mil euros de stock adicional devido a incerteza suporta financiamento e armazenamento. Reduzir a variabilidade da entrega pode libertar recursos. O ganho depende da procura e da organização, não surge integralmente no dia da obra. As análises devem evitar somar todos os benefícios como se fossem independentes.

A manutenção merece prioridade explícita. Conservar uma infraestrutura existente pode ter retorno superior a construir uma nova. A deterioração aumenta custo e risco de interrupção. O programa deve publicar inventários, estado e necessidades de manutenção, com critérios de prioridade. A informação permite discutir por que uma reparação menos visível merece recursos antes de uma obra com maior valor político.

Grandes projetos precisam de revisão independente em momentos decisivos. Procura, custos e alternativas devem ser atualizados quando mudam condições. Continuar apenas porque já foi gasto dinheiro pode aumentar uma perda. Cancelar sem

avaliar custo e utilidade também pode destruir valor. A decisão deve olhar para o benefício futuro comparado com o custo restante.

A logística contribui para a meta de crescimento através de capacidade exportadora e redução de desperdício. O programa acompanha tempo de entrega, custo e utilização efetiva. O território ganha quando empresas conseguem chegar ao mercado e pessoas conseguem chegar ao trabalho. A mobilidade económica mede-se no percurso completo que uma vida ou uma encomenda precisa de realizar.

23 A água e a produção alimentar

A água limita escolhas económicas em certos territórios e períodos. Agricultura, turismo, indústria e consumo doméstico partilham recursos que o clima torna mais incertos. A política deve conhecer disponibilidade, perdas e utilização antes de distribuir promessas. Uma atividade rentável individualmente pode impor custos à comunidade se depende de água cujo preço não reflete escassez e infraestrutura.

A redução de perdas nas redes merece medição rigorosa. A água não faturada pode resultar de fugas, erros de medição e outras situações. O diagnóstico deve separar causas. Investimentos em deteção e manutenção precisam de priorização por custo e volume recuperável. A avaliação acompanha o efeito real depois da intervenção, evitando confundir equipamentos comprados com água poupada.

Na agricultura, eficiência não significa automaticamente redução do consumo total. Uma tecnologia que poupa por hectare pode incentivar a expansão da área ou a escolha de culturas mais exigentes. O programa precisa

de acompanhar o uso agregado e os direitos de utilização. A gestão deve combinar produtividade, conservação e regras que reflitam condições locais. O benefício técnico depende da resposta económica que provoca.

A escolha de culturas e métodos deve considerar rendimento, risco e recursos. O Estado pode oferecer informação, investigação e apoio à adaptação. Não deve decidir tudo de um gabinete nem subsidiar permanentemente escolhas incompatíveis com a disponibilidade. Pequenos produtores precisam de acesso a aconselhamento e capacidade de cooperação. A transição deve considerar rendimento e conhecimento acumulado.

A produção alimentar pode criar valor através de qualidade, transformação e distribuição. A venda de matéria-prima possui condições diferentes da comercialização de produtos diferenciados. Cooperativas e outras formas de organização podem ajudar a partilhar equipamento e negociar, desde que tenham gestão competente. A cooperação não dispensa transparência nem concorrência. O produtor deve conhecer custos e condições de saída.

A tecnologia de monitorização pode apoiar rega, manutenção e rastreabilidade. Os sistemas precisam de dados e calibração. Um sensor mal instalado pode oferecer precisão aparente. O apoio deve incluir formação e assistência, respeitando escala e capacidade de pagamento. O agricultor precisa de uma ferramenta útil à decisão, não de mais uma obrigação para manter um subsídio.

A reutilização de água e a dessalinização podem ter papéis específicos. Exigem análise de energia, custos, ambiente e utilização. O investimento deve comparar alternativas, incluindo conservação e reparação de redes. Uma solução cara pode ser necessária em certos locais; não deve tornar-se resposta automática a todos os problemas. O financiamento precisa de acompanhar operação e manutenção.

O preço da água deve considerar sustentabilidade e acesso básico. Uma tarifa progressiva ou outros mecanismos podem proteger consumos essenciais e sinalizar usos elevados, mas precisam de adaptação à dimensão das famílias e ao contexto. A política agrícola e industrial necessita de regras próprias. O objetivo é evitar tanto exclusão

como consumo que transfere custos excessivos para outros utilizadores.

A prosperidade para vinte anos exige recursos conservados. O programa acompanha água utilizada, valor acrescentado e estado ecológico, evitando reduzir a natureza a um rendimento anual. Uma economia que cresce enquanto esgota a condição da sua produção compra um resultado temporário. A gestão da água será um teste concreto à capacidade de planear antes de a escassez transformar todas as decisões em emergência.

24 O turismo e a diversificação dos serviços

O turismo trouxe procura, emprego e receitas externas. Merece ser tratado como uma atividade económica com benefícios e custos, em vez de ser celebrado ou culpado por princípio. A questão estratégica é saber que valor cria, como remunera e que pressão impõe ao território. A dependência excessiva de uma atividade expõe o país a choques específicos. Diversificar significa ampliar alternativas enquanto se melhora aquilo que já funciona.

O valor por visitante deve acompanhar o número de visitantes. Qualidade, duração da estadia e ligação a serviços locais podem alterar o efeito económico. O crescimento de volume pode pressionar água, habitação e espaço público. O resultado depende do contexto. Uma zona com capacidade disponível enfrenta uma escolha diferente de uma zona saturada. A política deve usar informação territorial e sazonal.

O trabalho no turismo precisa de condições que permitam qualificação e permanência.

Horários, alojamento e progressão influenciam a capacidade de prestar um serviço melhor. A produtividade pode aumentar através de organização, tecnologia e oferta diferenciada. Não deve ser procurada apenas pela intensificação do trabalho. O programa acompanha remuneração e qualidade do emprego como parte do resultado económico. O alojamento e a habitação possuem relações locais que precisam de análise. A utilização turística pode contribuir para pressão em certas áreas, mas preços também respondem a oferta, rendimento, crédito e outros fatores. Uma política uniforme pode deslocar problemas ou reduzir atividade onde existe capacidade. Regras devem ser claras, proporcionais e acompanhadas por dados, conservando proteção de moradores e previsibilidade de investimento.

Serviços exportáveis oferecem outras oportunidades. Engenharia, software, design, atividades científicas e funções empresariais podem vender conhecimento a clientes externos. A expansão depende de competências, língua, gestão e relações comerciais. O apoio não deve limitar-se à criação de empresas; precisa de ajudar a

conquistar e conservar compradores. Uma equipa excelente sem mercado não produz o mesmo efeito de uma atividade sustentável.

O mercado interno também possui serviços que podem melhorar. Reparação, cuidados, manutenção e comércio participam na qualidade de vida e na produtividade de outros setores. A digitalização pode reduzir espera e desperdício. A concorrência precisa de ser efetiva e a proteção do consumidor acessível. Atividades de menor intensidade tecnológica não devem ser excluídas do programa de melhoria.

A diversificação deve considerar ligações. Um serviço de engenharia pode apoiar indústria; uma solução de saúde pode gerar conhecimento e emprego; uma atividade cultural pode ampliar procura e identidade. Não se atribuem antecipadamente efeitos multiplicadores fixos. O programa procura relações verificáveis, acompanhando valor acrescentado e dependência de financiamento público.

As regiões devem escolher percursos compatíveis com capacidades e recursos. A promoção turística pode ajudar uma área, mas

não substitui serviços e oportunidades permanentes para residentes. Um território que funciona apenas na época alta enfrenta dificuldades de emprego e utilização de infraestrutura. A política deve ampliar atividades complementares e reduzir a fragilidade sazonal.

O objetivo é construir uma economia de serviços diversificada e exigente. O turismo conserva importância, enquanto outras atividades ganham escala e valor. A meta de crescimento será mais resistente se não depender de uma única procura externa. O país deve conseguir acolher visitantes e oferecer futuro aos seus residentes. Uma prosperidade que só se vê quando chegam outros continua incompleta.

Parte V Prosperidade e segurança económica

25 A saúde e os serviços que sustentam a economia

A saúde tem valor humano antes de possuir valor económico. A pessoa precisa de cuidados porque tem direitos e necessidades, não porque uma conta demonstrou o seu rendimento futuro. Ao mesmo tempo, serviços acessíveis ajudam a trabalhar, cuidar de familiares e organizar a vida. A ausência de cuidados atempados pode retirar capacidade e aumentar custos posteriores. Investir bem em saúde protege as pessoas e a continuidade económica.

O acesso efetivo é diferente do acesso formal. Estar inscrito num sistema não garante consulta, exame ou tratamento no momento adequado. A avaliação deve acompanhar o percurso, incluindo esperas e desistências. Indicadores médios podem esconder especialidades, regiões e grupos com dificuldades maiores. O programa precisa de

observar a distribuição do acesso e a experiência de quem utiliza o serviço.

A organização dos cuidados primários pode prevenir problemas e reduzir utilização inadequada de urgências. Precisa de equipas estáveis, informação e ligação a outros níveis de cuidados. A tarefa administrativa deve ser organizada para conservar tempo clínico. Uma plataforma pode ajudar se evita duplicação; pode dificultar se exige registos sem utilidade. A avaliação deve ouvir profissionais e pessoas atendidas.

A retenção de profissionais exige condições de trabalho, carreira e organização. Remuneração conta, mas também autonomia, carga, apoio e previsibilidade. Uma política baseada apenas em incentivos temporários pode deslocar pessoas sem resolver o problema estrutural. O recrutamento deve considerar formação disponível e necessidade territorial. A habitação perto do trabalho participa na capacidade de preencher funções em áreas caras.

A colaboração entre prestadores deve ter objetivos, custos e resultados transparentes. O debate público e privado não pode substituir a

avaliação concreta do contrato e do serviço. O financiamento deve proteger acesso e qualidade, evitar seleção dos casos mais favoráveis e acompanhar resultados. O Estado precisa de capacidade para contratar e fiscalizar, além de capacidade para prestar diretamente.

Os cuidados continuados e domiciliários ganham importância com o envelhecimento. Uma pessoa pode permanecer internada porque não existe solução adequada depois da fase aguda. Esse bloqueio afeta a própria pessoa e outras que precisam da cama. A resposta deve ligar saúde, apoio social e habitação, com responsabilidades claras. O cuidador informal precisa de informação, descanso e suporte compatíveis com a sua situação.

A prevenção deve ser avaliada com horizontes adequados. Certas medidas reduzem risco ao longo de anos; outras podem ter custo superior ao benefício esperado. A escolha necessita de evidência e prioridades. Educação, ambiente e condições de trabalho participam na saúde. Uma estratégia que concentra tudo no hospital chega tarde a muitos problemas. O acompanhamento deve incluir resultados e

desigualdades, mantendo prudência sobre relações causais.

A interoperabilidade de dados pode melhorar continuidade, mas exige segurança e uso proporcional. A pessoa deve compreender quem acede à informação e para quê. Sistemas automáticos precisam de validação e supervisão clínica. A facilidade técnica de cruzar dados não constitui justificação suficiente. O serviço deve proteger confiança, porque a informação de saúde depende de uma relação em que o cidadão consegue falar sem receio de utilização indevida.

O programa propõe acesso medido por percurso, reforço de equipas e capacidade de cuidados fora do hospital. Custos recorrentes entram no orçamento antes da expansão. O resultado não será apresentado como uma poupança automática. Melhorar acesso pode aumentar utilização apropriada e despesa no início. A escolha pública deve reconhecer esse custo e o benefício humano que pretende financiar.

26 A proteção social que permite avançar

A proteção social organiza solidariedade perante riscos que uma pessoa não controla inteiramente. Desemprego, doença e incapacidade podem interromper um percurso. A velhice exige rendimento quando termina a vida ativa. A qualidade do sistema depende de adequação, acesso e sustentabilidade. Uma prestação que existe apenas no papel não protege; um compromisso sem financiamento pode transferir insegurança para a geração seguinte.

O sistema deve permitir compreender direitos e obrigações. Regras fragmentadas podem criar dificuldades tanto ao cidadão como à administração. A utilização de informação já disponível pode facilitar acesso, desde que tenha fundamento legal e proteção. A simplificação precisa de conservar avaliação de circunstâncias que os dados automáticos não descrevem. Uma pessoa não deve desaparecer do sistema porque o formulário pressupõe uma vida mais simples do que a sua.

A progressão no trabalho deve melhorar rendimento líquido de forma gradual. A perda simultânea de vários apoios pode criar armadilhas em certos intervalos. Um simulador público deve permitir conhecer consequências de aceitar horas, emprego ou atividade independente. As regras devem ser revistas com análise conjunta. O objetivo é reduzir penalizações involuntárias à iniciativa, sem transformar proteção em instrumento de pressão para aceitar condições inadequadas.

O combate à fraude merece meios proporcionais e respeito por direitos. A fraude retira recursos e confiança; a suspeita indiscriminada pode bloquear acesso legítimo. A fiscalização baseada em risco deve permitir revisão e correção. Indicadores devem observar pagamentos indevidos e elegíveis excluídos. Um sistema que minimiza apenas o primeiro erro pode aumentar o segundo e apresentar uma falsa eficiência.

As pensões envolvem um compromisso entre gerações. O envelhecimento aumenta pressão, mas a resposta depende de emprego, contribuições, produtividade e regras. As projeções precisam de ser discutidas com transparência. Alterações exigem transição e

proteção de quem possui pouca margem para adaptar-se. A política deve distinguir pensões baixas, carreiras longas e situações de maior desgaste, evitando tratar todos os percursos como equivalentes.

Complementos de poupança podem oferecer diversificação, mas precisam de custos baixos, supervisão e informação. Não substituem automaticamente o sistema público. Uma pessoa de rendimento baixo tem menos capacidade para poupar. Benefícios fiscais podem favorecer quem já possui recursos. O programa deve avaliar distribuição e risco, evitando oferecer garantias que dependem de retornos financeiros incertos.

A proteção de crianças e pessoas dependentes participa na autonomia de quem trabalha. Serviços de cuidados podem permitir emprego e reduzir pobreza. O financiamento deve ser estável e a qualidade verificada. A expansão precisa de profissionais preparados e fiscalização. Comprar vagas não garante um serviço adequado se a organização não acompanha o cuidado real.

A solidariedade pode fortalecer a aceitação de reformas. Quem sabe que terá apoio numa

transição enfrenta melhor a mudança. O sistema precisa, porém, de corresponder à promessa em tempo útil. A formação chega tarde se o rendimento terminou meses antes. O emprego existe, mas permanece inacessível se não há transporte ou cuidado para um dependente. A política deve ligar respostas que hoje podem ser administradas separadamente.

O objetivo para vinte anos é combinar segurança e mobilidade. A proteção social deve impedir que uma dificuldade temporária se torne exclusão permanente. A sustentabilidade exige receitas e escolhas; a adequação exige observar a vida concreta. O país pode discutir o desenho do sistema com posições políticas diferentes, mas deve conservar uma regra comum: nenhum cálculo é completo se apaga quem fica sem meios para viver.

27 A habitação que permite construir uma vida

A habitação representa património para uns e custo mensal para outros. Esta diferença cria interesses legítimos e conflitos. A subida de preços pode beneficiar proprietários e afastar jovens de oportunidades. Uma política nacional deve compreender a distribuição, sem escolher um único grupo como imagem do país. O acesso à casa participa na formação de famílias, na mobilidade do trabalho e na estabilidade social.

A oferta responde a terreno, construção, financiamento, regras e procura esperada. O licenciamento é uma parte do problema, mas não explica tudo. Simplificar procedimentos pode ajudar; falta de mão de obra ou infraestrutura pode limitar o efeito. O programa deve acompanhar o percurso do projeto e os fatores que impedem conclusão. A casa só aumenta oferta quando está efetivamente disponível para uso.

A OCDE dedica uma parte do Inquérito Económico de 2026 às dificuldades de acesso à habitação e discute barreiras administrativas,

arrendamento e apoio às famílias vulneráveis. O diagnóstico favorece uma resposta combinada. A análise não demonstra que uma medida isolada resolverá preços e rendas em qualquer município. [R11]

O parque público e cooperativo pode ampliar alternativas, mas exige financiamento de construção e operação. Manutenção, gestão e critérios de acesso devem ser definidos antes de entregar as chaves. A concentração territorial merece cuidado para evitar isolamento de grupos vulneráveis. O programa deve oferecer diversidade de localização e acompanhar utilização, custos e qualidade ao longo do tempo.

A mobilização de imóveis devolutos exige conhecer causas. Heranças, obras caras, litígios e expectativas económicas podem produzir situações diferentes. Incentivos, informação e procedimentos devem ser adaptados. A intervenção não deve presumir que todo o imóvel vazio está imediatamente habitável. O diagnóstico precisa de verificar condições e custo de recuperação, respeitando direitos e instrumentos legais.

O arrendamento necessita de previsibilidade para inquilinos e proprietários. Contratos, reparações, incumprimento e resolução de conflitos devem ter regras claras e justiça acessível. Uma política que promete segurança a um lado e deixa o outro sem recurso pode reduzir a oferta ou aumentar conflito. O equilíbrio deve proteger habitação e investimento com procedimentos proporcionais.

Apoios à procura podem aliviar famílias e, quando a oferta é rígida, ser parcialmente absorvidos pelos preços. O efeito depende de desenho e mercado local. A avaliação deve observar quem recebe o benefício final. A ajuda deve ser acompanhada por expansão e utilização adequada da oferta, em vez de ser apresentada como solução suficiente. O dinheiro público pode melhorar acesso ou apenas mudar quem consegue pagar a mesma escassez.

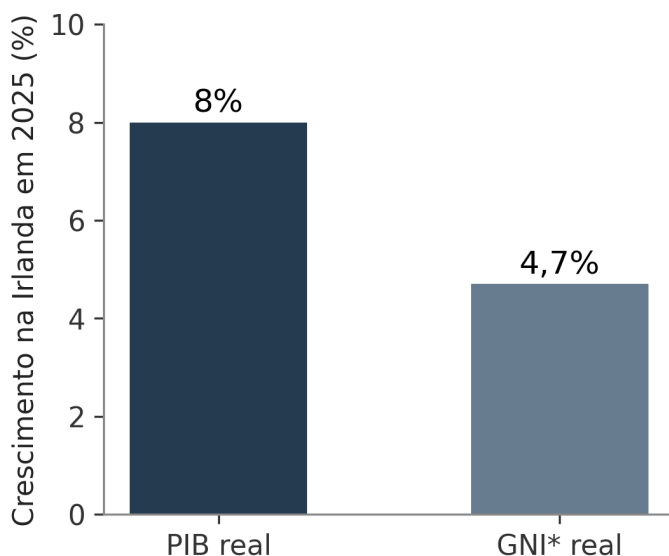
O planeamento deve ligar habitação a emprego, transporte e serviços. Uma solução distante pode transferir custo para deslocação e tempo. Reabilitação e construção nova devem ser comparadas com critérios de acesso, ambiente e risco. A pressão sobre água

e energia integra a decisão. O programa não reduz a casa a metros quadrados; considera o lugar onde uma pessoa consegue viver.

A meta proposta será reduzir o esforço habitacional excessivo e ampliar opções para rendimentos baixos e médios. A linha de base precisa de dados atuais por município e tipo de família. O acompanhamento inclui tempo de projeto, casas concluídas, rendas, manutenção e acesso. A prosperidade perde significado quando o aumento do salário apenas permite continuar na mesma casa com o mesmo aperto.

28 Aprender com outros países

Figura 3 A medida muda a leitura da Irlanda



Fonte R10, contas nacionais de 2025 publicadas em julho de 2026. GNI* reduz certos efeitos de globalização.

As comparações internacionais podem abrir possibilidades e produzir ilusões. Um país pode crescer depressa por recuperar de uma recessão, receber população, beneficiar de um recurso ou registar atividades de multinacionais. A política deve estudar

mecanismos e condições, em vez de copiar uma taxa. As instituições não viajam intactas de um contexto para outro. Precisam de tradução, capacidade e avaliação.

A Irlanda ilustra o cuidado com medidas. Nas contas nacionais de 2025, o CSO refere crescimento do PIB de 8,0% e do rendimento nacional bruto modificado, GNI*, de 4,7%. O segundo indicador procura reduzir efeitos da globalização que influenciam desproporcionadamente o PIB irlandês. A diferença não elimina o sucesso económico; mostra que o resultado precisa de ser interpretado antes de servir de promessa para Portugal. [R10]

A atração de investimento estrangeiro deve procurar emprego qualificado, fornecedores, conhecimento e receitas sustentáveis. Um regime tributário pode ajudar numa decisão, mas não substitui competências e acesso a mercados. A comparação exige observar a riqueza que permanece nas famílias e no Estado, além da produção registada. O programa português não procura uma prosperidade que dependa sobretudo de transferir ativos contabilísticos.

