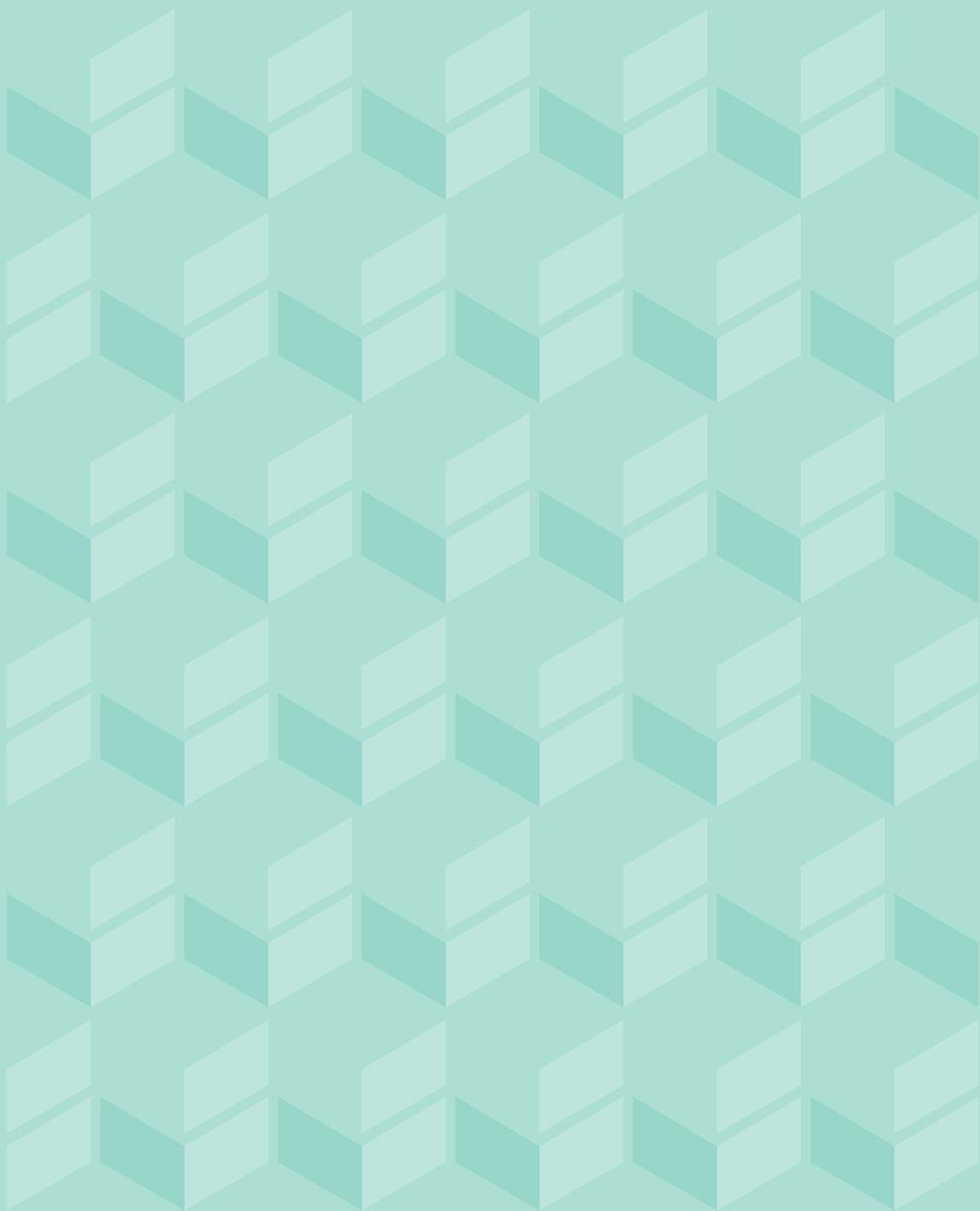


PROGRAMA

**ESTUDOS
DA FUNDAÇÃO
FRANCISCO
MANUEL
DOS SANTOS
2024-2026**



Índice

- 3** 1. Introdução à área de Estudos da Fundação
- 5** 2. Dimensões valorizadas pela Fundação nas candidaturas
- 7** 3. Requisitos indispensáveis
- 9** 4. Linhas temáticas de investigação para 2024-2026

1. Introdução à área de Estudos da Fundação

A FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS foi criada, em 2009, com a missão de promover e aprofundar o conhecimento sobre a realidade portuguesa, procurando desse modo contribuir para o desenvolvimento da sociedade, o reforço dos direitos dos cidadãos e a melhoria das instituições públicas. Com esse objetivo, foi instituída a área de Estudos da Fundação, que, desde 2012, já adjudicou e promoveu mais de 75 estudos académicos em diversos domínios das ciências sociais.