Modelos de formação dual mostram a possibilidade de ligar escola e trabalho com qualidade. O princípio pode ser adaptado, mas exige tutores, empresas comprometidas e percursos que não fechem alternativas. Importar o nome sem criar estas condições produz outro ritual. Portugal deve experimentar, medir e ampliar práticas que funcionem nas suas instituições.

Serviços digitais internacionais oferecem exemplos de interoperabilidade e desenho centrado no utilizador. A aprendizagem útil consiste em compreender dados, responsabilidades e confiança. Um portal com aspeto semelhante não garante o mesmo serviço. A adaptação precisa de enquadramento jurídico, segurança e capacidade humana. O cidadão deve receber uma decisão compreensível, independentemente do prestígio do modelo escolhido.

O Banco Mundial, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2024, discute a combinação de investimento, difusão de tecnologia e inovação na transição de economias de rendimento médio. Portugal é uma economia de rendimento elevado e não

deve ser classificado automaticamente nessa categoria. A formulação serve aqui como referência conceptual para pensar por que o investimento físico isolado pode ter retornos limitados. [R12]

A difusão importa porque poucas empresas inovadoras não transformam toda a economia. A inovação de fronteira pode criar produtos novos; a adoção de métodos existentes pode melhorar milhares de organizações. A política precisa de ambos, com instrumentos diferentes. O programa português reserva espaço para investigação e concentra igualmente esforço na gestão, na formação e na utilização de tecnologia já disponível.

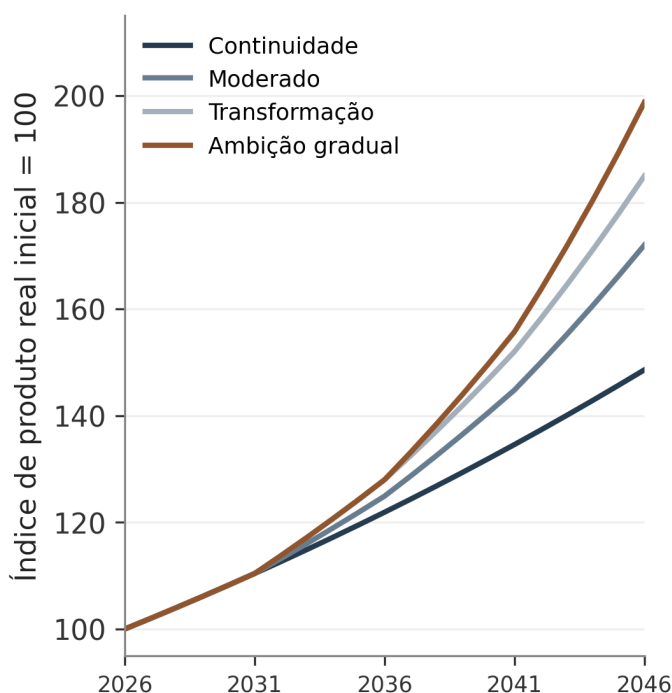
A comparação entre países deve incluir custos e condições políticas. Uma solução de habitação pode depender de propriedade do solo e instituições que Portugal não possui. Uma transição laboral pode depender de proteção social mais ampla. Um sucesso industrial pode incluir apoio prolongado e falhas que desaparecem do resumo. A aprendizagem exige examinar a história completa e não apenas a fotografia final.

O país deve manter uma rotina de comparação independente. Equipas avaliam práticas, visitam serviços e publicam o que pode ser adaptado. Projetos locais oferecem prova antes da expansão nacional. A inteligência política consiste em aprender sem abdicar de julgamento. Portugal não precisa de fingir que inventou todas as soluções; precisa de conseguir escolher e executar as que fazem sentido nas suas condições.

Parte VI Um programa para vinte anos

29 A aritmética dos 5 por cento

Figura 4 Quatro trajetórias condicionais



Cálculos dos autores. Patamares de cinco anos definidos no capítulo 29 e no anexo A. Não são previsões nem efeitos estimados das medidas.

A meta precisa de uma definição. Neste livro, 5% significa crescimento anual do PIB real numa fase de convergência acelerada. O objetivo é criar condições para atingir esse ritmo no horizonte de vinte anos e sustentá-lo durante um período, sujeito a revisão. Não significa crescer 5% desde o primeiro ano nem assegurar a mesma taxa indefinidamente. Uma economia que se aproxima da fronteira pode encontrar limites diferentes dos que enfrenta no início.

Se o produto cresce 2% todos os anos durante vinte anos, multiplica-se por cerca de 1,49. A 5%, multiplica-se por cerca de 2,65. São contas de capitalização, não previsões. A diferença mostra a força do tempo. Mostra também o erro de tratar uma taxa elevada como uma pequena alteração numa política. Para produzir a segunda trajetória, capacidade, procura e instituições precisam de mudar profundamente.

Uma trajetória gradual tem outro resultado. Cinco anos a 2%, seguidos de cinco a 3%, cinco a 4% e cinco a 5% levam um índice de 100 para cerca de 198,75. A taxa média composta fica perto de 3,49%. O país chega à fase de 5% sem ter crescido 5% em todo o

período. Essa distinção protege o debate contra promessas que confundem destino e percurso.

O cenário de continuidade usa 2% como referência estilizada. Não é uma extrapolação estatística nem a previsão oficial para todos os anos. O cenário moderado utiliza patamares de 2%, 2,5%, 3% e 3,5%. O cenário de transformação utiliza 2%, 3%, 3,5% e 4%. O cenário de ambição chega a 5%. Os patamares representam hipóteses para comparar ordens de grandeza. Não foram estimados a partir dos efeitos das medidas.

O produto pode ser escrito como horas trabalhadas multiplicadas pelo produto por hora. Se as horas crescem 1%, a produtividade precisa de aumentar cerca de 3,96% para gerar 5% de crescimento real. Com horas estáveis, precisa de 5%. Se as horas caem 0,5%, precisa de cerca de 5,53%. A aritmética torna o desafio português visível: envelhecimento e emprego já elevado limitam a contribuição de mais trabalho.

A produtividade depende de capital por hora, eficiência e composição das atividades. Um investimento pode elevar capacidade; uma

melhor organização pode reduzir desperdício; a mudança para atividades de maior valor pode aumentar o resultado. Os efeitos interagem. Uma máquina precisa de formação e energia, e a formação pode ser inútil sem oportunidade. Somar contribuições atribuídas separadamente a cada reforma arrisca contar duas vezes o mesmo ganho.

A OCDE apresenta uma simulação ilustrativa segundo a qual recomendações do Inquérito Económico de 2026 poderiam elevar o nível do PIB por habitante em 4,1% após dez anos e 9,4% no longo prazo. Um aumento de nível de 4,1% em dez anos corresponde, numa conversão mecânica, a cerca de 0,40% de crescimento composto adicional anual. Não demonstra um aumento permanente de vários pontos percentuais na taxa. O resultado constitui um limite importante ao entusiasmo do programa. [R06]

O cenário de ambição exige ganhos mais amplos que os sustentados por essa simulação específica. O livro propõe mudanças de capacidade, difusão tecnológica e composição produtiva, mas não possui uma estimação causal que prove que atingirão 5%. A meta deve funcionar como teste: se horas,

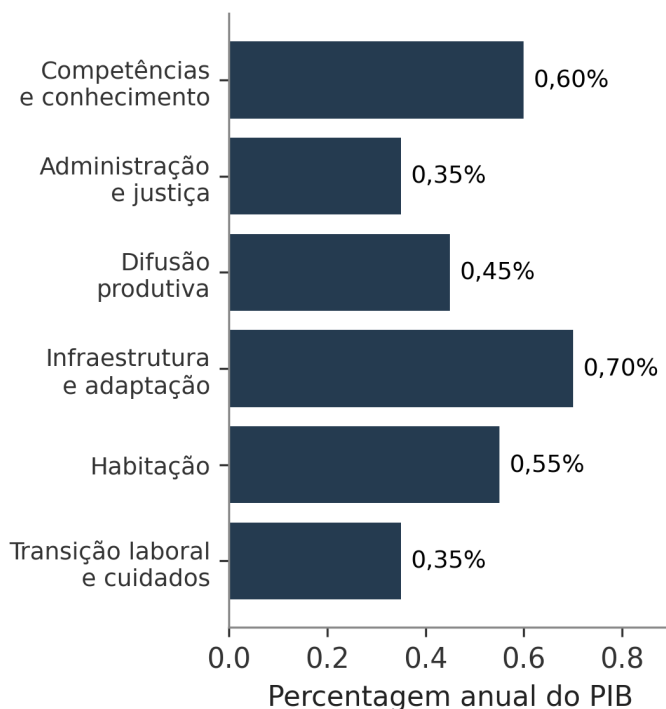
produtividade, investimento e exportações não evoluírem suficientemente, o governo deve rever o cenário. Preservar a taxa no discurso não altera a economia.

O crescimento precisa de procura. A expansão de capacidade só se transforma em produto se encontra compradores. Consumo interno, investimento e exportações têm limites e dependências. A estratégia exportadora procura ampliar mercados; a proteção social e os salários ajudam a estabilidade interna. O programa acompanha a balança externa e o conteúdo importado, evitando financiar a ambição com desequilíbrios que a tornam frágil.

O objetivo de prosperidade acrescenta condições. Rendimento mediano, pobreza persistente, acesso a serviços e ambiente precisam de melhorar. Um resultado de 5% concentrado em poucos ativos não cumpre o propósito social. Um crescimento menor, mas sustentado e bem distribuído, pode ser um sucesso material. A meta continua exigente, mas o país não deve sacrificar qualidade de vida para poder conservar uma percentagem num cartaz.

30 Financiar sem inventar dinheiro

Figura 7 Um envelope ilustrativo de 3 por cento



Proposta dos autores. Inclui recursos reorientados e existentes. Não corresponde à despesa total dos setores nem demonstra financiamento disponível.

O programa precisa de caber numa capacidade financeira verificável. Propõe-se um envelope anual ilustrativo de 3% do PIB para um conjunto delimitado de reformas em fase de maturidade. Não corresponde à despesa total dos setores nem representa integralmente despesa adicional. Inclui recursos reorientados e programas existentes identificados. Os valores são hipóteses de desenho e exigem orçamento detalhado antes de qualquer execução.

O envelope distribui-se por competências e conhecimento, 0,60% do PIB; administração e justiça, 0,35%; difusão produtiva nas empresas, 0,45%; infraestrutura e adaptação climática, 0,70%; habitação, 0,55%; transição laboral e cuidados, 0,35%. A soma é 3,00%. As parcelas oferecem uma disciplina de prioridades. Não são estimativas técnicas de necessidades nem de retorno e podem ser alteradas depois da avaliação.

Para perceber a escala, um PIB nominal hipotético de 300 mil milhões de euros faz corresponder 1% a três mil milhões. O envelope seria nove mil milhões anuais. O exemplo não afirma que esse é o PIB observado em 2026. Mantém-se em

percentagem para evitar que uma conversão conveniente seja confundida com um orçamento. O financiamento deve ser recalculado com os dados oficiais de cada ano.

A hipótese de financiamento em regime permanente combina 1,10% de reorientação de despesa, 0,50% de programas existentes distintos, 0,80% de receita ou compensação orçamental adicional validada e até 0,60% de margem para despesa líquida adicional. As rubricas devem ser mutuamente exclusivas. Não se pode contar a mesma redução como reorientação e como receita, nem apresentar um programa existente duas vezes. Cada parcela terá uma lista de medidas verificável.

A reorientação exige revisão de despesa e decisões concretas. Não é uma percentagem garantida de desperdício. Os programas existentes exigem identificação de dotações e resultados. A compensação de 0,80% poderá resultar de revisão de benefícios fiscais ou outras decisões de receita e despesa, sujeitas a análise distributiva. A margem de 0,60% depende de sustentabilidade e regras aplicáveis. Se não existir, não se executa essa parcela sem compensação.

Nos primeiros anos, fundos europeus confirmados podem substituir parte da necessidade de financiamento doméstico. São temporários e não devem pagar compromissos recorrentes sem plano de continuidade. O programa não pressupõe que o PRR permanecerá disponível durante vinte anos. Quando termina uma fonte, as opções são substituição validada, redução da medida ou encerramento. A dívida adicional não constitui a solução automática.

A execução pode subir de 0,8% do PIB no primeiro ano para 1,4%, 2,0%, 2,5% e 3,0%. Esse percurso é ilustrativo e condicionado pela preparação dos projetos. Despesa autorizada sem capacidade de execução pode aumentar preços e desperdício. O faseamento permite formar equipas, testar instrumentos e corrigir. O objetivo não é gastar depressa; é alcançar resultados antes de ampliar compromissos.

Os apoios de capital, garantias e empréstimos precisam de tratamento próprio. O desembolso, o custo orçamental esperado e o risco contingente são coisas diferentes. Um fundo que pode recuperar investimento não é gratuito. Uma garantia pode não exigir pagamento hoje e produzir despesa amanhã. O

livro exige mapas de risco e regras contabilísticas adequadas, em vez de esconder exposição fora do valor anunciado.

Custos sociais de transição devem ser financiados no início. Formação, apoio a deslocação e rendimento temporário não podem depender de ganhos de produtividade que ainda não chegaram. A redução de benefícios existentes pode exigir compensação a grupos vulneráveis. O valor líquido disponível só é conhecido depois de incorporar essas consequências. A reforma perde confiança quando apresenta a poupança bruta como se ninguém suportasse a mudança.

O plano financeiro utiliza uma regra conservadora: benefícios futuros não pagam compromissos presentes até serem observados ou sustentados por uma estimativa prudente. Receita recuperada de ilícitos não é recorrente garantida. Privatizações não financiam permanentemente despesa corrente. Ganhos macroeconómicos entram como cenário de sensibilidade. A disciplina permite investir com ambição sem transformar o orçamento numa ficção literária.

31 A sequência das reformas

Reformas possuem dependências. Uma política de inovação pode falhar se os projetos esperam uma ligação elétrica; uma formação pode falhar se não existe emprego ou transporte; uma redução fiscal pode aumentar procura sem ampliar oferta. A sequência deve identificar os bloqueios que limitam outras medidas. O programa organiza quatro fases de cinco anos, com revisões anuais e avaliações mais amplas em cada transição.

Entre 2027 e 2031, a prioridade é criar capacidade de execução. Os primeiros processos administrativos são simplificados e medidos. Justiça e serviços iniciam diagnósticos por etapa. Escolas consolidam aprendizagens básicas e condições docentes. Empresas participam em pilotos de gestão e tecnologia. Projetos de habitação e rede avançam quando possuem financiamento e preparação. A taxa de crescimento assumida no cenário permanece em 2%, sem atribuir um resultado imediato a mudanças que ainda estão a começar.

Entre 2032 e 2036, o programa amplia aquilo que demonstrou utilidade. Formação adulta, instrumentos de capital e apoio exportador ganham alcance. Infraestruturas entram em funcionamento e precisam de utilização. A primeira geração de projetos é avaliada depois do apoio. O cenário de ambição utiliza 3% neste período, mas o avanço depende de produtividade e procura observadas. A meta não obriga a maquilhar indicadores.

Entre 2037 e 2041, a transformação deve aparecer na composição produtiva. Empresas capazes de crescer encontram mercados e fornecedores. Conhecimento e tecnologia circulam por atividades diferentes. A escola já influenciou uma geração mais nova; a formação adulta precisa de continuar. O cenário utiliza 4%. O financiamento europeu temporário já não pode ser tratado como fonte permanente. A consolidação exige recursos domésticos e manutenção.

Entre 2042 e 2046, o cenário de ambição utiliza 5%. A política procura conservar produtividade elevada, diversificação e qualidade institucional. O país deverá rever a meta à luz da distância à fronteira, da demografia e do contexto internacional. Uma

economia mais rica pode ter necessidades diferentes. O programa deve admitir que a convergência bem-sucedida altera os próprios objetivos que a orientaram.

A sequência tem um critério de ampliação. Uma medida demonstra resultado, capacidade de entrega e financiamento antes de receber escala nacional. O critério não exige certeza absoluta; exige informação melhor do que no início. O benefício precisa de superar custos e alternativas plausíveis. A instituição responsável deve explicar por que continua, altera ou termina. A revisão transforma a aprendizagem em parte da política.

Certas reformas começam ao mesmo tempo por serem complementares. Educação e habitação não podem esperar que a administração fique perfeita. O faseamento distribui esforço e define dependências específicas. Um projeto de construção precisa de licença, técnicos e financiamento; um programa de aprendizagem precisa de formadores e participantes. O planeamento deve mostrar esses elementos, em vez de ordenar setores abstratos numa fila.

O calendário deve incluir manutenção e recursos humanos. O impacto de uma infraestrutura só chega quando funciona. Um serviço só melhora quando consegue conservar profissionais. As carreiras técnicas e a formação administrativa pertencem à primeira fase porque suportam as seguintes. Essa despesa possui menos visibilidade política, mas participa em quase todas as decisões que o programa pretende executar.

O risco externo pode alterar a sequência. Uma recessão, um choque energético ou uma crise financeira exige revisão. Projetos úteis a longo prazo não devem ser abandonados por defeito; despesas pouco eficazes não devem ser protegidas apenas porque estavam no plano. A coordenação deve separar resposta de emergência e trajetória estrutural. O país precisa de um calendário que consegue adaptar-se sem perder memória.

O horizonte de vinte anos é uma ferramenta para compromissos e avaliação. Não autoriza um governo a decidir por todos os seguintes. O pacto proposto conserva escolha democrática e exige que alterações relevantes sejam fundamentadas. A continuidade nasce de resultados e de instituições, não de proibir a

discussão. Cada fase deve deixar capacidade que sobreviva à equipa política que a iniciou.

32 Os primeiros mil dias

Os primeiros mil dias devem produzir mudanças reconhecíveis e informação para as decisões seguintes. Um programa demasiado vasto pode dispersar equipas e perder controlo. A proposta começa por um conjunto delimitado de processos, serviços e pilotos, escolhidos por impacto e possibilidade de execução. O país deve conseguir ver o que foi alterado e por que essa mudança merece ampliação.

Nos primeiros cem dias, o governo identifica responsáveis, fontes financeiras e linhas de base. Publica um inventário dos principais programas e dos custos de manutenção. Seleciona processos administrativos de elevado volume ou demora. As escolhas incluem critérios e dados, evitando prometer resolver tudo antes de conhecer os bloqueios. As medidas que dependem de alteração legislativa seguem o percurso parlamentar e constitucional aplicável.

Até ao primeiro ano, equipas mapeiam processos e apresentam simplificações com avaliação de risco. Serviços piloto passam a

mostrar fases, exigências e atrasos. Escolas selecionadas iniciam apoio a aprendizagens básicas. Empresas recebem diagnóstico antes de subsídio tecnológico. A intervenção é suficientemente pequena para ser acompanhada e suficientemente diversa para não funcionar apenas nas melhores condições.

O segundo ano concentra-se na execução e na comparação. A avaliação recolhe resultados e experiência dos utilizadores. Processos digitais são testados com pessoas que possuem dificuldades de acesso. Pilotos empresariais acompanham qualidade, tempo e custos.

Projetos de habitação demonstram capacidade de gestão. A informação sobre falhas é publicada de forma a permitir correção, sem expor indevidamente pessoas ou dados confidenciais.

O terceiro ano prepara ampliação seletiva. A equipa explica quais as medidas que funcionaram, para quem e a que custo. A alternativa de encerrar está disponível. A escala deve considerar oferta de profissionais e capacidade de fornecedores. Um piloto com equipa excecional pode não ser replicável em todo o país. O programa precisa de distinguir a

utilidade do método e a dependência de condições especiais.

Uma intervenção administrativa concreta pode começar por dez serviços e cem tipos de pedido, mas esses números são apenas exemplos de organização. A seleção real depende de diagnóstico. Cada pedido terá percurso, responsável e métricas. O objetivo é reduzir tempos sem aumentar erros ou recusas inadequadas. A medição separa suspensão por informação em falta de espera interna e conserva o calendário completo do cidadão.

Uma intervenção produtiva pode utilizar contratos curtos com empresas para mapear processos e testar mudanças. O apoio inclui contribuição privada e resultados definidos. A empresa não é obrigada a divulgar segredo comercial; a avaliação agrega e protege dados. O programa acompanha os efeitos depois de terminar o apoio. A conclusão deve distinguir melhoria atribuível, seleção dos participantes e condições externas.

A comunicação pública deve mostrar resultados concretos, com limites. Se uma licença passou de seis meses para quatro, explica-se o universo e o método. Se a taxa de

erro aumentou, publica-se. Se a melhoria ocorreu apenas em casos simples, essa condição acompanha o número. A transparência protege o próprio programa contra uma expansão fundada em resultados mal compreendidos.

Os primeiros mil dias também devem melhorar a prestação de contas sobre dinheiro.

Contratos passam a ser acompanhados até à execução e manutenção. Revisões de despesa identificam medidas, em vez de anunciar uma percentagem genérica. Mapas de risco incluem garantias e investimentos. O cidadão encontra informação sobre aquilo que foi decidido, quanto custou e o que falta realizar.

O sucesso inicial será deixar métodos e equipas capazes de continuar. Uma medida popular pode não ter maior efeito; uma mudança silenciosa pode remover um bloqueio importante. O governo precisa de produzir utilidade e de a tornar compreensível. A primeira fase deve oferecer prova de que a administração consegue aprender, porque essa capacidade sustentará o trabalho muito mais longo que começa depois.

33 A execução e a responsabilidade

O programa exige coordenação, mas não precisa de uma entidade que concentre todas as decisões. Ministérios, municípios e serviços conservam competências. Uma unidade pequena de acompanhamento pode organizar dependências, informação e resolução de bloqueios. O seu poder deve ser definido e fiscalizado. A coordenação não deve tornar-se outro percurso obrigatório por onde passam processos que já esperavam demasiado.

Cada medida terá um responsável político e um responsável de execução. O primeiro define prioridade e responde perante instituições democráticas. O segundo organiza o trabalho dentro de recursos e competências. A relação deve ser documentada. Quando uma meta depende de outra entidade, a dependência fica explícita. Evita-se assim uma cadeia em que a responsabilidade desaparece sempre no organismo seguinte.

A informação pública deve utilizar um número limitado de indicadores. Para cada medida: recursos, calendário, produto entregue,

resultado, qualidade e riscos. A linha de base e a definição acompanham a série. Mudanças de método são assinaladas. A comparação não pode ser feita com o valor mais conveniente. O histórico conserva versões para permitir reconstruir aquilo que se sabia em cada decisão.

A avaliação independente necessita de acesso adequado a dados e de orçamento próprio. A seleção de avaliadores deve controlar conflitos de interesses. O relatório deve poder concluir que uma medida falhou. A equipa que promoveu o programa responde publicamente, mas não reescreve a avaliação. A independência vale apenas se existe liberdade para produzir uma conclusão incómoda.

O Parlamento acompanha o programa através de audições e relatórios periódicos. O controlo financeiro e a auditoria conservam os seus mandatos. A unidade de acompanhamento não substitui essas instituições. O objetivo é oferecer informação comum e atempada. A discussão política pode então concentrar-se na prioridade, no custo e na distribuição, em vez de começar por procurar o número que cada lado prefere.

Os serviços devem ter capacidade para executar. Carreiras técnicas, formação e recrutamento são parte do investimento. Contratar apoio externo pode ser útil, mas a administração precisa de conhecimento para definir e fiscalizar. Dependência permanente de consultores pode impedir aprendizagem interna. O contrato deve incluir transferência de conhecimento quando essa função é relevante e condições para mudar de fornecedor.

O sistema deve proteger informação sensível e tornar público o que pode ser publicado. Transparência não significa divulgar dados pessoais ou comprometer segurança. Indicadores agregados, metodologias e contratos podem permitir escrutínio com proteção. A decisão sobre reserva precisa de fundamento e possibilidade de revisão. A confidencialidade não deve funcionar como resposta automática a perguntas sobre recursos coletivos.

A participação dos profissionais é necessária para detetar efeitos que os indicadores não mostram. O canal deve permitir relatar problemas sem receio indevido. A experiência do utilizador merece espaço semelhante.

Reclamações são informação, não apenas perturbação. A avaliação deve conhecer casos de exclusão e erros repetidos. Uma média melhor pode coexistir com dificuldades graves num grupo.

O acompanhamento terá revisões anuais e uma avaliação de fase a cada cinco anos.

Continuação, alteração e encerramento são decisões possíveis. A regra de saída deve existir desde o início. O programa ganha credibilidade quando recursos deixam de permanecer num instrumento apenas porque existe uma equipa a defendê-lo. A capacidade pública melhora quando a decisão seguinte incorpora aquilo que a anterior ensinou.

34 Os riscos e os critérios de correção

O primeiro risco é a capacidade insuficiente. Muitas reformas podem disputar os mesmos técnicos, fornecedores e dirigentes. A execução simultânea pode aumentar preços e atrasos. O programa deve acompanhar essas restrições e ajustar o ritmo. Uma meta financeira não autoriza contratar tudo ao mesmo tempo. O faseamento conserva a possibilidade de aprender e evita que a procura pública ultrapasse capacidade de resposta.

O segundo risco é a captura dos instrumentos. Apoios podem favorecer candidatos com melhor acesso administrativo e conservar beneficiários mesmo quando deixam de cumprir. Critérios públicos, controlo de conflitos e avaliação reduzem esse risco. A seleção deve observar adicionalidade e capacidade, sem excluir por defeito quem precisa de mais apoio para candidatar-se. A integridade faz parte da eficácia económica.

O terceiro risco é a concentração dos benefícios. Empresas e trabalhadores já

qualificados podem adaptar-se mais depressa. Habitação e serviços podem permanecer difíceis para outros. O programa deve acompanhar distribuição e território. Compensações e formação precisam de chegar em tempo útil. A legitimidade exige que o crescimento amplie possibilidades, em vez de apenas aumentar a distância entre grupos.

O quarto risco é a pressão sobre recursos e preços. Um ciclo de investimento pode aumentar importações, custos de construção e procura energética. A avaliação acompanha capacidade, balança externa e inflação. A resposta pode ser alterar sequência, melhorar oferta ou reduzir projetos menos úteis. A ambição não dispensa limites físicos. O dinheiro aprovado não cria automaticamente técnicos, água ou rede.

O quinto risco é um choque externo. Portugal depende de mercados e financiamento internacionais. Recessão europeia, tensão comercial ou energia cara podem alterar resultados. O programa deve utilizar cenários adversos, reservar margem e conservar projetos com utilidade robusta. Uma intervenção que só funciona num mundo

favorável merece ser identificada como tal antes da aprovação.

O sexto risco é a medição inadequada. Indicadores podem incentivar comportamento que melhora o número e piora o serviço. Atrasos podem ser reclassificados; participantes difíceis podem ser excluídos; despesas podem mudar de rubrica. Auditoria de dados, indicadores de qualidade e experiência do utilizador ajudam a detetar esse efeito. A avaliação deve perguntar o que ficou fora da medida.

O programa utiliza critérios de correção propostos, que deverão ser calibrados com a linha de base. Se uma medida ultrapassa o custo aprovado de forma material, passa por revisão antes de expansão. Se não cumpre resultados durante dois ciclos de avaliação, recebe diagnóstico independente. Se produz dano sério ou viola direitos, a resposta é imediata. Estes critérios não substituem controlo legal e financeiro; acrescentam disciplina de gestão.

A taxa de crescimento será observada em médias plurianuais, com atenção a ciclo e revisões. Um ano de 5% após recessão não

prova convergência sustentável. Um ano baixo após choque não prova falha de todas as reformas. O programa acompanha produtividade, horas, investimento e exportações para compreender o mecanismo. A explicação deve poder distinguir o que a política controla e o que não controla.

A revisão pode reduzir a meta sem abandonar a prosperidade. Se a economia alcança 3,5% com salários e serviços melhores, o resultado merece avaliação material. Se cresce 5% com desequilíbrio e exclusão, exige correção. O país precisa de um compromisso com a vida que pretende melhorar, e de suficiente honestidade para mudar o percurso quando a realidade responde de forma diferente da desejada.

35 As objeções que o programa tem de enfrentar

A primeira objeção é que Portugal, integrado numa Europa de crescimento moderado e com envelhecimento, dificilmente sustentará 5%. A objeção é forte. A meta exige um diferencial de produtividade elevado e uma procura externa compatível. Não há demonstração empírica no livro de que esse resultado ocorrerá. A resposta responsável é manter cenários menos ambiciosos e exigir prova durante a execução, em vez de transformar vontade em previsão.

A segunda objeção é que o Estado não possui capacidade para coordenar tantas mudanças. Também é plausível. O programa começa por equipas, processos e pilotos precisamente porque a capacidade precisa de ser construída. Esse investimento consome tempo e recursos. A unidade de acompanhamento deverá permanecer pequena e utilizar instituições existentes. Se criar outra camada de aprovação, falhou a sua finalidade.

A terceira objeção é financeira. Reorientar despesa e rever benefícios exige enfrentar interesses e pode produzir custos sociais. O

envelope ilustrativo não demonstra que os montantes estarão disponíveis. A proposta exige listas e validação antes de execução. A ausência de fonte reduz o ritmo ou a dimensão. Esta condição torna o programa menos espetacular no anúncio e mais plausível no orçamento.

A quarta objeção é que apoio empresarial pode conservar empresas ineficientes. O risco existe. Diagnóstico, contribuição privada, avaliação e saída procuram reduzi-lo. O apoio deve remover obstáculos à transformação, sem garantir sobrevivência. Empresas inviáveis podem precisar de encerramento e trabalhadores de transição. A política protege pessoas e capacidades, não cada forma empresarial que existia no início.

A quinta objeção é distributiva. A transformação pode beneficiar profissionais qualificados e prejudicar funções expostas. O programa inclui formação e proteção, mas a execução pode continuar insuficiente. A avaliação deve observar rendimentos e oportunidades por grupo. Não basta afirmar que o crescimento acabará por chegar a todos. A distribuição é uma escolha e um resultado que precisam de ser acompanhados.

A sexta objeção é ambiental. Crescimento rápido pode aumentar consumo de energia, água e materiais. A resposta precisa de produtividade de recursos, eletrificação adequada e conservação, com medição absoluta e por unidade. Uma melhoria relativa pode coexistir com maior pressão total. O programa deve aceitar restrições e rever projetos, em vez de atribuir antecipadamente compatibilidade a qualquer atividade chamada verde.

A sétima objeção é política. Um pacto de vinte anos pode cristalizar escolhas e diminuir a alternância. O desenho proposto não impede governos de mudar prioridades. Exige dados, revisão e fundamentação. O Parlamento conserva decisão sobre recursos e legislação. O pacto deve incidir em capacidade institucional e método de avaliação, deixando aberto o debate sobre distribuição e instrumentos.

A oitava objeção é que muitas propostas já foram anunciadas. Essa constatação reforça o problema da execução. O livro não reclama novidade por chamar formação, simplificação ou inovação a objetivos conhecidos. Procura ligar responsáveis, financiamento e resultados.

A originalidade útil está no funcionamento concreto, não no nome. Um programa repetido que finalmente cumpre pode valer mais que um programa inédito que permanece num palco.

A discussão destas objeções faz parte da proposta. Um plano que não consegue enfrentar crítica séria oferece pouca segurança. O leitor deve poder identificar hipóteses frágeis e sugerir alternativas. A ambição cresce quando aceita o exame, porque passa a conhecer melhor o trabalho necessário. A confiança política deve ser construída com capacidade de corrigir, não com imunidade à dúvida.

36 Um pacto democrático para a prosperidade

O pacto proposto começa por objetivos que diferentes sensibilidades podem discutir sobre uma base comum. Melhorar aprendizagem, reduzir espera administrativa, proteger acesso à justiça e aumentar capacidade produtiva são escolhas amplas. A forma de financiar e distribuir continuará a gerar divergência. O pacto deve reconhecer essa divergência, conservando informação e avaliação que permitem tomar decisões melhores.

Um compromisso parlamentar pode definir relatórios, indicadores e revisões, sem congelar instrumentos por vinte anos. Governos alteram políticas e explicam consequências. Municípios participam em programas voluntários ou nos termos das competências aplicáveis. Parceiros sociais discutem trabalho e formação. A legitimidade nasce da participação e da prestação de contas, não de declarar o plano acima da política.

O setor empresarial deve assumir investimento e aprendizagem. O apoio público não substitui

responsabilidade por estratégia, gestão e risco. Empresas que recebem recursos aceitam condições, avaliação e controlo. Trabalhadores possuem voz na transformação e acesso a formação. A prosperidade duradoura exige relações em que a melhoria pode ser partilhada e o custo da adaptação não é imposto sempre à parte com menos poder.

A administração deve ser tratada como capacidade coletiva. Profissionais competentes precisam de recursos e autonomia adequada. A avaliação exige resultados e qualidade. O cidadão deve conseguir compreender o serviço e contestar decisões. O programa não depende de uma crença em funcionários perfeitos; depende de regras e organização que ajudam pessoas reais a executar bem e permitem corrigir quando não executam.

A sociedade civil pode acompanhar o percurso. Universidades, associações e jornalismo examinam dados e resultados. O Estado deve facilitar acesso a informação agregada e metodologias. A fiscalização não pertence apenas a instituições formais. Uma comunidade informada pode identificar uma dificuldade que a média nacional esconde. A participação deve ter resposta, para que o

esforço cívico não termine numa caixa de correio silenciosa.

O pacto precisa de uma memória pública. Cada grande decisão conserva a hipótese inicial, o custo aprovado e a avaliação posterior. O governo seguinte recebe essa informação e pode utilizá-la. A memória evita repetir erros e permite reconhecer o que funcionou. O país acumula capacidade quando a experiência deixa de sair pela porta juntamente com a equipa que a viveu.

O horizonte de 2046 não é uma fotografia garantida. É uma forma de perguntar que Portugal queremos deixar a quem começa agora a vida adulta. Um país onde aprender tem utilidade, trabalhar oferece autonomia e cumprir regras permite avançar. Um país onde os serviços respondem e o poder explica. Os números económicos devem ajudar a verificar esse percurso, mantendo a ambição ligada às pessoas que lhe dão sentido.

A prosperidade exigirá trabalho e conflito democrático. Certos benefícios terão de ser revistos, projetos encerrados e prioridades alteradas. Outros recursos terão de ser reforçados. O acordo possível não elimina

escolhas difíceis; cria condições para as fazer com informação e responsabilidade. Uma sociedade madura consegue discutir perdas de curto prazo quando percebe o benefício, o critério e a proteção oferecida.

Portugal possui história, competências e liberdade para construir esse caminho. A pobreza persistente não é um traço inevitável da identidade nacional. É uma realidade produzida por condições que podem ser alteradas, embora não todas ao mesmo tempo nem por simples decreto. O programa oferece um percurso sujeito a prova. A decisão de começar pertence a uma democracia que aprendeu a exigir mais do que a promessa da próxima inauguração.

Parte VII Experiências que ajudam a escolher reformas

As quatro leituras seguintes recuperam crónicas de Francisco Gonçalves publicadas ou preparadas para Fragmentos do Caos. São testemunhos e ensaios autorais, apresentados com organização de parágrafos adaptada à leitura em livro. Os episódios pessoais e relatados não constituem amostras nacionais. Servem para identificar perguntas e mecanismos que merecem investigação. O enquadramento do programa encontra-se nas partes anteriores. Os comentários de ligação foram escritos para esta edição.

37 O cidadão à espera do Estado

Testemunho autobiográfico e relato familiar de outubro de 2026. Os processos administrativos não foram consultados nesta edição; o período inicial atravessou a pandemia. As apreciações não constituem uma conclusão jurídica sobre atuação municipal. Texto de origem identificado em R15.

Há uma forma de enfraquecer a cidadania que cabe numa resposta adiada. Uma pessoa organiza a vida, reúne documentos, paga o que lhe exigem e espera. Depois volta a perguntar. O processo continua algures, enquanto cá fora a vida perde tempo. Quando esta experiência se prolonga, a confiança nas instituições começa a gastar-se nos pequenos contactos de todos os dias.

Conheço esse desgaste. Em 2019, comprei um terreno e decidi mandar construir uma moradia para habitação permanente. Para concretizar o projecto, vendi por 195 mil euros a pequena casa onde vivia, adquirida em 1994. Era um investimento pesado, assumido para construir a minha própria habitação.

Organizei-o com a seriedade que uma decisão destas exige.

Um arquitecto preparou as plantas e a documentação exigida pela Câmara Municipal de Almada. O conjunto ultrapassava quinhentas folhas. Em Março de 2020, submeti o pedido de licença. A aprovação chegou em Março de 2021. Um ano. Pela licença, paguei 15 mil euros. Aquela casa começou por consumir papel e paciência, antes de consumir tijolo.

O processo atravessou a pandemia, circunstância que importa considerar quando se avalia aquele período. A necessidade de informação e de previsibilidade tornou-se ainda mais importante para quem tinha dinheiro comprometido e uma casa para construir.

A moradia foi construída. Entretanto, introduzimos alterações na planta e submetemolas à câmara. Seguiu-se outra espera de cerca de um ano. Reclamei à Provedora de Justiça. Oito meses depois, recebi uma resposta: a Provedoria tinha contactado a autarquia e a situação encontrava-se resolvida. A intervenção pode

ter contribuído para a resolução. O tempo consumido, esse, já tinha saído da minha vida. A história voltou à conversa através do meu cunhado. Em 2025, quis alterar uma vivenda herdada dos sogros e comunicou a intenção à câmara. Segundo o que me relata, decorrido um ano continua à espera de resposta, mesmo tendo recorrido a um advogado. Outro projecto familiar permanece dependente de uma decisão que tarda.

As razões de cada demora exigem a consulta dos respectivos processos. Esse apuramento deve permitir identificar o que aconteceu e as responsabilidades concretas. Para quem espera, a experiência tem um peso imediato: o projecto fica suspenso e perde-se a capacidade de prever quando se poderá avançar.

Uma habitação própria, paga a peso de ouro, transporta expectativas que nenhuma pasta consegue arquivar. Representa dinheiro comprometido e uma vida familiar que se pretende organizar. A demora interfere com esse projecto. Há custos que uma factura consegue apresentar e outros que ficam nas horas gastas a insistir, na preocupação e nos planos sucessivamente adiados.

O tempo merece entrar nas contas da administração. Um ano na tramitação de um processo é também um ano da vida de alguém. Quem tem uma família para instalar ou um investimento para executar precisa de compreender o que falta, porque falta e quando poderá haver uma decisão. Uma resposta fundamentada permite reorganizar a vida; a incerteza prolongada impede até esse reajustamento.

Há princípios escritos para orientar esta relação. A Constituição determina que a administração prossiga o interesse público respeitando os direitos dos cidadãos, seja organizada de modo a evitar a burocratização e informe os interessados sobre o andamento dos seus processos. O Código do Procedimento Administrativo exige eficiência, economicidade e celeridade. A exigência de um serviço competente tem, portanto, um fundamento que ultrapassa a impaciência de quem espera.

O desafio está em fazer esses princípios chegar à experiência quotidiana. Um cidadão percebe a qualidade da administração quando consegue obter uma informação útil e uma decisão explicada. É nesse contacto que avalia

se as instituições reconhecem o valor do seu tempo e a legitimidade das suas perguntas.

O problema também merece atenção pelo seu efeito na habitação. Numa análise publicada em Janeiro de 2026, economistas da OCDE identificam a complexidade dos procedimentos administrativos como um dos obstáculos à construção em Portugal. Defendem a digitalização dos processos e a harmonização das exigências entre municípios para reduzir demoras e incerteza. O diagnóstico internacional ajuda a situar estes testemunhos num problema mais amplo.

Se o país precisa de mais habitação, deve examinar o percurso de quem tenta construí-la legalmente. Os custos de construção e a disponibilidade de terrenos contam; a previsibilidade das decisões públicas também. Um projecto viável pode tornar-se mais difícil de executar quando o seu calendário depende de esperas que o interessado não consegue compreender.

A tecnologia pode ajudar, desde que melhore o trabalho que está por trás do ecrã. Submeter documentos pela Internet poupa deslocações. Para reduzir a incerteza, o sistema deve ainda

mostrar a fase do processo, as diligências pendentes e as razões de um atraso. Caso contrário, o labirinto limita-se a ganhar uma palavra-passe.

Uma crítica séria deve olhar também para as condições de trabalho dos serviços. Um técnico pode enfrentar processos complexos, falta de meios ou instruções contraditórias. Cabe aos responsáveis políticos e administrativos conhecer esses bloqueios e corrigi-los. Apontar indiscriminadamente o dedo a todos os funcionários deixa por esclarecer quem organiza o serviço e responde pelo seu desempenho.