Os autores dos Estudos da Fundação — por norma, académicos afiliados a universidades e centros de investigação nacionais e internacionais — são selecionados através de um processo de candidaturas transparente e aberto em permanência, por forma a garantir o rigor e a independência da investigação produzida. Este processo encontra-se descrito em grande detalhe na [secção correspondente](#) do *website* da Fundação.

Durante a vigência do corrente Programa de Estudos (2024-2026), as candidaturas submetidas pelos proponentes deverão respeitar as três linhas temáticas de investigação definidas pelos Órgãos Sociais da Fundação (apresentadas mais adiante neste documento). Essas linhas correspondem, *grosso modo*, às áreas que, no entender da Fundação, poderão contribuir de forma mais decisiva para o desenvolvimento e bem-estar da sociedade portuguesa.

É ainda de destacar o facto de a Fundação Francisco Manuel dos Santos ter criado, em 2023, a coleção de Policy Papers, inspirada no trabalho de grandes *think tanks* internacionais, tais como a Brookings (EUA), o Bruegel (Bélgica) ou a Chatham House (Reino Unido). O objetivo desta coleção é desenvolver artigos breves que, após uma análise aturada, incluam recomendações e linhas de atuação que possam ser úteis aos decisores públicos nacionais.

Os Policy Papers da FFMS são produzidos por académicos e, naturalmente, seguem todos os preceitos do método científico. Por esse motivo, todas as propostas passarão pelo mesmo processo de avaliação dos Estudos da Fundação.

2. Dimensões valorizadas pela Fundação nas candidaturas

Os ESTUDOS DA FUNDAÇÃO não têm por base investigação puramente teórica, por mais relevante que esta possa ser, pelo que devem incidir sobre temas que estejam, de facto, presentes nas preocupações quotidianas dos portugueses, ou que sejam determinantes para o progresso da sociedade. Assim sendo, a Fundação dará prioridade aos projetos de investigação que apresentem mais garantias quanto à prossecução de quatro dimensões essenciais:

2.1. Rigor e independência: É fundamental que os estudos produzidos assentem em evidência empírica e não sejam utilizados como instrumentos de difusão de qualquer ideologia ou agenda político-partidária, fazendo jus à missão da Fundação de divulgar apenas informação rigorosa e municiar o debate público livre e informado.

2.2. Impacto: Um dos maiores desafios enfrentados pela Fundação é o impacto da sua atividade, não apenas no que respeita aos seus estudos científicos, mas também a outras iniciativas por si promovidas, tais como publicações, documentários ou retratos estatísticos da Pordata. Por esse motivo, serão valorizados projetos de investigação capazes de informar os decisores públicos acerca de políticas úteis ao desenvolvimento de Portugal e, simultaneamente, passíveis de interessar a camadas cada vez mais alargadas da população. Assim, será dada primazia a projetos que garantam mais impacto social.

2.3. Interdisciplinaridade: Serão privilegiados projetos que recorram, de forma simultânea e articulada, aos contributos de diferentes áreas das ciências sociais, com o intuito de analisar o tema escolhido a partir de uma perspetiva o mais abrangente e complementar possível. Consequentemente, a Fundação está preparada para investir em projetos mais vastos e ambiciosos do que aqueles desenvolvidos até ao momento, tanto

no que concerne aos métodos e técnicas empregados, como ao número e à diversidade de investigadores envolvidos.

2.4. Internacionalização: É inegável que boa parte dos problemas económicos, sociais e políticos que afetam Portugal não são exclusivos do país e que, portanto, não só implicam uma análise comparativa com outros estados e regiões do globo, como também exigem respostas transnacionais ou até mesmo globais. Por isso, a Fundação privilegiará projetos que incluam instituições de investigação (como universidades e *think tanks*) de renome internacional que possam contribuir com abordagens e, sobretudo, perspetivas necessariamente diferentes e complementares às dos investigadores nacionais.

3. Requisitos indispensáveis

TODOS OS PROJETOS ADJUDICADOS pela Fundação Francisco Manuel dos Santos deverão seguir as melhores práticas internacionais no que à investigação científica diz respeito. Por esse motivo, as candidaturas deverão cumprir cinco requisitos indispensáveis antes mesmo de os projetos serem adjudicados pela Fundação. A saber:

3.1. Submissão de candidatura em inglês: As candidaturas ao Programa de Estudos (2024-2026) deverão ser submetidas exclusivamente em inglês, para que a Fundação tenha a possibilidade de contratar *referees* internacionais sempre que se justifique. A Fundação procura encontrar os melhores *referees* externos para cada candidatura, com o intuito de, por um lado, garantir a independência e isenção do seu processo de avaliação e, por outro, de contribuir para o robustecimento dos projetos ainda durante a fase de candidatura.