A fiscalização urbanística protege interesses reais, desde a segurança à qualidade do território. Para cumprir bem essa função, precisa de exigências proporcionais, critérios claros e capacidade de decidir. A defesa do interesse público deve incluir o esforço de tornar o procedimento compreensível para quem o tem de cumprir.

O desgaste burocrático tem ainda um efeito menos visível. Quem tenta agir e encontra sucessivos obstáculos pode começar a evitar novos projectos. Aprende a reduzir as

expectativas. Da próxima vez, talvez prefira desistir antes de entregar a primeira folha. Parte da resignação nasce desta aprendizagem da impotência.

É por isso que me custa ouvir que os portugueses são submissos por natureza. Há que perguntar pelas experiências que lhes ensinam a baixar os braços. Quando a iniciativa pessoal encontra uma administração pouco previsível, a confiança na própria capacidade de mudar alguma coisa pode diminuir. O cidadão continua formalmente livre, mas passa a hesitar diante de decisões que antes tomaria.

Nesse ambiente, obter uma resposta pode acabar por parecer uma sorte. É um sinal preocupante: o funcionamento regular de um serviço começa a ser recebido como uma atenção especial. A cidadania precisa de critérios que permitam esperar um tratamento justo, independentemente da insistência, dos contactos ou da capacidade para pagar acompanhamento profissional.

A capacidade de suportar uma espera também é desigual. Há quem consiga mobilizar mais dinheiro e ajuda especializada; há quem tenha

pouca margem para ambos. Uma administração previsível reduz o peso dessas diferenças. Quando o acesso efectivo a uma decisão exige recursos que nem todos possuem, a igualdade fica enfraquecida no próprio percurso do processo.

Uma reforma útil deve permitir ao interessado acompanhar o pedido e perceber quem o está a tratar. Deve explicar atempadamente as exigências e justificar os atrasos. Isso exige organização interna e recursos adequados. Os resultados devem ser avaliados pelos tempos efectivos de resposta e pela clareza das decisões, incluindo os processos mais difíceis.

Os dirigentes precisam de conhecer onde se acumulam os pedidos e o que impede a sua resolução. Se faltam meios, devem demonstrá-lo e procurar uma solução. Se existem exigências redundantes ou falhas de coordenação, devem corrigi-las. A responsabilidade ganha sentido quando produz mudanças observáveis no serviço prestado.

É essa responsabilidade que espero de um Estado do século XXI. Construir dentro das

regras exige trabalho, competência e dinheiro. Da administração espero o mesmo cuidado com a parte que lhe pertence. A confiança cresce quando os deveres de ambos se tornam claros e quando as decisões chegam com explicações que o cidadão consegue entender.

Ao recordar estas esperas, ocorre-me a imagem de tentar derrubar uma parede de pedra com os punhos. A parede fica de pé e quem insiste sai magoado. Uma democracia deve conseguir transformar essa relação: dar passagem à iniciativa legítima, corrigir o que está errado e explicar as decisões que precisa de tomar.

A casa ficou construída. A lembrança do percurso continua comigo. Gostaria que quem viesse depois encontrasse um processo mais claro e previsível, em vez de precisar de repetir a mesma luta. O progresso de uma administração mede-se também pela facilidade com que poupa ao próximo cidadão o sofrimento que o anterior teve de suportar.

Um país que quer cidadãos autónomos deve levar a sério o esforço de quem tenta organizar a própria vida. A liberdade cresce quando esse esforço encontra instituições capazes de

responder. Construir uma casa já dá trabalho suficiente. Obter uma decisão não deveria consumir outra parte da vida como se fosse uma segunda obra.

Da experiência à reforma

A experiência sugere uma unidade de avaliação que a administração raramente apresenta de forma completa: o tempo entre a intenção legítima e a possibilidade de concretização. O requerente não vive apenas o período formal de análise. Vive a preparação, os pedidos de informação, as suspensões e a incerteza sobre a decisão. Medir esse percurso permite distinguir o que o serviço controla e o que depende de terceiros.

O programa não transforma este episódio numa prova nacional. Propõe verificar se o mecanismo se repete, através de dados de diferentes municípios e tipos de processo. O custo da espera deve ser estudado com amostras e hipóteses explícitas. Algumas demoras podem proteger interesses importantes; outras podem resultar de falta de meios ou redundância. A reforma precisa de distinguir essas causas para não eliminar

controlo útil em nome de uma velocidade abstrata.

Uma resposta pública adequada deve identificar o que falta e quem pode resolver. O cidadão conserva a possibilidade de contestar; o serviço possui informação para organizar trabalho. Essa previsibilidade pode ter valor mesmo antes de reduzir a duração. Permite reorganizar uma decisão e compreender a utilização dos recursos. A confiança aumenta quando a administração reconhece que o calendário do processo participa no calendário de uma vida.

38 O espelho no elevador e a gestão que aprende

Memória pessoal da experiência de Kaizen na ICL Computers Portugal em 1991. Não se generaliza o episódio às empresas portuguesas nem à metodologia. Texto de origem identificado em R16.

Como transformar uma filosofia de melhoria contínua numa extraordinária celebração do espelho, do vaso e da mudança que não muda nada. Em 2026 descobri, com alguma surpresa, que várias PME portuguesas estão a descobrir o Kaizen . Achei enternecedor. É sempre emocionante assistir à chegada do futuro com apenas trinta e cinco anos de atraso . Eu já tinha conhecido o Kaizen em Portugal em 1991, quando trabalhava na ICL Computers. Na altura, a empresa decidiu implementar este conceito de origem japonesa, baseado numa ideia extraordinariamente simples: uma organização pode melhorar continuamente se aproveitar a experiência, inteligência e conhecimento das pessoas que nela trabalham.

Parecia promissor. Até chegar à gestão portuguesa. E então aconteceu aquilo em que somos particularmente criativos: importámos uma filosofia de gestão e começámos imediatamente a adaptá-la às nossas tradições.

A revolução japonesa chega ao elevador

O princípio era interessante. Os trabalhadores deveriam apresentar sugestões para melhorar processos, reduzir desperdícios, aumentar a eficiência, melhorar produtos, serviços e a relação com os clientes. Eu, ingénuo, levei aquilo a sério. Como trabalhava em áreas técnicas e conhecia os sistemas, os processos e alguns dos problemas da empresa, comecei a pensar em propostas relacionadas com aquilo que julgava ser o objectivo do programa: melhorar a empresa. Foi o meu primeiro erro. Outros colegas compreenderam muito mais rapidamente o espírito do Kaizen à portuguesa. E começaram a surgir sugestões verdadeiramente revolucionárias.

Uma delas consistia em: colocar um espelho no elevador. Outra: colocar um arranjo floral na recepção. Imagino o Japão industrial a estremecer. Toyota, Mitsubishi e Honda provavelmente interromperam as linhas de

produção durante alguns minutos para estudar aquela extraordinária inovação portuguesa. Um espelho. No elevador. Décadas de engenharia industrial japonesa finalmente encontravam o seu aperfeiçoamento definitivo em Lisboa.

Mas ainda havia melhor

Recordo-me inclusivamente de alguém apresentar uma sugestão assumidamente absurda, aproximadamente com este espírito: “Sou idiota e sei que aquilo que vou propor é uma patetice.” Era quase uma experiência epistemológica. Uma espécie de teste de Turing aplicado à gestão: “Será que consigo apresentar deliberadamente uma estupidez e mesmo assim a administração a valoriza?” Conseguiu. A sugestão acabou destacada pelo próprio director-geral. Nesse momento compreendi que não estávamos perante Kaizen. Estávamos perante uma modalidade empresarial ainda desconhecida da ciência da gestão: o Kaizen ornamental. Eu, entretanto, continuava a cometer o mesmo erro.

Apresentava sugestões relacionadas com a minha área profissional, melhoria de processos e melhor atendimento aos clientes. Coisas

aborrecidas. Problemas reais. Eficiência. Qualidade. Serviço. Organização. Naturalmente, não despertavam o mesmo entusiasmo. Nenhuma delas tinha flores. E, tanto quanto me recordo, também não incluíam espelhos.

A organização aprende mas aprende outra coisa

Aqui começa a parte séria da história. Quando uma empresa cria um sistema de sugestões, não está apenas a recolher ideias. Está também a ensinar aos trabalhadores que tipo de ideias valoriza . Se uma pessoa apresenta uma proposta tecnicamente fundamentada, destinada a resolver um problema real, e ninguém lhe presta atenção, recebe uma mensagem. Se outra sugere uma alteração cosmética e recebe reconhecimento público da administração, toda a organização recebe outra mensagem. Ao fim de algum tempo ninguém precisa de explicar as regras. As pessoas aprendem.

O algoritmo informal torna-se aproximadamente este: não proponhas aquilo que obriga a mudar alguma coisa importante. Não identifiques problemas demasiado

incómodos. Não apresentes soluções que obriguem departamentos ou chefias a alterar procedimentos. E, sobretudo: não compliques. Sugere um vaso. Sugere uma placa. Sugere mudar uma cadeira. Ou, se estiveres particularmente inspirado: sugere outro espelho. É mais seguro.

Como matar o Kaizen sem cancelar o Kaizen

Esta talvez seja uma das grandes capacidades das organizações burocráticas. Não é necessário rejeitar uma ideia moderna. Isso seria demasiado evidente. Existe uma técnica muito mais sofisticada: adoptá-la formalmente e neutralizá-la na prática. Criam-se formulários. Fazem-se reuniões. Nomeiam-se responsáveis. Inventam-se slogans. Distribuem-se circulares. Talvez se faça até uma apresentação com gráficos coloridos explicando como estamos todos profundamente empenhados na mudança. E depois continua tudo aproximadamente igual. É extraordinário porque permite alcançar simultaneamente dois objectivos aparentemente incompatíveis: parecer moderno sem ter de mudar.

Trinta e cinco anos depois

E eis que chegamos a 2026. Leio agora sobre PME portuguesas interessadas em implementar Kaizen, Lean Management, melhoria contínua, transformação digital e outros conceitos que entretanto foram sendo acrescentados ao vocabulário empresarial. Nada tenho contra isso. Muito pelo contrário. O Kaizen continua a conter princípios extremamente úteis. Mas talvez valha a pena deixar um pequeno aviso vindo de alguém que assistiu a uma experiência portuguesa há cerca de 35 anos: não basta importar a metodologia. É preciso importar também a lógica que está por trás dela.

Porque melhoria contínua exige uma coisa bastante mais difícil do que preencher formulários: ouvir quem conhece o trabalho. Exige que uma organização consiga distinguir uma ideia estrutural de uma ideia decorativa. Exige aceitar que alguém situado vários níveis abaixo na hierarquia possa conhecer melhor determinado processo do que quem está sentado no gabinete da administração. E exige uma característica particularmente rara em certas culturas organizacionais: a capacidade

da chefia admitir que alguma coisa pode estar mal.

Kaizen não significa ter ideias

Esta distinção continua importante. Uma organização não melhora simplesmente porque recebeu cinquenta sugestões num trimestre. Pode receber quinhentas. Se nenhuma delas alterar processos, eliminar desperdícios, melhorar qualidade, reduzir erros, aumentar produtividade ou criar valor para o cliente, temos apenas uma caixa de sugestões muito movimentada. A quantidade de ideias é uma métrica confortável. O impacto das ideias é uma métrica bastante mais incómoda. Talvez por isso a primeira seja tantas vezes preferida.

O espelho continua lá

Não sei se aquele espelho colocado no elevador da ICL ainda existe. Provavelmente não. Mas metaforicamente tornou-se a parte mais interessante da história. Porque talvez o espelho tenha cumprido afinal uma função muito mais importante do que aquela que o seu autor imaginou. Reflectiu a própria organização. Mostrou como uma metodologia destinada a promover inteligência colectiva pode transformar-se num ritual administrativo quando a hierarquia valoriza mais aquilo que parece melhoria do que aquilo que realmente melhora. E esta é talvez a lição que permanece válida em 2026.

Podemos importar Kaizen. Podemos importar Lean. Podemos importar Agile. Podemos importar Inteligência Artificial. Podemos importar os melhores modelos de gestão de Tóquio, Silicon Valley, Cambridge ou Marte, quando finalmente abrirmos lá uma delegação. Mas existe uma coisa que nenhum consultor consegue importar numa caixa: uma cultura organizacional disposta a ouvir, medir, aprender e mudar. Sem isso, daqui a mais trinta e cinco anos talvez alguém anuncie

triunfalmente uma nova revolução empresarial portuguesa. Quem sabe? Talvez nessa altura descubram finalmente o verdadeiro segredo da produtividade. Dois espelhos no elevador.

Da experiência à reforma

A memória torna visível um incentivo. Quando uma sugestão que altera um processo recebe menos atenção que uma mudança decorativa, a organização ensina o que considera seguro propor. A investigação necessária deve observar sistemas de participação e resultados, em vez de concluir que uma cultura nacional impede melhoria. Existem organizações portuguesas capazes de aprender e a política deve conhecer os seus métodos.

O programa de extensão empresarial deverá perguntar o que aconteceu depois de cada diagnóstico. Quem assumiu a alteração, como foi testada e que resultado permaneceu? O número de ideias e de reuniões pode servir como informação de atividade, mas não substitui a melhoria. Um indicador só é útil quando permite distinguir uma caixa de sugestões movimentada e um processo que funciona melhor.

A participação exige distribuição de benefício. Se o trabalhador aprende que a sua ideia apenas intensifica a tarefa sem reconhecimento, o sistema perde confiança. A gestão precisa de relacionar eficiência, qualidade e condições. A reforma produtiva tem de conhecer esta dimensão humana, porque ferramentas e financiamentos não criam, por si sós, uma organização disposta a ouvir.

39 A escola e a autoridade que protege a aprendizagem

O episódio inicial foi relatado ao autor e não foi verificado de forma independente. As memórias escolares são autobiográficas. A transcrição para o livro omite o bloco quantitativo do texto original e conserva a reflexão; o diagnóstico atual utiliza as fontes identificadas nas partes anteriores. Texto de origem em R17.

Há acontecimentos aparentemente pequenos que conseguem revelar problemas enormes. Uma professora chamou a atenção de um aluno de 15 anos devido ao seu comportamento perturbador durante uma aula. O aluno enfrentou-a agressivamente: — Nunca mais me fale assim. Eu conheço o seu carro e parto-o todo. A professora calou-se. E continuou a aula. Não sei se existe imagem mais inquietante para explicar a crise de autoridade que atravessa parte da escola portuguesa. O problema não está apenas na ameaça de um adolescente. Adolescentes desafiam limites. Sempre desafiaram.

O problema verdadeiramente grave começa quando o adulto responsável por uma sala de aula conclui que reagir provavelmente não vale a pena. Nesse instante, alguma coisa fundamental se quebrou. Formalmente, a professora continuava a ter autoridade. Na prática, naquele momento, o poder estava do outro lado da sala.

A escola que conheci

Há uma ideia sobre a qual importa refletir. Criou-se uma narrativa demasiado simples acerca da escola portuguesa do passado: seria uma escola autoritária, repressiva e dominada pelo medo, à qual a democracia teria finalmente trazido liberdade. Portugal viveu uma ditadura. Isso é um facto histórico. Mas daí não resulta que todas as relações de autoridade existentes nas instituições dessa época fossem necessariamente manifestações de autoritarismo. Posso falar da escola que conheci. Frequentei-a desde os anos 60 até ao final do ensino secundário. Tive muitos professores.

Não me recordo de ver professores ameaçarem alunos. Não me recordo de professores precisarem de os intimidar para

conseguir ensinar. Existiam professores melhores e piores, naturalmente, como sempre existirão. Mas havia uma coisa que todos compreendíamos: o professor dirigia a aula. Quando um aluno ultrapassava determinados limites, podia simplesmente ser mandado sair. E saía. A aula continuava. Não era necessária uma discussão filosófica sobre o significado político da expulsão. Não se convocava Jean-Jacques Rousseau para decidir se o João podia permanecer na aula de Matemática depois de impedir os outros de a ter.

Existia uma regra. A regra era violada. Existia uma consequência. E, no dia seguinte, a vida continuava. Naturalmente, esta é uma experiência pessoal e não pretendo transformá-la numa descrição universal de todas as escolas portuguesas da época. Mas também não aceito a operação intelectual inversa: transformar todo um passado educativo numa caricatura autoritária apenas porque ocorreu durante um regime autoritário. Disciplina não pertence a uma ideologia.

Autoridade não é autoritarismo

Talvez uma das confusões mais prejudiciais das últimas décadas tenha sido precisamente esta. Autoridade e autoritarismo passaram demasiadas vezes a ser tratados como conceitos vizinhos. Não são. Autoritarismo significa exercício arbitrário ou excessivo do poder, sem os necessários limites e garantias. Autoridade legítima significa exatamente o contrário: alguém recebe poderes definidos para desempenhar determinada função, dentro de regras igualmente definidas. Um árbitro tem autoridade num jogo. Um juiz tem autoridade numa audiência. Um comandante tem autoridade operacional. Um médico tem autoridade clínica. E um professor tem de possuir autoridade pedagógica numa sala de aula .

Nenhuma destas coisas é incompatível com a democracia. Pelo contrário. Uma democracia adulta não elimina a autoridade. Legitima-a, limita-a e responsabiliza quem a exerce.

Quando fascismo serve para não discutir

Há ainda uma perversão linguística que empobreceu profundamente parte do nosso debate público. Palavras historicamente graves foram banalizadas. “Autoritário.” “Repressivo.” E, finalmente, a palavra nuclear: “Fascista.” Quando palavras desta natureza começam a ser utilizadas indiscriminadamente para descrever regras, disciplina, exigência ou autoridade, deixam progressivamente de explicar seja o que for. Fascismo tem um significado histórico e político concreto. Mandar sair da sala um aluno que impede sistematicamente os colegas de aprender não é fascismo. Exigir respeito por um professor não é fascismo. Aplicar uma sanção disciplinar não é fascismo.

Responsabilizar um adolescente por ameaçar uma professora não é fascismo. E proteger os restantes alunos também não é fascismo. São funções absolutamente banais de instituições democráticas maduras. Talvez o problema comece precisamente quando uma sociedade deixa de conseguir distinguir autoridade legítima de abuso de autoridade .

Direitos e a palavra esquecida

A democracia trouxe-nos uma extraordinária expansão de direitos. Ainda bem. Mas existe uma palavra muito menos popular: responsabilidade. O direito à educação não significa o direito a impedir os outros de aprender. O direito à inclusão não significa o direito a destruir uma aula. O direito a ser compreendido não significa o direito a ameaçar. O direito a ter dificuldades psicológicas, familiares ou sociais reconhecidas não transforma o professor no responsável por resolvê-las. E aqui encontramos outra deformação do sistema.

O professor transformado em serviço universal

O aluno tem problemas psicológicos? Professor e escola. Problemas familiares? Professor e escola. Problemas económicos? Professor e escola. Problemas comportamentais? Professor e escola. Problemas de integração? Professor e escola. Necessidades educativas específicas? Professor e escola. Conflitos familiares? Professor e escola. Burocracia administrativa? Professor. Plataformas? Professor. Relatórios? Professor. Estatísticas? Professor. E, depois de tudo isto, existe ainda aquela pequena tarefa residual para a qual aparentemente contratámos aquela pessoa: ensinar. Isto não é inclusão. É desorganização institucional.

O Estado tem de regressar à escola sem entrar na sala de aula

A escola deve conseguir identificar uma criança ou adolescente em dificuldades. O professor, pela proximidade diária, encontra-se muitas vezes numa posição privilegiada para detetar que alguma coisa está errada. Mas deve sinalizar, não substituir todas as restantes instituições. Problemas psicológicos exigem profissionais de saúde. Problemas sociais exigem serviços sociais. Situações familiares graves exigem as instituições de proteção competentes. Violência exige os mecanismos disciplinares e, quando aplicável, as autoridades competentes. O professor deve ensinar. A escola deve educar e garantir condições para que isso aconteça.

E o Estado deve garantir que a rede exterior funciona. A escola pode ser uma das primeiras janelas através das quais o Estado vê uma criança em dificuldades. Não pode ser o último caixote onde o Estado despeja todos os problemas que não conseguiu resolver.

E os outros vinte e quatro

Há ainda personagens praticamente invisíveis em toda esta discussão. Os outros alunos. Imaginemos uma turma de vinte e cinco. Um aluno passa grande parte da aula a perturbá-la. O professor tenta controlar a situação. Cinco minutos. Dez minutos. Quinze minutos. Finalmente surge o conflito. Depois a negociação. Depois eventualmente a intervenção de alguém. E vinte e quatro crianças assistem. Também elas têm direitos. Têm direito a aprender. Têm direito a silêncio suficiente para ouvir uma explicação. Têm direito a que cinquenta minutos de Matemática sejam cinquenta minutos de Matemática.

Têm direito a professores que possam dedicar a sua energia intelectual a ensinar em vez de sobreviver à aula. Curiosamente, esses alunos raramente aparecem no debate. Talvez porque cumprem as regras. E quem não faz barulho tornou-se extraordinariamente fácil de esquecer.

Compreender não é desculpabilizar

Voltemos ao rapaz de quinze anos. Por que razão ameaçou a professora? Não sabemos. Talvez tenha problemas familiares. Talvez tenha problemas psicológicos. Talvez viva num contexto social difícil. Talvez tenha aprendido determinados comportamentos noutro lugar. Ou talvez tenha simplesmente descoberto que intimidar funciona. O Estado deve querer saber. Aquele rapaz precisa de ser compreendido precisamente porque ainda tem quinze anos e existe enorme margem para alterar o seu percurso. Mas uma democracia adulta consegue fazer duas coisas simultaneamente. “Queremos compreender porque fizeste isto.” “Mas não podes fazer isto.”

Uma frase não destrói a outra. Compreender não é permitir. Ajudar não é desculpabilizar. Incluir não significa abandonar os outros.

A professora que se calou

Regressemos então àquela sala. A ameaça foi feita. A professora ouviu. E calou-se. Não porque o aluno tivesse razão. Não porque tivesse deixado de possuir autoridade formal. Mas porque aparentemente não acreditava que enfrentar aquela situação lhe trouxesse proteção suficiente para justificar as consequências. E esse é talvez o ponto mais grave de toda esta história. Uma instituição não perde autoridade quando alguém viola uma regra. Isso acontece em todas as instituições humanas. Uma instituição começa verdadeiramente a perder autoridade quando aqueles que têm a responsabilidade de aplicar as regras deixam de acreditar que vale a pena aplicá-las .

Então instala-se uma aprendizagem silenciosa. O professor aprende a evitar. A direção aprende a gerir. A administração aprende a documentar. E o aluno aprende a testar até onde pode ir. Depois aparecem os relatórios. E ficamos surpreendidos.

A democracia infantil

É precisamente aqui que encontro uma manifestação daquilo a que tenho chamado Democracia Infantil . Não porque a democracia produza indisciplina. Uma verdadeira democracia produz precisamente o contrário: instituições, regras, direitos, deveres, limites e responsabilização. A infantilização democrática começa quando queremos direitos sem conseguir falar de deveres. Quando confundimos autoridade com autoritarismo. Quando confundimos responsabilização com repressão. Quando receamos estabelecer consequências porque alguém poderá considerar-nos intolerantes. Quando todas as situações precisam de ser compreendidas, contextualizadas, relativizadas e enquadradas — mas nenhuma parece chegar ao momento da consequência. Uma democracia adulta protege os vulneráveis. Mas também protege aqueles que cumprem as regras. Ajuda quem tem dificuldades. Mas responsabiliza quem ultrapassa limites. Controla quem exerce autoridade. Mas garante-lhe autoridade suficiente para cumprir a função. É este

equilíbrio que distingue liberdade de permissividade.

Não precisamos da escola do medo

Não precisamos de regressar ao passado. Precisamos de deixar de inventar um passado simplificado para justificar os problemas do presente. Não quero uma escola onde um aluno tenha medo do professor. Quero uma escola onde o professor não tenha medo do aluno. Quero uma escola onde respeito funcione nos dois sentidos. Onde autoridade não seja uma palavra suspeita. Onde disciplina não seja confundida com repressão. Onde problemas sociais sejam tratados pelos serviços sociais. Onde problemas psicológicos sejam tratados por profissionais competentes. Onde violência seja tratada como violência.

Onde uma criança com dificuldades seja ajudada. E onde vinte e quatro crianças não tenham de sacrificar a sua educação porque uma vigésima quinta decidiu impedir a aula. Sobretudo, quero uma escola onde uma professora possa olhar para um aluno de quinze anos e dizer tranquilamente: “Não podes comportar-te assim.” Sem pensar no automóvel estacionado lá fora. Porque o

episódio daquela professora não termina verdadeiramente quando ela se cala. É precisamente aí que começa. Quando um adolescente descobre que uma ameaça consegue silenciar quem deveria exercer autoridade sobre ele, recebeu uma lição.

Uma péssima lição. E talvez o maior fracasso educativo seja precisamente este: uma escola criada para preparar jovens para viver em democracia acabar por lhes ensinar que as regras são negociáveis pela intimidação.

Da experiência à reforma

O caso coloca uma pergunta de organização: quem responde quando a sala de aula deixa de oferecer condições para ensinar? A resposta precisa de um percurso que protege alunos e profissionais, identifica causas e aplica consequências proporcionais. A sinalização não pode terminar num documento sem acompanhamento. A escola deve saber que rede de saúde e proteção social existe depois de detetar a dificuldade.

O programa não utiliza o episódio para estimar violência ou indisciplina. Uma avaliação nacional necessita de definições, amostra e

dados comparáveis. Deve observar também a resposta institucional e a experiência dos restantes alunos. O professor que enfrenta um conflito precisa de orientação e apoio; o aluno envolvido precisa de uma intervenção adequada. A proteção de direitos não se mede pela ausência de reação.

A aprendizagem depende de tempo e confiança. A proposta combina condições docentes, apoio especializado e regras claras. O resultado deve ser acompanhado por indicadores de aprendizagem e clima escolar, interpretados no contexto. Uma escola pode reduzir conflitos registados porque aprendeu a escondê-los. A avaliação precisa de ouvir quem vive a instituição e de conservar a possibilidade de expor um problema sem receio.

40 A cidadania que consegue fiscalizar

Ensaio de opinião sobre educação cívica e cultura democrática. A expressão democracia infantil é uma formulação crítica autoral e não uma classificação oficial de Portugal. Texto de origem em R18.

Portugal construiu instituições democráticas. Falta saber se construiu cidadãos suficientemente preparados para as compreender, fiscalizar e melhorar. Há cinquenta e dois anos Portugal saiu de uma ditadura. Criou eleições livres, partidos políticos, uma Constituição democrática, liberdade de expressão, sindicatos, autarquias eleitas, pluralismo e alternância no poder. Tudo isso foi uma conquista civilizacional extraordinária. Mas talvez tenha chegado a altura de fazermos uma pergunta bastante menos confortável: Construimos uma democracia adulta ou limitámo-nos a construir as instituições formais de uma democracia? Porque uma democracia adulta não se mede apenas pela existência de eleições.

Mede-se também pela qualidade cívica dos cidadãos que nelas participam. E é precisamente aí que Portugal continua, demasiadas vezes, uma democracia infantil.

A democracia não se aprende na urna

Durante décadas comportámo-nos como se a cidadania pudesse ser adquirida espontaneamente aos 18 anos, juntamente com o direito de voto. A criança aprende Matemática, Português, Ciências, História, línguas e inúmeras outras matérias. Mas pode chegar à idade adulta sem conseguir explicar com segurança como nasce uma lei, qual é a diferença entre Assembleia da República e Governo, como funciona um orçamento público, quem fiscaliza o Executivo, o que significa separação de poderes ou como verificar se uma promessa eleitoral foi realmente cumprida. Pode entrar numa universidade sem nunca ter analisado seriamente um programa eleitoral.

Pode concluir uma licenciatura sem ter lido um Orçamento do Estado. Pode tornar-se engenheiro, médico, economista, jurista ou informático sem compreender adequadamente os mecanismos através dos quais o Estado

decide gastar milhares de milhões de euros em seu nome. Chamamos-lhe cidadão porque pode votar. É uma definição bastante económica de cidadania. Portugal possui hoje uma Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania e existem conteúdos curriculares ligados à democracia, direitos, participação e pensamento crítico. Isso deve ser reconhecido. Mas haver uma disciplina, uma estratégia ou documentos curriculares não significa automaticamente existir uma cultura democrática consolidada.

Uma coisa é ensinar conceitos. Outra é ensinar um jovem a confrontar democraticamente o poder.

Curiosamente os partidos perceberam a importância da formação

Aqui aparece uma das ironias mais reveladoras da democracia portuguesa. Aquilo que o Estado demorou demasiado tempo a transformar numa verdadeira prática universal de cidadania, os partidos compreenderam muito cedo: quem forma politicamente jovens ajuda a formar os futuros quadros do poder. O PSD realiza desde 2003 a sua Universidade de Verão. Em 2026, a própria organização apresenta-a como uma semana de estudos intensivos para uma selecção de jovens quadros de elevado potencial, com aulas, workshops, grupos de trabalho e simulação de assembleia, valorizando na selecção a componente de intervenção partidária e/ou cívica.

O Partido Socialista criou a Academia Socialista, dirigida a jovens que se identifiquem com a acção política do socialismo democrático e estruturada através de aulas, masterclasses, trabalhos de grupo, política e comunicação, incluindo simulação da Assembleia da República. Nada disto é ilegítimo. Os partidos têm todo o direito de

formar militantes, simpatizantes e futuros dirigentes segundo os seus valores políticos. O problema é outro. Porque é que a formação política mais intensa e prática aparece tantas vezes depois de o jovem entrar na esfera partidária, em vez de existir antes dela, universalmente, como formação democrática de todos os cidadãos?

Primeiro deveríamos formar cidadãos. Depois cada cidadão escolheria livremente se queria ser socialista, social-democrata, liberal, comunista, conservador, ecologista ou simplesmente independente de todos eles. Em Portugal temos frequentemente invertido a ordem. Produzimos identidade política antes de consolidarmos autonomia política.

Cidadania não pode ser formação partidária

Uma democracia não deveria precisar de professores partidários para ensinar democracia. A cidadania não deveria ter cor partidária. Ensinar democracia não é ensinar o programa do PSD. Também não é ensinar o programa do PS. Nem do Chega, da Iniciativa Liberal, do Bloco de Esquerda, do PCP, do Livre ou de qualquer outro partido. Ensinar democracia é fornecer instrumentos para que um jovem consiga, alguns anos mais tarde, desmontar criticamente todos esses programas. Incluindo o programa do partido em que eventualmente vote. Uma verdadeira educação para a cidadania democrática deveria colocar alunos a comparar propostas eleitorais contraditórias.

Deveria fazê-los procurar os respectivos custos. Deveria mostrar-lhes como consultar legislação no Diário da República, como funciona uma comissão parlamentar, como identificar um conflito de interesses, como consultar contratos públicos, como interpretar estatísticas, como distinguir dívida de défice, como perceber quem financia determinada

medida, como escrever uma petição, como participar numa assembleia municipal e como confrontar pacificamente um governante. Deveria ensinar a reconhecer propaganda e manipulação. E, sobretudo, deveria ensinar a dizer: «O meu partido está errado.» Esta talvez seja uma das provas mais exigentes de maturidade democrática.

A grande máquina das camisolas

Sem essa educação, os partidos tornam-se clubes. O cidadão deixa progressivamente de analisar políticas e começa a defender camisolas. Os nossos são competentes. Os outros são incompetentes. Os nossos erros são circunstâncias. Os erros dos outros demonstram carácter. Quando governamos, é responsabilidade. Quando governa o adversário, é autoritarismo. Quando a nossa maioria aprova uma lei, é legitimidade democrática. Quando a maioria adversária aprova outra, é abuso do poder. É fascinante como a percepção de certos princípios constitucionais consegue acompanhar com extraordinária disciplina os resultados eleitorais.

E assim chegamos ao mecanismo mais antigo do poder: Dividir para reinar. Não é sequer necessário imaginar uma conspiração centralizada. A própria lógica partidária favorece a polarização porque mobilizar identidades é frequentemente mais fácil do que explicar políticas complexas. Um eleitor indignado é eleitoralmente muito útil. Um cidadão informado é consideravelmente mais incómodo. Pergunta. Compara. Consulta documentos. Recorda promessas antigas. Faz contas. E, horror dos horrores para qualquer aparelho partidário demasiado confortável, pode mudar de partido entre duas eleições.

A desconfiança não apareceu do nada

O problema não é apenas retórico. Segundo o inquérito da OCDE publicado em Junho de 2026, apenas 26% dos portugueses declaravam confiança elevada ou moderadamente elevada nos partidos políticos em 2025. A confiança na polícia atingia 68%, nos tribunais 49% e na Administração Pública 45%. A diferença merece ser observada: a desconfiança é particularmente forte relativamente às estruturas que deveriam transformar preferências dos cidadãos em representação política. A própria OCDE identifica em Portugal diferenças muito elevadas de confiança associadas à percepção de voz política e capacidade de influência nas decisões. [R21]

Talvez valha a pena pensar nisto antes de explicar toda a desconfiança através da ignorância dos eleitores, das redes sociais ou do populismo. Por vezes é útil experimentar uma hipótese mais desconfortável: E se uma parte da desconfiança dos cidadãos fosse racional?

O cidadão suficientemente informado para votar mas não para fiscalizar

Existe uma tentação paternalista persistente no sistema político português. O cidadão é considerado perfeitamente competente para entregar o poder através do voto. Mas, depois de o entregar, parece tornar-se subitamente pouco qualificado para discutir a forma como esse poder é exercido. Os dossiers são demasiado técnicos. As reformas são complexas. Os tratados são difíceis. As contas são complicadas. Os especialistas sabem. Os ministros decidiram. Os deputados aprovaram. E, de quatro em quatro anos, regressa-se ao cidadão: «Agora escolha outra vez.» Isto aproxima-se demasiado de uma democracia tutelada pelo calendário eleitoral.

Uma democracia madura não receia cidadãos informados. Deseja-os.

A universidade também chega tarde

É particularmente preocupante quando jovens altamente qualificados chegam ao ensino superior sem uma verdadeira cultura de escrutínio democrático. Podemos formar excelentes engenheiros incapazes de avaliar uma política energética. Economistas incapazes de discutir democraticamente prioridades sociais. Juristas que conhecem legislação mas nunca aprenderam participação cívica. Programadores capazes de desenvolver sistemas sofisticados sem compreender suficientemente os riscos democráticos da tecnologia que constroem. A qualificação técnica não produz automaticamente cidadania. Um doutoramento não vacina ninguém contra propaganda. Há ignorantes com pouca escolaridade. E há ignorantes magnificamente diplomados. A democracia precisa de algo diferente: competência cívica. O Conselho da Europa desenvolveu um quadro de competências para a cultura democrática assente em valores, atitudes, capacidades, conhecimento e compreensão crítica. A mensagem é simples: instituições democráticas não funcionam plenamente sem

cidadãos capazes de participar nelas de forma activa e competente. A OCDE chega a conclusão semelhante ao tratar a educação cívica como instrumento para fornecer conhecimento e capacidades para participação democrática significativa. A UNESCO defende igualmente uma educação que prepare os jovens para participar activamente na sociedade e desenvolver pensamento crítico, responsabilidade e competências de cidadania também no ambiente digital.

O sistema não precisa de conspirar para beneficiar da ignorância

É importante fazer aqui uma distinção. Não é necessário afirmar que sucessivos governos elaboraram conscientemente um plano secreto para manter os portugueses civicamente ignorantes. Seria uma acusação difícil de demonstrar e intelectualmente desnecessária. Basta observar o resultado. Décadas de democracia produziram um país onde a educação política prática continua insuficiente, os partidos mantêm estruturas próprias de formação de quadros, a confiança partidária permanece baixa e parte significativa da discussão pública é conduzida através de slogans, tribalismo e simplificações. O sistema beneficia objectivamente de cidadãos que conhecem mal os seus mecanismos.

Porque um cidadão que não compreende como funciona o poder tem menor capacidade para fiscalizá-lo. Não é preciso ordenar a ignorância. Basta não combatê-la suficientemente.

UMA CIDADANIA DEMOCRÁTICA ADULTA DEVERIA ENSINAR

O verdadeiro perigo

Uma democracia infantil não deixa necessariamente de realizar eleições. Esse é precisamente o problema. Pode continuar durante décadas. Há Parlamento. Há campanhas. Há debates televisivos. Há eleições. Há governos. Há oposição. Tudo funciona. Formalmente. Entretanto, a substância pode empobrecer. A política torna-se comunicação. A comunicação torna-se polarização. A polarização torna-se identidade. E a identidade substitui progressivamente o pensamento. Chegados aí, já pouco importa o conteúdo de uma proposta. Importa saber quem a apresentou: é dos nossos, é dos outros, é de esquerda, é de direita, foi dita pelo meu comentador preferido, circulou no meu grupo? Quando a identidade substitui o argumento, a democracia começa lentamente a perder inteligência.

Cinquenta e dois anos depois

Portugal fez uma extraordinária viagem desde 25 de Abril de 1974. Seria historicamente injusto ignorá-lo. Mas prestar homenagem à democracia não significa declarar a obra concluída. É precisamente o contrário. Uma democracia adulta deve ser capaz de se criticar sem considerar a crítica um ataque à democracia. E talvez seja essa a pergunta que deveríamos fazer depois de mais de meio século de liberdade: Que cidadão produzimos para habitar esta democracia? Um cidadão capaz de escolher? Ou apenas um eleitor suficientemente informado para seleccionar uma lista de quatro em quatro anos?

Porque a diferença é enorme. Um eleitor vota. Um cidadão vigia. Um eleitor escolhe governantes. Um cidadão exige contas. Um eleitor conhece partidos. Um cidadão conhece instituições. Um eleitor repete opiniões. Um cidadão constrói argumentos. Um eleitor pode ser governado. Um cidadão participa no governo da sua própria sociedade. Portugal já tem as instituições essenciais de uma democracia adulta. O que ainda precisa de consolidar é uma cultura democrática à

mesma altura. Enquanto isso não acontecer, continuaremos neste estranho Estado da Nação: Cinquenta e dois anos de democracia, instituições adultas e demasiados cidadãos tratados politicamente como menores.

E talvez seja precisamente por isso que tanta gente fala em nome do povo. Porque ensinar o povo a falar por si daria muito mais trabalho.

Da experiência à reforma

A reflexão cívica encontra aplicação no acompanhamento do plano. O cidadão deve conseguir distinguir valor autorizado, despesa executada e resultado. Deve saber que uma previsão mudou e porquê. Um portal público com informação incompreensível pode cumprir formalidades e continuar a afastar participação. A acessibilidade da linguagem é uma condição do escrutínio.

O programa propõe exercícios cívicos ligados a decisões locais e nacionais. Uma escola pode examinar um contrato; uma associação pode acompanhar uma obra; um leitor pode comparar a promessa com o relatório. A avaliação não deve premiar uma conclusão partidária. Deve reconhecer a qualidade da

pergunta e o cuidado com as fontes. A autonomia cresce quando a pessoa consegue mudar de opinião sem sentir que perdeu pertença.

A democracia precisa de exigência dirigida ao poder e ao próprio argumento. O autor deve aceitar o mesmo escrutínio que pede aos governantes. Por isso, as hipóteses, os custos e os limites do livro permanecem expostos. A crítica cívica ganha força quando oferece ao leitor instrumentos para discordar com precisão.

Dossier de execução das reformas

Este dossier apresenta trinta decisões propostas. Os responsáveis indicados são funções institucionais; a atribuição concreta depende da organização governamental e das competências legais no momento de execução. Os custos pertencem às seis áreas do envelope ilustrativo do capítulo 30 e não se somam novamente a ele. Nenhuma ficha constitui uma autorização de despesa. Antes de iniciar, cada medida exige linha de base, orçamento, análise de riscos e validação jurídica quando aplicável.

Medida 1 Mapear os processos administrativos prioritários

O governo e os serviços selecionam processos pelo volume, pelo tempo consumido e pelo impacto. A equipa acompanha o percurso completo, identifica documentos, decisões e dependências. O cidadão e os profissionais participam no diagnóstico. O primeiro produto é um mapa público simplificado e um mapa técnico que permite redesenhar o trabalho.

A execução começa em serviços com realidades diferentes, incluindo capacidade mais limitada. O custo integra a área administração e justiça. A avaliação observa tempo total, exigências repetidas, erros e qualidade da decisão. A redução de etapas só é aprovada depois de identificar o interesse protegido por cada uma. A medida é corrigida se transfere trabalho para o requerente ou oculta suspensões. O método pode ser ampliado quando demonstra melhoria e pode ser utilizado por equipas normais, para além do grupo piloto.

Medida 2 Reutilizar informação pública com proteção

Os serviços inventariam dados já disponíveis e identificam situações em que o cidadão entrega a mesma informação. A equipa jurídica e técnica define fundamento, acesso, segurança e conservação. A reutilização exige interoperabilidade e qualidade; uma informação antiga ou errada pode multiplicar erros se circular automaticamente.