3.2. Entrega de declaração de conflitos de interesse: Todos os proponentes deverão preencher um formulário no qual listem e descrevam eventuais conflitos de interesse que possam emergir ao longo do projeto. Esse formulário, que visa garantir a isenção dos potenciais investigadores a contratar, será atempadamente facultado pela Fundação.

3.3. Avaliação prévia da Comissão de Ética da Fundação: As candidaturas que receberem o aval da equipa científica da FFMS, bem como dos *referees* externos contratados, serão ainda avaliadas pela Comissão de Ética da Fundação — órgão composto por uma equipa multidisciplinar de académicos afiliados a diferentes universidades nacionais — antes de serem colocadas à consideração dos Órgãos Sociais da FFMS, que têm a palavra definitiva sobre qualquer projeto. A Comissão de Ética deverá garantir que todos os Estudos da Fundação cumprem os mais rigorosos requisitos éticos correntemente adotados pelas ciências sociais, designadamente, com o objetivo de proteger os di-

reitos fundamentais dos cidadãos inquiridos em estudos de opinião ou cujos dados pessoais (ainda que anonimizados) sejam analisados pelos investigadores contratados pela Fundação.

3.4. Disponibilização gratuita de dados: Desde a sua criação, em 2009, a Fundação Francisco Manuel dos Santos tem incentivado a compilação e disponibilização de dados credíveis, fazendo jus à sua missão de «promover e aprofundar o conhecimento da realidade portuguesa». A instituição tem procurado seguir os princípios da chamada *open research*, que privilegiam a transparência dos métodos e técnicas de investigação utilizados, assim como a disseminação gratuita e livre dos resultados obtidos, sem nunca descurar quaisquer princípios éticos ou os direitos fundamentais de todos os envolvidos. Esta abordagem facilita a replicabilidade das análises efetuadas, assim como a disseminação da informação obtida, com o objetivo último de tornar a produção de ciência mais colaborativa e eficiente, contribuindo assim para o desenvolvimento da sociedade. Tendo esta prioridade, a Fundação recomenda que os seus estudos prevejam a publicação da informação compilada numa base de dados (que pode variar consoante a área de especialidade) desde que totalmente gratuita e aberta, quer à comunidade académica internacional, quer ao grande público.

3.5. Disponibilidade para colaborar na divulgação dos resultados:

A Fundação Francisco Manuel dos Santos coloca tanto empenho (e investimento) na avaliação e acompanhamento dos projetos de investigação como na divulgação pública dos seus resultados. A equipa científica da Fundação dispõe da *expertise* necessária para auxiliar os autores dos estudos a disseminarem a informação obtida (recorrendo a eventos, debates televisivos, programas de rádio, *podcasts*, infografias, comunicados de imprensa, *posts* nas redes sociais, entre outros formatos). Ainda assim, o impacto social pretendido pela Fundação com cada estudo promovido exige, da parte dos autores, disponibilidade para comunicarem os resultados, tanto ao grande público como aos *stakeholders* apropriados.

4.

Linhas temáticas de investigação para 2024-2026

AO LONGO DO TRIÉNIO 2024-2026, a Fundação Francisco Manuel dos Santos procurará adjudicar projetos que se insiram claramente nas seguintes linhas temáticas de investigação: I — Desenvolvimento económico; II — Políticas sociais de combate à pobreza e às desigualdades; III — Qualidade da democracia.

Estas três linhas temáticas foram definidas pelos Órgãos Sociais da Fundação, em detrimento de outras matérias importantes, por se considerar que motivarão estudos e *policy papers* mais capazes de produzir impacto social em áreas estratégicas para o país, a médio prazo. Por outras palavras, entendeu-se que estas linhas poderão gerar conhecimento inédito, passível de informar políticas públicas, baseadas em evidência empírica, que contribuam para relançar a economia nacional, mitigar a pobreza e as desigualdades, e aumentar a qualidade da democracia portuguesa.

Abaixo, descrevem-se com maior detalhe as três linhas temáticas de investigação da Fundação para o triénio 2024-2026, bem como as suas principais declinações, que deverão ser entendidas como vinculativas. Isto é, as candidaturas que não forem, inequivocamente, ao encontro de pelo menos um dos subtemas apresentados não serão adjudicadas, por muito interessantes que possam ser.