A execução inclui alternativas para corrigir dados e acompanhamento de acessos. O custo

pertence à administração e justiça. O resultado será medido por documentos evitados, pedidos resolvidos e erros de associação. O indicador não é apenas o número de ligações entre sistemas. A expansão é suspensa quando não existe base adequada, segurança ou possibilidade de contestação. A pessoa deve saber onde corrigir a informação, sem ser enviada entre entidades que atribuem mutuamente a responsabilidade pelo erro.

Medida 3 Mostrar o percurso de cada pedido

O serviço responsável disponibiliza fases, diligências e motivos de atraso em linguagem compreensível. O sistema regista datas e identifica o que depende do requerente, da administração ou de terceiros. O atendimento assistido permite acesso a quem não consegue utilizar a plataforma. As normas sobre prazos mantêm o seu próprio efeito.

O custo integra administração e justiça. A avaliação compara tempo e previsibilidade, incluindo compreensão dos utilizadores. Uma redução aparente obtida por reclassificar espera não é contabilizada como melhoria. O

processo completo permanece disponível para auditoria. A medida será revista se acrescentar registos sem utilidade aos profissionais. O objetivo é oferecer informação que ajuda a decidir e a gerir, conservando proteção dos dados e das matérias reservadas.

Medida 4 Reforçar a capacidade técnica partilhada

Municípios e serviços podem partilhar equipas especializadas para funções em que a escala local é insuficiente. A organização conserva competências de decisão e define níveis de serviço. Recrutamento e formação devem responder a necessidades demonstradas, com critérios transparentes e remuneração compatível com a responsabilidade.

O custo pertence à administração e justiça. O resultado inclui redução de pendência, qualidade e estabilidade das equipas. A avaliação observa se a partilha reduz desigualdade de acesso ou cria um novo bloqueio central. A medida depende de acordos claros sobre prioridades e financiamento. A saída deve permitir reorganização se o modelo não responde. O

cidadão continua a conhecer o serviço que responde pelo seu pedido, mesmo quando o apoio técnico se encontra numa estrutura partilhada.

Medida 5 Resolver o acervo judicial mais antigo

As instituições competentes identificam pendências por jurisdição, etapa e idade. Uma intervenção dirigida aos processos mais antigos exige diagnóstico sobre causas e recursos. O plano respeita independência e não estabelece quotas de decisão favorável ou de condenação. A organização administrativa ajuda o trabalho judicial sem determinar o seu conteúdo.

O financiamento integra administração e justiça. O resultado acompanha idade do acervo, duração e qualidade, além de novas entradas. A avaliação distingue um aumento temporário de esforço e uma melhoria sustentável do processo. Recursos para uma etapa não bastam se o bloqueio está noutra. A medida deve ser corrigida quando acelera certos casos à custa de atrasos graves nos restantes. Informação agregada permite

escrutínio sem violar direitos ou segredo processual.

Medida 6 Acompanhar contratos até ao resultado

As entidades contratantes registam adjudicação, alterações, execução, pagamentos e manutenção prevista. A informação pública permite comparar custo aprovado e custo final. Sistemas de alerta escolhem contratos para exame com base em risco. O alerta não substitui investigação nem constitui uma acusação.

O custo pertence à administração e justiça. O resultado inclui qualidade entregue, alterações contratuais e cumprimento. A medida depende de dados consistentes e de profissionais capazes de interpretar padrões. É corrigida se publica informação incompleta que sugere irregularidade sem contexto ou se transforma a obrigação num novo arquivo inútil. O controlo deve observar grandes e pequenas decisões, mantendo proteção de informação legítima e tornando visíveis os fundamentos de reserva.

Medida 7 Recuperar aprendizagens básicas

As escolas identificam dificuldades de leitura, escrita e matemática através de instrumentos adequados. O apoio utiliza tempo protegido, pequenos grupos e professores preparados. O aluno mantém participação na turma e recebe acompanhamento que evita uma classificação permanente. Recursos aumentam quando as necessidades são maiores.

O custo pertence a competências e conhecimento. A avaliação observa progressão, permanência e desigualdades, considerando mobilidade dos alunos.

Resultados devem ser comparados com grupos e contextos semelhantes. A medida não será avaliada apenas pelo número de sessões. A expansão depende de formadores, docentes e qualidade. Se o apoio retira tempo de aprendizagem útil sem benefício demonstrado, o desenho muda. O objetivo é garantir fundamentos que permitem continuar a aprender, com atenção a quem apresenta maiores obstáculos.

Medida 8 Apoiar a estabilidade das equipas escolares

As autoridades educativas avaliam colocações, deslocações, habitação e condições de trabalho que dificultam permanência. A proposta combina organização, apoio em áreas de difícil recrutamento e desenvolvimento profissional. A escola participa no diagnóstico. Qualquer alteração de carreira segue negociação e enquadramento legal.

O custo integra competências e conhecimento. O resultado acompanha vagas, rotatividade, tempo efetivo de ensino e satisfação, sem atribuir toda a aprendizagem à estabilidade. A avaliação observa se os apoios apenas deslocam profissionais entre escolas ou aumentam capacidade total. A medida exige critérios de acesso e revisão. Uma condição temporária não deve transformar-se num benefício permanente sem necessidade. A continuidade das equipas deve servir alunos e profissionais, conservando possibilidade de mobilidade adequada.

Medida 9 Criar estágios que ensinam

Instituições de formação e empresas acordam tarefas, supervisão, segurança e avaliação. Tutores recebem preparação e tempo. O aluno conhece direitos, objetivos e canais de reclamação. Os estágios mantêm ligação ao currículo e não substituem indiscriminadamente postos de trabalho.

O custo pertence a competências e conhecimento, com participação empresarial. O resultado acompanha competências demonstradas e percurso posterior. A taxa de emprego é contextualizada para evitar seleção apenas dos melhores candidatos. A medida depende de empresas capazes de orientar e de supervisão independente. A parceria termina quando não oferece aprendizagem ou condições adequadas. O aluno deve poder mudar de entidade sem perder injustificadamente o percurso. O objetivo é transformar experiência prática em qualificação portátil.

Medida 10 Oferecer formação adulta compatível com o trabalho

As redes de formação organizam cursos curtos e modulares, com horários e apoio adequados. Empresas participam no custo e na dispensa de tempo quando beneficiam. Serviços de emprego orientam pessoas para competências e oportunidades, sem depender apenas do catálogo disponível.

O custo integra competências e conhecimento. O resultado acompanha utilização das competências, progressão e transição. A avaliação considera participantes mais vulneráveis e o que aconteceria sem apoio. A medida precisa de formadores e equipamentos antes de crescer. Certificados não demonstram por si mesmos utilidade. Os cursos sem procura ou resultado são revistos. A pessoa deve receber informação sobre alternativas, evitando gastar tempo num percurso escolhido apenas porque existia financiamento para o fornecedor.

Medida 11 Partilhar laboratórios e assistência técnica

Instituições científicas, politécnicos e centros tecnológicos oferecem acesso previsível a equipamentos e técnicos. O serviço publica critérios, preços e tempos. Projetos empresariais podem testar materiais, validar processos e cumprir requisitos. Investigação independente conserva financiamento e missão própria.

O custo pertence a competências e conhecimento. O resultado acompanha utilização, projetos concluídos e benefício observado, respeitando confidencialidade. A compra de equipamento exige procura plausível e plano de operação. A medida é revista se a infraestrutura permanece subutilizada ou apenas serve participantes com acesso privilegiado. Uma avaliação deve comparar o serviço com alternativas. O laboratório ganha função económica quando existe assistência competente e um caminho claro entre pedido, ensaio e decisão.

Medida 12 Desenvolver educação cívica aplicada

Escolas e instituições de formação utilizam problemas públicos para ensinar orçamento, instituições e verificação de informação. A atividade conserva pluralismo e avalia raciocínio. O aluno aprende a identificar fontes, limites e consequências, podendo discordar da conclusão do docente.

O custo integra competências e conhecimento. O resultado será observado por competências demonstradas e participação informada, sem medir sucesso por preferência partidária.

Materiais devem ter revisão plural e atualização. A medida depende de preparação dos professores e tempo no currículo. É corrigida quando se torna propaganda ou um conjunto de atividades sem aprendizagem. A autonomia cívica inclui reconhecer quando um argumento próprio não está sustentado, para além de saber criticar o argumento dos outros.

Medida 13 Diagnosticar processos nas empresas

A rede de extensão empresarial começa por mapear trabalho, custos, qualidade e mercado. A empresa escolhe problemas e participa no esforço. O apoio técnico acompanha a implementação de mudanças, em vez de terminar na entrega de um relatório. Trabalhadores são ouvidos sobre tarefas e consequências.

O custo pertence à difusão produtiva. O resultado inclui tempo, defeitos, valor acrescentado e condições de trabalho. A avaliação compara empresas semelhantes e acompanha após o apoio. A seleção deve alcançar organizações com pouca capacidade administrativa, conservando viabilidade. A medida termina se não existe compromisso empresarial ou se o apoio apenas paga consultoria sem aplicação. O objetivo é converter conhecimento do trabalho em melhoria demonstrável, mantendo a possibilidade de rejeitar uma solução que não produz benefício.

Medida 14 Testar tecnologia antes de comprar em escala

As empresas e centros de apoio definem uma situação inicial e ensaiam a solução numa tarefa delimitada. O teste mede qualidade, tempo e custo, incluindo verificação humana, segurança e manutenção. A expansão é decidida depois de examinar resultados. O fornecedor não avalia sozinho a própria tecnologia.

O custo integra difusão produtiva. O resultado é o efeito líquido no processo, não o número de ferramentas instaladas. A medida depende de dados adequados e de equipa capaz de utilizar o sistema. Deve ser revista quando o ganho desaparece fora da demonstração ou quando o custo recorrente supera o benefício. A empresa conserva acesso aos dados e condições de saída. Um piloto bem desenhado pode concluir que a compra não faz sentido e ainda assim oferecer um resultado útil.

Medida 15 Facilitar capital para expansão

Instrumentos profissionais de coinvestimento procuram empresas com projetos plausíveis de crescimento. Participação privada, governação e conflitos de interesses são examinados. O apoio responde a uma dificuldade de financiamento identificada, com risco e retorno apresentados. Não garante sucesso nem preserva controlo do fundador em todas as circunstâncias.

O custo pertence à difusão produtiva, distinguindo desembolso, recuperação e risco. A avaliação acompanha capital adicional, expansão e resultados, além de perdas. A medida depende de equipas competentes e critérios públicos. Deve ser corrigida se substitui investimento privado que ocorreria ou oferece proteção assimétrica injustificada. O Estado precisa de uma estratégia de saída e de um mapa de exposição. O retorno financeiro não elimina a necessidade de verificar benefício económico e equidade.

Medida 16 Preparar fornecedores para mercados exigentes

Centros técnicos e associações apoiam qualidade, certificação, rastreabilidade e prazos. O trabalho parte de requisitos de compradores reais. Empresas podem partilhar certas funções, conservando autonomia e concorrência. A colaboração deve respeitar as regras nacionais e europeias aplicáveis.

O custo integra difusão produtiva. O resultado acompanha contratos sustentáveis, valor acrescentado e manutenção das competências. A medida não é avaliada por certificados emitidos isoladamente. Depende de capacidade técnica e acesso comercial. É revista quando o apoio cria uma certificação sem mercado ou favorece um fornecedor sem fundamento. A empresa participa no custo para demonstrar compromisso. O objetivo é abrir oportunidades que continuam depois do programa, incluindo diversificação de compradores e menor dependência de um único contrato.

Medida 17 Apoiar vendas externas com acompanhamento

Entidades de promoção económica oferecem informação, preparação e contactos. A empresa define produto, mercado e capacidade de entrega antes de participar. Missões e feiras são acompanhadas por trabalho comercial posterior. O programa pode facilitar cooperação entre pequenas empresas em funções com custo elevado.

O custo pertence à difusão produtiva. O resultado observa clientes, contratos, continuidade e aprendizagem. A avaliação distingue intenção de venda e venda efetiva, incluindo margem e risco de pagamento. A medida é corrigida quando repete eventos sem resultado ou substitui atividade comercial normal sem adicionalidade. A participação empresarial no custo é proporcional à capacidade e ao benefício. O objetivo é conservar relações externas, não acumular fotografias de delegações.

Medida 18 Reforçar segurança digital e continuidade

O apoio técnico ajuda empresas e serviços a organizar acessos, atualização, cópias e recuperação. A intervenção parte dos ativos e riscos concretos. Exercícios verificam se a recuperação funciona. A responsabilidade continua dentro da organização, mesmo quando existe fornecedor externo.

O custo integra difusão produtiva para empresas e administração para serviços, com registo separado para evitar dupla contagem. O resultado acompanha capacidade verificada, tempo de recuperação e incidentes, considerando que o aumento de deteção pode elevar registos. A medida é revista se produz apenas certificação documental. A expansão depende de técnicos e formação. O objetivo é conservar o funcionamento quando ocorre uma falha, protegendo dados e decisões que a organização necessita de utilizar.

Medida 19 Priorizar ligações e manutenção das redes

Os operadores e autoridades competentes identificam restrições e necessidades com cenários de procura. O planeamento compara alternativas e custos de vida útil. Projetos seguem avaliação, licenciamento e participação. A informação permite perceber por que uma ligação ou uma reparação foi priorizada.

O custo pertence a infraestrutura e adaptação, distinguindo financiamento público e regulado. O resultado acompanha capacidade utilizada, fiabilidade e custo. A medida depende de procura plausível e coordenação territorial. Deve ser corrigida quando o investimento cria capacidade sem utilização ou transfere encargos excessivos. Não se soma investimento privado ao envelope público como se fosse a mesma despesa. A infraestrutura oferece benefício quando permite atividade e conserva segurança, não apenas quando acrescenta potência anunciada.

Medida 20 Melhorar eficiência energética com medição

Diagnósticos identificam consumo e intervenções adequadas em edifícios e processos. Famílias vulneráveis recebem apoio proporcional; empresas participam no investimento. A medição verifica consumo, conforto e custos antes e depois, com atenção a clima e utilização.

O custo integra infraestrutura e adaptação. O resultado deve distinguir poupança técnica, mudança de comportamento e aumento de utilização. Uma casa mais confortável pode consumir tanto como antes e ainda oferecer benefício humano. A medida é revista quando o equipamento não funciona ou a poupança prometida não aparece. A escolha compara retorno, necessidade e alternativas. A contratação inclui instalação, formação e manutenção. O objetivo é melhorar serviço energético e reduzir desperdício de forma verificável.

Medida 21 Tornar a logística mais previsível

Autoridades e operadores identificam atrasos e variabilidade no percurso completo. A intervenção pode incluir manutenção, coordenação, documentos ou infraestrutura. Cada projeto demonstra procura e relação com os mercados. O desenho não parte da obrigação de construir uma obra nova.

O custo pertence a infraestrutura e adaptação. O resultado acompanha tempo, fiabilidade, utilização e custo total. A avaliação considera stock e perdas evitadas sem somar benefícios sobrepostos. A medida depende de ligações e acordos com parceiros quando relevantes. Deve ser revista se desloca um bloqueio para outra etapa ou depende de investimento externo não confirmado. O objetivo é permitir que empresas e pessoas organizem percursos com menos incerteza e consigam utilizar a capacidade instalada.

Medida 22 Reduzir perdas e gerir água por bacia

Entidades gestoras identificam fugas, medição e outras causas de água não faturada. A intervenção compara custo e volume recuperável. A gestão por bacia acompanha disponibilidade e utilização, envolvendo setores. Tecnologia de rega é avaliada juntamente com consumo agregado.

O custo integra infraestrutura e adaptação. O resultado acompanha perdas físicas, consumo e qualidade ecológica. A medida depende de dados e manutenção. Deve ser corrigida quando a eficiência por unidade conduz a expansão que anula poupança total. O preço e os direitos de utilização exigem avaliação social e legal. O programa não promete água ilimitada através de tecnologia. Procura conservar recursos e distribuir usos com informação e regras compreensíveis.

Medida 23 Financiar manutenção e adaptação climática

Serviços inventariam ativos e riscos, incluindo edifícios, transportes e redes. Projetos de prevenção e reparação são comparados com novas obras. O plano considera vida útil e perdas evitadas. Comunidades participam quando a intervenção altera território e acesso.

O custo pertence a infraestrutura e adaptação. O resultado acompanha estado, interrupções e exposição a risco. A avaliação evita atribuir cada desastre evitado a uma medida sem método. A execução depende de equipas e de prioridade baseada em necessidade. É revista quando conserva um ativo sem utilidade ou ignora alternativas de localização. O objetivo é reduzir fragilidade e manter capacidade pública, incluindo trabalhos menos visíveis que uma inauguração.

Medida 24 Ampliar habitação com operação financiada

Entidades públicas, cooperativas e parceiros identificam necessidades locais e projetos viáveis. Construção e reabilitação incluem manutenção, gestão e critérios de acesso. A localização considera emprego, transporte, serviços e risco. A seleção deve evitar concentração social desnecessária.

O custo integra habitação. O resultado acompanha casas disponíveis, ocupação, esforço das famílias e qualidade. A avaliação compara opções e verifica o custo de vida útil. A medida depende de licenciamento, profissionais e financiamento recorrente. Deve ser corrigida quando entrega imóveis sem capacidade de gerir ou quando a localização transfere custos excessivos para residentes. O objetivo é ampliar alternativas habitacionais efetivas e conservar o serviço depois da entrega.

Medida 25 Mobilizar imóveis com diagnóstico

Municípios e entidades competentes conhecem condições, propriedade e causas de desocupação. Instrumentos de incentivo e intervenção seguem o enquadramento legal e distinguem imóveis recuperáveis de situações complexas. A informação evita presumir que todo o espaço vazio pode entrar imediatamente no mercado.

O custo pertence a habitação. O resultado acompanha imóveis efetivamente utilizáveis e custo de recuperação. A medida depende de resolução de litígios, obras e acesso a financiamento quando necessário. É revista se transfere apoio para projetos que já avançariam ou se ignora direitos e segurança. O programa deve publicar critérios e alternativas. O objetivo é transformar capacidade existente em oferta real, com atenção à relação entre custo, localização e procura.

Medida 26 Ligar habitação a oportunidades de trabalho

O planeamento territorial utiliza informação sobre emprego, serviços e mobilidade.

Projetos de casa acessível são comparados pelo custo total para a família. Apoios a profissionais em áreas difíceis têm critérios e prazo. A decisão conserva participação local e enquadramento urbanístico.

O custo integra habitação, sem voltar a contabilizar transporte financiado noutra área. O resultado inclui esforço habitacional, deslocação e preenchimento de funções. A medida depende de coordenação entre entidades. Deve ser corrigida se apenas desloca residentes ou aumenta procura sem ampliar oferta. O objetivo é permitir que oportunidades de trabalho se tornem escolhas possíveis e que serviços essenciais consigam conservar profissionais onde são necessários.

Medida 27 Proteger rendimento durante transições

Os serviços sociais e de emprego organizam apoio temporário, formação e acompanhamento. A resposta chega em tempo útil e considera transporte, cuidados e saúde. A pessoa conhece regras e consequências de aceitar uma oportunidade. O desenho evita perda brusca de apoios combinados.

O custo pertence a transição laboral e cuidados. O resultado acompanha rendimento, emprego adequado e permanência, considerando o ponto de partida. A medida depende de coordenação e financiamento inicial. Deve ser revista se pressiona para trabalho inadequado ou prolonga apoio sem percurso. A proteção não é paga por ganhos futuros ainda não observados. O objetivo é conservar autonomia e permitir mudança sem converter um período difícil em exclusão duradoura.

Medida 28 Simplificar acesso às prestações

As entidades competentes examinam elegibilidade, documentos e combinação de regras. A utilização legal de dados facilita acesso e permite identificar pessoas potencialmente elegíveis. Mantém-se atendimento e revisão de circunstâncias que a informação automática não descreve.

O custo integra transição laboral e cuidados para o serviço social, com componentes tecnológicas identificadas para não duplicar administração. O resultado acompanha cobertura, erros e tempo. A avaliação observa elegíveis que ficam sem apoio, além de pagamentos indevidos. A medida é revista se a automatização reproduz informação errada ou elimina contestação. O objetivo é oferecer proteção compreensível e adequada, conservando fiscalização proporcional e dignidade de quem procura ajuda.

Medida 29 Reforçar cuidados fora do hospital

Saúde e apoio social organizam cuidados domiciliários e continuados com equipas, critérios e continuidade. O planeamento identifica pessoas que precisam de apoio depois da fase aguda e necessidades de cuidadores. Qualidade e segurança orientam expansão.

O custo pertence a transição laboral e cuidados para as componentes incrementais deste programa. Não representa a despesa total de saúde nem inclui duas vezes recursos existentes. O resultado acompanha acesso, continuidade e experiência, além de internamentos evitáveis quando mensuráveis. A medida depende de profissionais e financiamento recorrente. Deve ser corrigida se transfere responsabilidade para famílias sem apoio ou se compra vagas sem qualidade. O objetivo é oferecer cuidado adequado no lugar e no momento necessários.

Medida 30 Avaliar e encerrar o que não funciona

O governo, Parlamento e instituições de controlo definem avaliação com independência e acesso a dados. Cada medida conserva hipótese, orçamento e regra de revisão. Continuar, alterar e terminar são opções reais. O relatório deve poder chegar a uma conclusão desfavorável.

O custo de acompanhamento integra administração e justiça, distribuído nos programas sem duplicação. O resultado é a utilização da avaliação em decisões e recursos, não o número de relatórios. A medida depende de mandato, capacidade e liberdade técnica. É corrigida se os promotores controlam a conclusão ou se a avaliação chega depois de decisões irreversíveis. O objetivo é criar memória institucional e permitir que o país aprenda, mesmo quando aprender exige reconhecer uma falha que começou por receber aplausos.

Anexos económicos e de acompanhamento

Anexo A A construção dos cenários

Os cenários são exercícios contabilísticos para comparar percursos. Não constituem um modelo econométrico, não incorporam probabilidades e não derivam a taxa de crescimento dos efeitos estimados de cada reforma. Esta limitação é essencial: a consistência da conta não demonstra a viabilidade da hipótese. A ambição será confrontada com dados durante a execução.

O índice inicial é 100, colocado em 2026 apenas para organizar o calendário. Não corresponde a um valor observado do PIB anual de 2026. O primeiro ano do exercício é 2027 e o vigésimo é 2046. Em cada ano, multiplica-se o índice anterior por um mais a taxa real assumida. Um crescimento de 2% utiliza o fator 1,02. O resultado é encadeado sem arredondamentos intermédios; as tabelas arredondam apenas os valores apresentados.

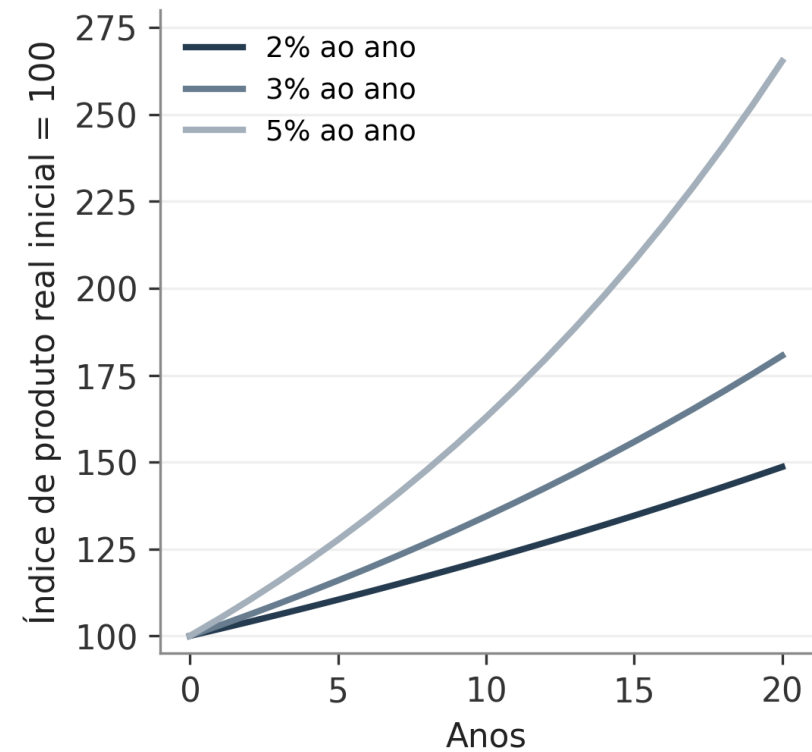
O cenário de continuidade mantém 2% em vinte anos. O moderado utiliza 2%, 2,5%, 3% e 3,5%, cada taxa durante cinco anos. O de transformação utiliza 2%, 3%, 3,5% e 4%. O de ambição utiliza 2%, 3%, 4% e 5%. Uma referência adicional utiliza 5% em todos os anos para mostrar a diferença entre alcançar a taxa e começar imediatamente com ela.

Cenário	Índice em 2046	Média anual composta
Continuidade	148,59	2,00%
Moderado	171,99	2,75%
Transformação	184,95	3,12%
Ambição gradual	198,75	3,49%
5% em todos os anos	265,33	5,00%

A média composta é a taxa constante que produziria o mesmo resultado final. Calcula-se a raiz vigésima da razão entre índice final e inicial, retirando depois um. A média aritmética das taxas não é exatamente igual. A diferença é pequena nestes percursos, mas o método deve permanecer correto. A conta não inclui inflação porque as taxas são reais.

As datas e os patamares servem para discutir ritmo. Na realidade, haverá anos melhores e piores, revisões e choques. Uma política não controla o produto anual com esta precisão. O acompanhamento deve observar médias plurianuais e fatores de crescimento. A tabela conserva utilidade como referência, desde que ninguém a utilize como calendário de resultados garantidos.

Figura 5 O efeito da acumulação durante vinte anos



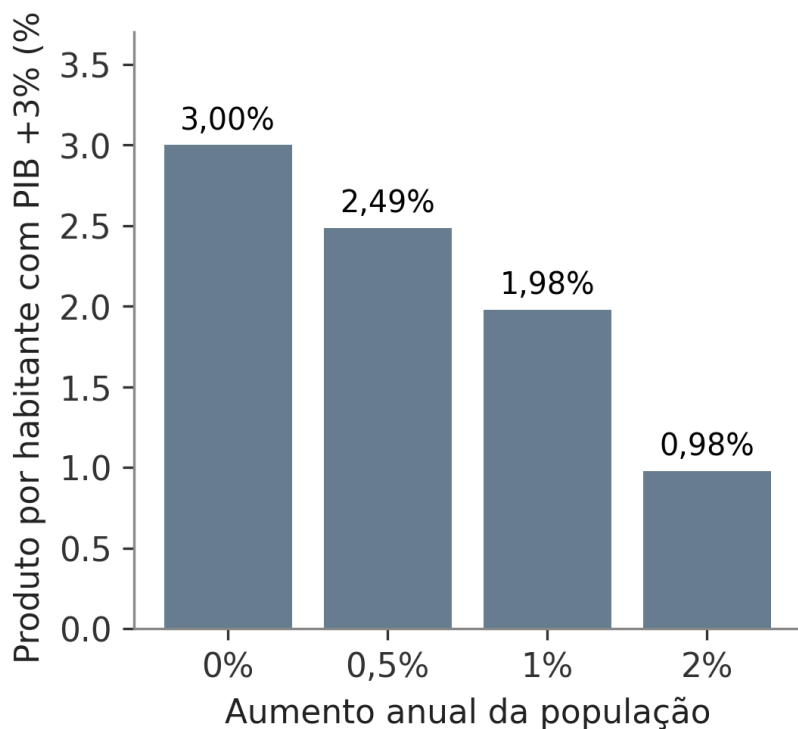
Cálculos dos autores com taxas constantes. A referência de 5% desde o primeiro ano difere da ambição gradual.

O produto por habitante

Se a população aumenta, parte do crescimento total corresponde a mais residentes. Num exemplo de crescimento real do produto de 3% e aumento populacional de 0,5%, o produto por habitante cresce cerca de 2,49%. A relação resulta de dividir 1,03 por 1,005 e retirar um. O exemplo não é uma projeção populacional portuguesa.

Uma população que diminui pode fazer o produto por habitante subir mais que o total. Isso não significa automaticamente melhor sociedade: redução de residentes pode resultar de saída de pessoas ou de outros problemas. O indicador deve ser lido com emprego, idade e serviços. O objetivo é ampliar possibilidades de vida, e não melhorar uma razão estatística à custa de reduzir quem dela participa.

Figura 10 O crescimento total e o rendimento por habitante



Exemplo hipotético dos autores. Divide-se o fator de crescimento do PIB pelo fator de crescimento populacional. Não é projeção demográfica.

Horas e produtividade

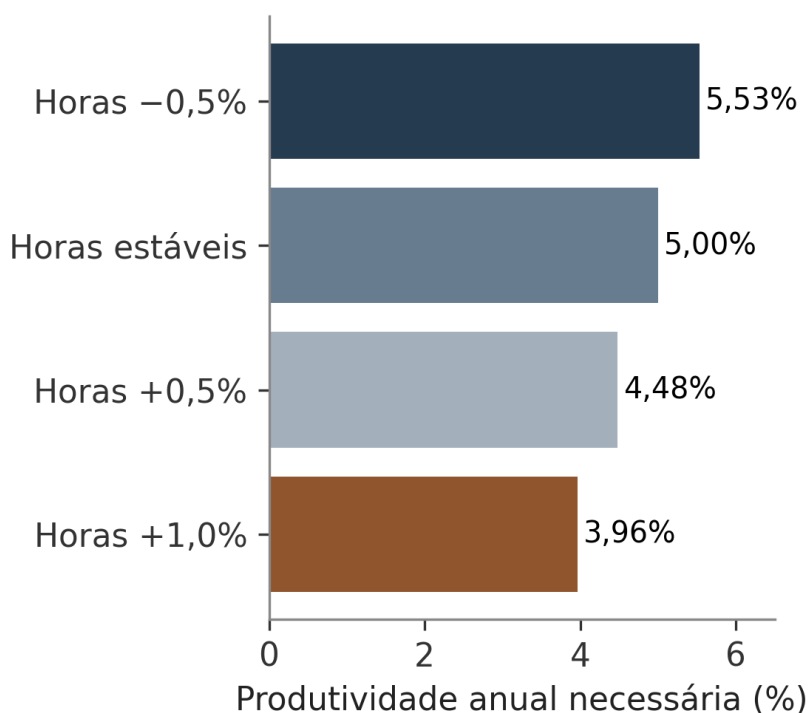
A identidade entre produto, horas e produto por hora permite verificar uma condição necessária. Para obter 5% de crescimento do produto, divide-se o fator 1,05 pelo fator de crescimento das horas. O resultado, menos um, é o aumento de produtividade exigido. Trata-se de uma decomposição contabilística e não de uma explicação causal completa.

Variação anual das horas	Produtividade exigida para 5%
Menos 0,5%	5,53%
Estável	5,00%
Mais 0,5%	4,48%
Mais 1,0%	3,96%

A hipótese das horas inclui emprego e duração média do trabalho. Não deve ser interpretada como recomendação para prolongar jornadas. O programa procura elevar participação e organização, respeitando saúde e qualidade de vida. A produtividade pode variar por composição setorial, investimento e eficiência.

O acompanhamento precisa de distinguir esses mecanismos.

Figura 6 Condições contabilísticas para crescer 5 por cento



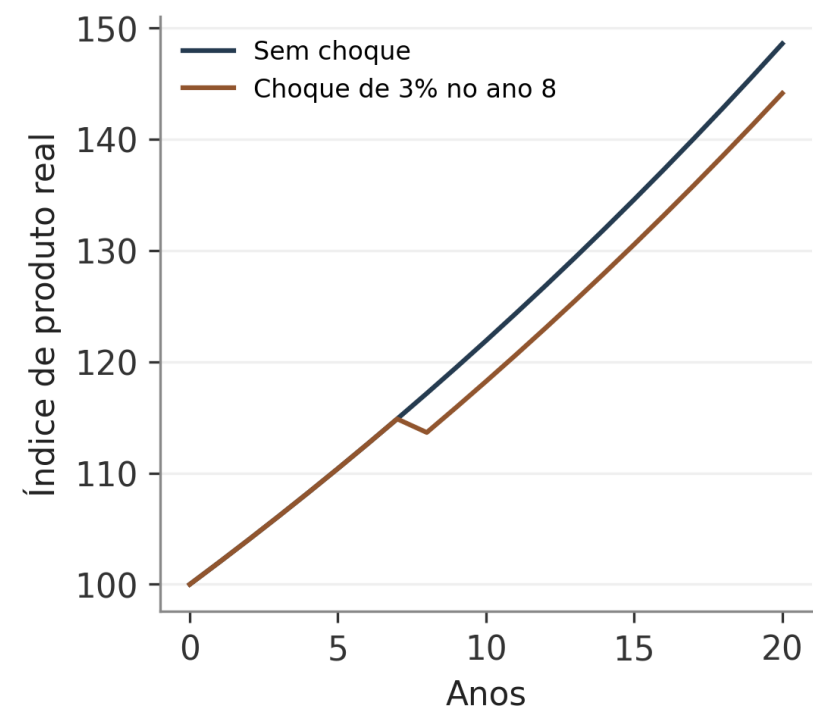
Cálculos dos autores. Produto = horas × produto por hora. A decomposição não constitui uma previsão nem recomenda prolongar jornadas.

Um choque e a recuperação

Um exercício de sensibilidade reduz o produto em 3% num ano hipotético. Se o crescimento posterior regressa ao mesmo ritmo sem recuperação adicional, o nível permanece aproximadamente 3% abaixo do percurso que não sofreu o choque. Retomar a taxa não recupera automaticamente a perda de nível. É uma diferença frequente na leitura de recessões.

O cenário adverso não identifica um acontecimento futuro nem lhe atribui probabilidade. Mostra que uma estratégia precisa de capacidade de resposta e reserva. Certos investimentos conservam utilidade em condições adversas; outros dependem de procura muito favorável. As decisões devem incluir esta diferença antes de comprometer recursos.

Figura 9 Retomar a taxa não recupera o nível



Exemplo hipotético dos autores. Ambos os percursos usam 2% anuais fora do choque, sem recuperação adicional posterior.

Convergir exige comparação

O crescimento português deve ser comparado com o dos parceiros, corrigindo população e preços quando apropriado. Se Portugal e a referência crescem ao mesmo ritmo por habitante, a distância relativa não diminui. Um diferencial positivo ajuda a convergir. A conta em taxas reais domésticas não reproduz exatamente a evolução de índices em paridade de poder de compra, que incorporam preços relativos e revisões.

O livro não calcula uma data garantida para atingir a média europeia. Tal conta exigiria hipóteses sobre toda a referência, população, preços e métodos estatísticos. A série de 81% utilizada no ponto de partida serve para mostrar distância observada no relatório consultado. A meta exige atualização e comparação consistente, sem transformar uma fotografia preliminar num destino inevitável.

Anexo B O envelope financeiro

O envelope é uma proposta de restrição e de distribuição. Não é uma avaliação das necessidades de cada setor nem um orçamento aprovado. Os valores pertencem a este conjunto de reformas e não substituem despesas normais de educação, saúde ou segurança social. A linha de base deve identificar cada programa existente antes de distinguir reorientação e acréscimo.

Área	Percentagem anual do PIB
Competências e conhecimento	0,60%
Administração e justiça	0,35%
Difusão produtiva	0,45%
Infraestrutura e adaptação	0,70%
Habitação	0,55%
Transição laboral e cuidados	0,35%
Total ilustrativo	3,00%

A soma das áreas não demonstra disponibilidade de dinheiro. A proposta de fontes precisa de auditoria e decisão política.

Reorientação e programas existentes devem ter listas separadas. Receita adicional tem efeito distributivo e não pode ser assumida sem medida. Margem líquida adicional depende de sustentabilidade, regras e prioridades concorrentes.

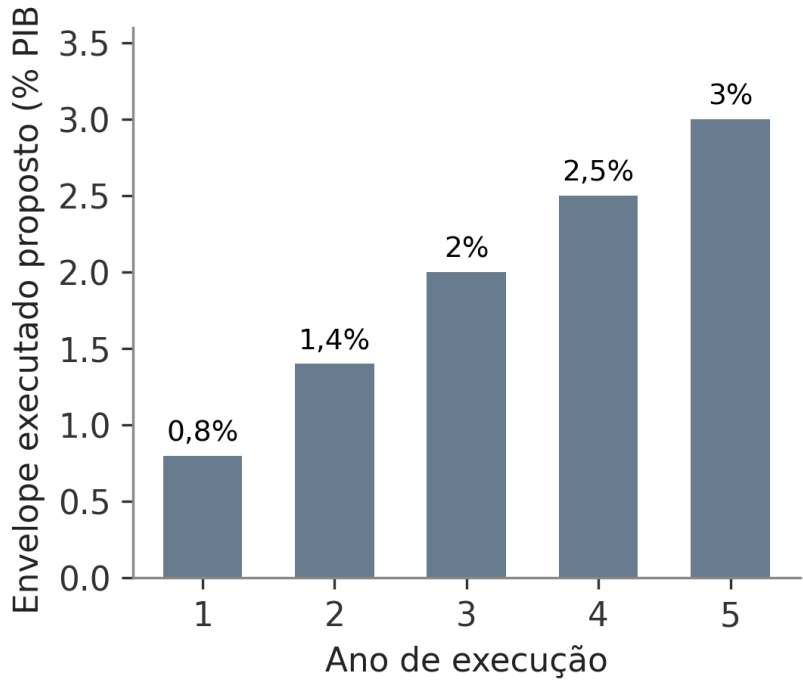
Fonte em regime permanente	Hipótese anual do PIB
Reorientação identificada	1,10%
Programas existentes distintos	0,50%
Compensação adicional validada	0,80%
Margem líquida condicionada	Até 0,60%
Total apenas se todas se confirmarem	3,00%

No primeiro ano, a execução indicativa limita-se a 0,8% do PIB; no segundo, 1,4%; no terceiro, 2,0%; no quarto, 2,5%; no quinto, 3,0%. A execução depende de projetos preparados e fontes confirmadas. Fundos europeus podem substituir uma parcela doméstica durante o período elegível. Não são adicionados por cima do envelope como se não houvesse custo público e não são tratados como fonte permanente.

Uma lista de controlo financeiro deve responder a perguntas concretas. A dotação já existe? Será retirada de que programa? A redução produz que consequência? O compromisso é anual ou temporário? Inclui manutenção? Existe custo contingente? Há financiamento depois de terminar o fundo? Quem possui competência para aprovar? Sem estas respostas, a parcela continua uma hipótese.

Não se apresenta uma soma de euros para vinte anos. Um valor acumulado exigiria crescimento nominal, inflação, calendário de custos e taxas de desconto. Multiplicar uma percentagem anual por vinte pode ajudar numa ilustração muito limitada, mas não constitui custo presente de um programa. O orçamento detalhado deve ser construído por medida, com preços, quantidades e risco.

Figura 8 Fasear antes de ampliar



Proposta ilustrativa dos autores. Cada patamar depende de projetos preparados, fontes validadas e avaliação.

Anexo C O quadro de acompanhamento

O quadro seguinte define aquilo que o programa deve observar. Metas numéricas dependem da linha de base e de capacidade validada. A ausência de meta fechada não significa ausência de exigência: significa que uma edição de intervenção não deve inventar desempenho inicial ou retorno. A decisão executiva deverá publicar números, método e prazo antes do início.

Dimensão	Informação principal
Crescimento	PIB real e médias plurianuais
Convergência	Produto por habitante comparável
Produtividade	Valor produzido por hora
Rendimento	Mediana real e distribuição
Pobreza	Persistência e privação
Habitação	Esforço por grupo e território
Administração	Tempo total e qualidade

Dimensão	Informação principal
Justiça	Duração e idade do acervo
Escola	Aprendizagem e desigualdades
Formação adulta	Utilização e progressão
Empresas	Valor acrescentado e sobrevivência
Exportações	Diversificação e conteúdo doméstico
Capital	Investimento adicional e risco
Saúde	Acesso efetivo por percurso
Energia	Custo, fiabilidade e utilização
Água	Uso, perdas e estado ecológico
Finanças públicas	Custo, fonte e contingências
Integridade	Contratos e resultados de controlo

Os dados devem ser desagregados quando a amostra e a proteção permitem. Idade, género, região e rendimento podem revelar efeitos

ocultos na média. A divulgação precisa de evitar identificação de pessoas ou empresas quando existe reserva. O método de agregação e as limitações acompanham a série.

Indicadores de atividade não substituem resultados. Cursos realizados, contratos assinados e ferramentas compradas mostram trabalho executado. Competências utilizadas, serviços melhorados e capacidade produtiva demonstrada mostram o efeito procurado. A relação entre ambos deve ser estudada. Um programa pode entregar todos os produtos contratados e não alcançar o benefício.

A avaliação inclui efeitos adversos. A redução de tempo pode aumentar erros; a expansão pode pressionar preços; a simplificação pode excluir utilizadores. Os profissionais e cidadãos devem ter canais para relatar estes efeitos. A informação qualitativa não substitui estatística, mas pode revelar onde a estatística precisa de olhar.

Anexo D Avaliar causalidade e evitar dupla contagem

Uma melhoria depois de uma reforma não prova que foi causada por ela. Procura externa, ciclo, seleção e outras políticas podem influenciar o resultado. A avaliação deve utilizar comparação adequada, linha de base e método que explique limites. Em certos pilotos, uma atribuição aleatória pode ser possível; noutros, comparações entre grupos ou séries exigem mais cautela.

O desenho da avaliação começa antes do programa. É necessário saber que informação será recolhida, por quem e com que proteção. Sem essa preparação, uma política pode terminar e deixar apenas relatos de sucesso. A independência precisa de financiamento e acesso. O relatório deve mostrar resultados desfavoráveis e incerteza.

A dupla contagem surge quando duas medidas reivindicam o mesmo efeito. Formação ajuda a utilizar tecnologia; tecnologia ajuda a aplicar formação. O aumento de produção não pode ser atribuído integralmente a cada uma e depois somado. O mesmo vale para logística e

exportações ou habitação e mobilidade. O programa deve acompanhar pacotes e mecanismos, distinguindo contribuições quando existe método suficiente.

Os multiplicadores orçamentais dependem de contexto, tipo de despesa e resposta externa. O livro não atribui um multiplicador universal. Uma obra importadora, uma formação ou um apoio ao rendimento possuem efeitos diferentes. A conta deve observar prazo, utilização e alternativas. Um benefício de longo prazo não significa que a despesa se paga imediatamente.

A avaliação económica deve considerar custo de oportunidade. Uma medida pode produzir benefício positivo e ser inferior a outra utilização dos recursos. Projetos devem ser comparados com alternativas plausíveis e com não executar. A decisão política pode escolher um benefício distributivo que uma avaliação financeira não capta; deve então explicar essa escolha.

Anexo E Um exemplo de avaliação de processo

Considere-se um serviço hipotético que recebe mil pedidos por ano. A duração mediana é de cento e vinte dias e parte dos processos precisa de documentação repetida. O piloto harmoniza exigências e oferece informação sobre fases. A duração mediana passa para noventa dias. O número de reclamações, porém, aumenta. Estes dados não permitem concluir imediatamente que o serviço piorou ou melhorou.

O aumento de reclamações pode refletir acesso mais fácil ao canal, maior conhecimento dos direitos ou dificuldades novas. A avaliação precisa de analisar conteúdo e resolução. A duração pode ter diminuído porque entraram casos mais simples. Deve comparar complexidade e manter a medição do percurso completo. A taxa de erro e o retrabalho acrescentam informação.

O custo do piloto inclui equipa, tecnologia e manutenção. O benefício pode incluir tempo poupado a cidadãos e serviço, mas a sua

valorização exige hipóteses. Não se multiplica simplesmente trinta dias por um salário diário de toda a população. Parte do tempo é espera passiva; parte compromete decisões e financiamento. Uma investigação com amostra pode estimar componentes, apresentando intervalos.

O exemplo mostra por que o programa exige uma avaliação antes de ampliar. O resultado pode ser bom, mas a afirmação precisa de suporte. O objetivo não é impedir decisões com uma exigência impossível de certeza. É evitar que um número conveniente substitua a compreensão do serviço que pretende melhorar.

Anexo F Um exemplo de transformação empresarial

Considere-se uma empresa hipotética com vinte trabalhadores e uma produção anual que enfrenta defeitos e atrasos. O diagnóstico encontra mudanças frequentes de configuração e falta de informação sobre encomendas. O projeto combina preparação de máquina, formação e registo de trabalho. A empresa investe recursos próprios e recebe apoio limitado.

Depois de seis meses, o retrabalho diminui e a entrega melhora. A faturação aumenta, mas os preços também mudaram. A avaliação precisa de calcular valor acrescentado em termos adequados e observar horas, qualidade e custos. Parte da melhoria pode resultar de procura favorável. A comparação com empresas semelhantes ajuda, mas não elimina toda a incerteza.

Os trabalhadores recebem formação e parte do ganho em remuneração ou condições. O acompanhamento verifica se a melhoria permanece depois do apoio. A empresa pode utilizar capacidade libertada para vender mais

ou reduzir esforço. O efeito nacional depende de procura e de difusão por outras organizações. Um caso bem-sucedido não permite multiplicar o ganho por todas as empresas do país.

A demonstração pode ser útil a outras equipas, desde que explique condições e dificuldades. O método não é uma receita universal. A aprendizagem exige observar o problema que a solução resolveu. O programa deve apoiar esse trabalho aplicado, conservando o direito da empresa seguinte a escolher uma resposta diferente quando o seu problema é diferente.

Glossário e referências

Glossário económico e institucional

Adicionalidade. Diferença entre o que acontece com uma intervenção e o que provavelmente aconteceria sem ela. Um apoio que paga um investimento já decidido pode ter pouca adicionalidade, mesmo quando o projeto é útil.

Afetação de recursos. Distribuição de trabalho, capital e outros meios entre atividades. Uma distribuição ineficiente pode limitar a produção, mas a sua dimensão depende de dados e de hipóteses do modelo utilizado.

Avaliação de impacto. Estudo do efeito de uma medida sobre resultados. Deve distinguir associação e causalidade, considerar alternativas e apresentar limites. O método precisa de ser preparado antes de perder a informação necessária.

Balança corrente. Registo de transações com o exterior em bens, serviços e certos rendimentos e transferências. Um saldo exige

interpretação; não representa automaticamente sucesso ou fracasso económico.

Capital próprio. Recursos dos proprietários e investidores que suportam risco residual na empresa. Diferem da dívida, cujo pagamento possui condições contratuais. A combinação influencia capacidade de investir e absorver perdas.

Capitalização composta. Acumulação em que o crescimento de cada período incide sobre o nível alcançado no período anterior. É o método usado nos cenários deste livro e explica a diferença entre taxas anuais ao longo do tempo.

Captura. Situação em que decisões e regras passam a favorecer de modo persistente interesses particulares em prejuízo do objetivo coletivo. Pode envolver condutas diferentes e não equivale automaticamente a um crime demonstrado.

Concorrência. Processo em que compradores e fornecedores dispõem de alternativas e empresas precisam de disputar procura. A existência de vários nomes não garante

concorrência efetiva se barreiras e dependências limitam escolha.

Conflito de interesses. Situação em que interesses pessoais podem comprometer o exercício de uma responsabilidade. Deve ser identificado e gerido; a sua existência não demonstra, por si só, que ocorreu uma decisão ilícita.

Convergência. Aproximação do rendimento ou produtividade de uma economia a uma referência. Exige comparação consistente e não resulta apenas de crescimento positivo. A referência também pode avançar ou recuar.

Crescimento potencial. Estimativa da expansão que uma economia pode sustentar sem pressões excessivas, segundo um modelo. Não é diretamente observável e pode ser revista quando mudam dados e hipóteses.

Custo de oportunidade. Benefício da melhor alternativa a que se renuncia ao escolher uma utilização dos recursos. Um projeto útil pode não ser a escolha mais útil quando existem alternativas superiores.

Custo de vida útil. Conjunto de custos de um ativo durante construção, funcionamento, manutenção e eventual encerramento. A

compra inicial é apenas uma parcela e pode ocultar compromissos futuros relevantes.

Despesa fiscal. Receita a que o Estado renuncia através de benefícios ou exceções face à referência utilizada. A definição depende do sistema e deve acompanhar a estimativa. Não é dinheiro que aparece automaticamente ao eliminar a regra.

Difusão tecnológica. Adoção e utilização de métodos e equipamentos por organizações para além dos seus criadores. O efeito depende de competências, processos e acesso. Comprar não equivale a utilizar bem.

Efeito de composição. Alteração de um indicador agregado causada pela mudança de peso dos grupos ou setores. Pode elevar produtividade média sem que cada empresa tenha melhorado na mesma proporção.

Envelope financeiro. Limite indicativo de recursos para um programa. No livro, é uma proposta condicionada por validação de fontes e custos. Não constitui orçamento aprovado nem demonstra disponibilidade de dinheiro.

Formação dual. Organização de aprendizagem que combina instituição de ensino e trabalho acompanhado. A qualidade depende de tutoria,

currículo e avaliação. O nome não garante que o estágio ensina.

GNI*. Rendimento nacional bruto modificado utilizado pela estatística irlandesa para reduzir certos efeitos da globalização. Ajuda a interpretar a economia da Irlanda e não deve ser aplicado mecanicamente a outros países.

Indicador de atividade. Medida de trabalho realizado, como cursos ou contratos. É útil para execução, mas não demonstra que surgiu o benefício procurado. Deve ser relacionado com resultados e qualidade.

Indicador de resultado. Medida da mudança que a intervenção procura produzir. Precisa de definição e contexto. Uma melhoria observada pode depender de fatores externos e exige avaliação antes de atribuição causal.

Insolvência. Situação e processo associados à incapacidade de cumprir obrigações nos termos aplicáveis. A resposta pode incluir recuperação ou liquidação. A escolha exige avaliar viabilidade e direitos dos intervenientes.

Interoperabilidade. Capacidade de sistemas trocarem e utilizarem informação com significado consistente. Requer padrões,

qualidade e responsabilidades, além de ligação técnica. A proteção dos dados continua necessária.

Investimento adicional. Investimento que não ocorreria, ou ocorreria de maneira diferente, sem a intervenção. O montante apoiado não é igual ao montante adicional. A distinção exige método e comparação.

Linha de base. Situação inicial contra a qual se compara o percurso. Deve ser definida antes da execução e manter método consistente. Uma base escolhida depois pode favorecer uma conclusão conveniente.

Mediana. Valor que divide uma distribuição ordenada em duas metades. O rendimento mediano descreve uma posição central e é menos sensível que a média a valores muito elevados.

Microempresa. Categoria empresarial com critérios próprios nos diferentes usos estatísticos e jurídicos. É necessário verificar a definição antes de comparar números. O tamanho não determina sozinho a produtividade.

Multiplicador. Relação estimada entre uma alteração inicial de despesa ou receita e o

efeito na atividade. Depende de contexto e prazo. Não existe um valor universal que possa ser aplicado a todas as reformas.

Paridade de poder de compra. Método que procura corrigir diferenças de preços entre economias. Permite comparações de volume com limitações e revisões. Não é a taxa de câmbio usada numa compra internacional.

Percentil. Posição numa distribuição. O percentil 90 de duração indica um valor abaixo do qual estão aproximadamente 90% dos casos. Ajuda a observar atrasos que uma média pode esconder.

PIB nominal. Valor da produção medido a preços correntes. Pode aumentar por maior quantidade, preços ou ambos. Não deve ser utilizado isoladamente para afirmar melhoria real de capacidade.

PIB real. Medida de volume da produção que procura retirar o efeito da variação de preços segundo métodos estatísticos. É a referência das taxas de crescimento utilizadas nos cenários.

PIB por habitante. Produto dividido pela população. Ajuda a avaliar escala relativa, mas não descreve distribuição, património ou

serviços. Pode variar por mudanças no numerador e no denominador.

Pobreza persistente. Situação de pobreza que se mantém ao longo do tempo segundo a definição do indicador. Ajuda a distinguir dificuldades transitórias e exclusão prolongada. Deve ser lida com privação e contexto.

Produtividade por hora. Valor produzido por unidade de tempo de trabalho. Depende de capital, organização, conhecimento e composição. Não mede o esforço moral ou a vontade de uma pessoa.

Produtividade total dos fatores. Componente estimada que relaciona produção com os fatores considerados num modelo. Pode incluir eficiência e outros elementos não captados. Não é uma medida pura de tecnologia.

Reorientação de despesa. Transferência de recursos entre utilizações. Exige uma decisão concreta sobre o programa que perde financiamento e as consequências. Não equivale a encontrar dinheiro sem custo.

Risco contingente. Possibilidade de um compromisso gerar despesa se certas condições ocorrerem, como numa garantia. O

custo pode não aparecer imediatamente e deve ser acompanhado com exposição e probabilidade estimada.

Saldo primário. Saldo orçamental antes de juros, segundo a definição contabilística. Ajuda a analisar dívida, mas não elimina a importância do custo de financiamento e de outros ajustamentos.

Seleção. Diferença entre participantes e não participantes que pode influenciar resultados. Um programa que escolhe candidatos favorecidos pode apresentar desempenho elevado mesmo com pouco efeito adicional.

Taxa efetiva de retirada de apoios. Redução de rendimento líquido associada à perda de prestações e ao aumento de impostos quando cresce o rendimento bruto. A combinação pode criar incentivos diferentes dos de cada regra isolada.

Taxa média composta. Taxa constante que produziria a mesma variação acumulada num período. Neste livro, é calculada sobre vinte anos. Não é a média aritmética simples das taxas de cada ano.

Valor acrescentado. Valor criado numa atividade depois de considerar consumos

intermédios nos termos estatísticos. Distingue-se da faturação. Importações e relações de fornecimento influenciam a riqueza doméstica associada à venda.

Referências documentais

As referências R01 a R14 e R21 sustentam dados ou enquadramentos identificados no texto. R15 a R18 são trabalhos autorais que originam os testemunhos da parte VII. R19 e R20 oferecem o enquadramento normativo citado no testemunho administrativo. As propostas e os cenários são responsabilidade editorial dos autores; não representam recomendações integrais ou previsões das entidades citadas. Data de consulta das fontes públicas 13 de outubro de 2026.

R01. GPEARI. Banco de Portugal mostra-se mais otimista com a evolução da economia portuguesa. Publicado em 9 de outubro de 2026, sobre o Boletim Económico do Banco de Portugal de 7 de outubro. Fonte utilizada para as projeções de 2026 e 2027. https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/noticias/-/asset_publisher/BoOMm2d2nqMz/content/id/617992

R02. Comissão Europeia. Economic forecast for Portugal. 21 de maio de 2026. A previsão tem uma data diferente da de R01 e não deve ser confundida com um resultado observado. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages-including-country-reports/portugal/economic-forecast-portugal_en

R03. Comissão Europeia. 2026 Country Report Portugal. 3 de junho de 2026. Documento do Semestre Europeu, com anexos, usado para os valores de convergência em paridade de poder de compra e diagnóstico institucional. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages-including-country-reports/country-report-portugal_en

R04. Instituto Nacional de Estatística. INEWS 64. Dezembro de 2025. Síntese de indicadores de condições de vida, incluindo risco de pobreza referente aos rendimentos de 2024. O ano de rendimentos difere do ano da divulgação. https://www.ine.pt/ine_novidades/sem-in/INEWS64/index.html

R05. OCDE. OECD Economic Surveys Portugal 2026. Publicado em 6 de janeiro de 2026. DOI

10.1787/025b3445-en. Diagnóstico macroeconómico, competências, produtividade, habitação e clima.
<https://doi.org/10.1787/025b3445-en>

R06. OCDE. Strengthening fiscal policy and long term growth. Capítulo do Inquérito Económico de Portugal de 2026, Caixa 1.5 e Tabela 1.8. A simulação usa relações históricas e pressupõe execução plena e rápida; mede diferenças de nível, não uma previsão da taxa anual portuguesa. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-portugal-2026_025b3445-en/full-report/strengthening-fiscal-policy-and-long-term-growth_0e777c26.html

R07. OCDE. Survey of Adult Skills 2023 Country note Portugal. 10 de dezembro de 2024. Informação sobre amostra, resposta, literacia, numeracia e resolução adaptativa de problemas. DOI da nota 10.1787/dc35a4c5-en. https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_ab4f6b8c-en/portugal_dc35a4c5-en.html

R08. Comissão Europeia. Portugal 2026 Digital Decade Country Report. Relatório de 2026 e página de síntese sobre conectividade, serviços, competências e adoção empresarial. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/portugals-2026-digital-decade-country-report>

R09. Daniel Dias, Carlos Robalo Marques e Christine Richmond. Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis. Economic Modelling, 2016. Investigação com dados empresariais portugueses para o período anterior à crise. A referência é histórica e os

resultados não são apresentados como potencial imediatamente recuperável em 2026. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0164070416300179>

R10. Central Statistics Office Ireland. Annual National Accounts 2025 Key Findings. Publicado em 2 de julho de 2026. PIB, GNI* e atividade interna, com explicação dos efeitos de globalização. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-ana/annualnationalaccounts2025/keyfindings/>

R11. OCDE. Tackling Portugal housing affordability challenge promoting sustainable and inclusive housing. Capítulo do Inquérito Económico de Portugal de 2026. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-portugal-2026_025b3445-en/full-report/tackling-portugal-s-housing-affordability-challenge-promoting-sustainable-and-inclusive-housing_c920df36.html

R12. Banco Mundial. World Development Report 2024 The Middle Income Trap. A utilização no livro é conceptual; Portugal não é reclassificado como economia de rendimento médio. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2024>

R13. Comissão Europeia. 2024 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States 2022 to 2070. Projeções condicionais de envelhecimento e despesa, com fichas nacionais. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

R14. FATF GAFI. Mutual Evaluation Report Portugal. 2017. Enquadramento histórico do combate ao branqueamento e financiamento do terrorismo. Não é apresentado como avaliação integral do sistema em 2026. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-portugal-2017.html>

R15. Francisco Gonçalves e Augustus Veritas AI Assistant. O cidadão à espera do Estado. Fragmentos do Caos, 10 de outubro de 2026. Testemunho autobiográfico e relato familiar consultados para esta edição.

R16. Francisco Gonçalves e Augustus Veritas AI Assistant. Kaizen à Portuguesa O Espelho no Elevador que Reflectia a Gestão. Fragmentos do Caos, 29 de setembro de 2026. Memória empresarial de 1991.

R17. Francisco Gonçalves e Augustus Veritas AI Assistant. A Professora que se Calou Quando a Democracia Começou a Ter Medo da Autoridade. Fragmentos do Caos, 29 de setembro de 2026. Ensaio de opinião com episódio relatado e memórias pessoais. O bloco quantitativo original foi omitido na adaptação.

R18. Francisco Gonçalves e Augustus Veritas AI Assistant. O Estado da Nação e a Democracia Infantil. Fragmentos do Caos, agosto de 2026. Ensaio sobre cultura cívica e escrutínio. A adaptação conserva a natureza de opinião.

R19. Assembleia da República. Constituição da República Portuguesa, artigos 266 a 268. Enquadramento da administração e dos direitos dos cidadãos, citado no

testemunho administrativo. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

R20. Diário da República. Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto Lei 4 de 2015, de 7 de janeiro. Princípios de boa administração, na versão consolidada. O livro não oferece aconselhamento sobre processos individuais. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322-105603262>

R21. OCDE. OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions 2026 Results Portugal. Nota de país, 29 de junho de 2026, com inquérito de 2025. Fonte primária dos valores de confiança citados na crónica sobre cidadania. Confiança elevada ou moderadamente elevada corresponde às respostas de 6 a 10 numa escala de 0 a 10. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2026-results_c88c8869-en/portugal_8696899f-en.html

Nota editorial

Este livro combina ensaio de intervenção, investigação documental, propostas autorais e testemunhos identificados. O diagnóstico reconhece progressos e limitações; a análise crítica não atribui culpa criminal sem prova. As experiências pessoais ilustram questões e não representam amostras nacionais. Os cenários económicos são exercícios

condicionais, sem modelo causal que demonstre a concretização da meta de 5%.

O programa financeiro utiliza percentagens ilustrativas. Não presume disponibilidade de receitas, poupanças ou fundos. A execução depende de validação, decisão democrática e enquadramento legal. Os exemplos numéricos de serviços e empresas são hipotéticos e não descrevem entidades reais. A atualização dos dados e a avaliação das medidas pertencem ao percurso de qualquer edição ou aplicação posterior.

A investigação e a redação foram desenvolvidas em coautoria com Augustus Veritas AI Assistant. A escolha de argumentos e propostas pertence a um trabalho editorial que deve permanecer aberto a crítica e revisão. A utilização de inteligência artificial não substitui a verificação de fontes nem transforma uma hipótese em evidência. O leitor encontra referências e método para examinar as conclusões.

Sobre o autor

Francisco António dos Santos Gonçalves é programador de sistemas de informação e autor do blogue Fragmentos do Caos. A experiência técnica e a reflexão cívica encontram-se neste livro na procura de instituições capazes de aprender, de explicar decisões e de melhorar a vida de quem trabalha e cumpre regras.