4.1. Desenvolvimento económico

Consultor científico responsável por esta linha temática de investigação — Miguel Ferreira (Nova SBE)

A economia portuguesa enfrentou desafios significativos ao longo das últimas décadas, desde a adesão à CEE, em 1986, até à crise financeira e económica de 2010-2013 e, mais recentemente, à pandemia de COVID-19, às pressões inflacionistas e ao conflito armado na Ucrânia. A fim de garantir um desenvolvimento económico sustentável e a resiliência do país face a choques futuros, é crucial orientar a investigação económica para questões pertinentes e relevantes. Assim, esta

secção visa definir as linhas temáticas de investigação sobre a economia portuguesa nas quais a Fundação Francisco Manuel dos Santos pretende investir no período compreendido entre 2024 e 2026.

Os próximos anos representam um período crítico para a economia portuguesa, na medida em que o país enfrenta desafios complexos e dinâmicos. A investigação económica desempenhará um papel fundamental na identificação de soluções e políticas públicas capazes de promover o crescimento sustentável, a estabilidade e a inclusão social.

SUBTEMAS

4.1.1 Sustentabilidade económica e ambiental

A transição para uma economia mais sustentável e amiga do ambiente é um desafio global urgente. Em Portugal, a investigação deve focar-se na avaliação dos impactos económicos da transição para fontes de energia renovável, na análise do papel das empresas na redução das emissões de carbono e na criação de políticas que promovam uma economia circular. Além disso, é importante investigar de que modo a economia portuguesa pode aproveitar oportunidades económicas emergentes, como o turismo sustentável, a produção de alimentos orgânicos e a exploração dos recursos marítimos.

4.1.2 Inovação e tecnologia

A economia global está a tornar-se cada vez mais dependente da inovação e da tecnologia. Por esse motivo, a Fundação dará prioridade a projetos que analisem formas de promover a inovação em setores-chave, como as tecnologias da informação, a biotecnologia e a indústria automóvel. É ainda crucial compreender como a economia portuguesa pode atrair investimento estrangeiro em empresas de tecnologia e *start-ups*, bem como promover a formação de trabalhadores qualificados para essas indústrias. É também importante compreender a atração e retenção de talento no país de um modo geral e, em particular, naqueles setores de atividade.

4.1.3 Desigualdade e mobilidade económica e social

A desigualdade económica e social é um desafio persistente em Portugal. A investigação deve analisar as causas e consequências

da desigualdade, incluindo a distribuição de rendimento e riqueza, o acesso à educação e a cuidados de saúde de qualidade, e as oportunidades de mobilidade social. Em particular, devem ser realizados estudos que permitam quantificar a eficácia do «elevador social» e quais as principais barreiras ao seu funcionamento.

a) Saúde

A saúde é uma componente essencial do bem-estar da população e tem implicações económicas significativas. Na área da economia da saúde, é importante identificar estratégias para melhorar a eficiência, a acessibilidade e a qualidade dos serviços de saúde. As áreas de investigação devem incluir:

- Avaliar a eficácia do sistema de saúde português em termos de acesso, qualidade e custos, bem como identificar áreas de melhoria.
- Medir o impacto económico de diferentes políticas de saúde, tais como o financiamento do sistema de saúde, o acesso a medicamentos e a gestão de recursos.
- Estudar a relação entre saúde mental, produtividade no trabalho e custos económicos associados, e identificar estratégias para melhorar o bem-estar mental da população.

b) Educação

A educação desempenha um papel fundamental na formação dos trabalhadores e na promoção da mobilidade social, bem como na melhoria da produtividade das empresas. Além disso, é importante analisar como as políticas de educação podem ser otimizadas para aumentar a formação de uma força de trabalho qualificada e promover a inovação. As áreas de investigação devem incluir:

- Avaliação da qualidade do sistema educacional português, com foco na equidade de acesso, no desempenho dos alunos e na capacitação dos professores.
- Análise de estratégias que melhorem a qualidade da formação profissional e técnica, a fim de alinhar as competências dos trabalhadores com as necessidades do mercado de trabalho.
- Estudar como pode a educação digital ser eficazmente integrada no currículo para preparar os alunos para um mundo cada vez mais digitalizado.

c) Habitação

O mercado imobiliário em Portugal tem atravessado profundas mudanças, com impacto significativo no bem-estar da população e atração/retenção de talento. Assim, os estudos a desenvolver devem incluir os seguintes tópicos:

- Estudar as barreiras à aquisição de habitação, incluindo determinação de preços e rendas, financiamento, procura vs. oferta, e políticas de habitação.
- Analisar a forma como o mercado imobiliário afeta o desenvolvimento regional, incluindo a concentração de habitação nas áreas metropolitanas.
- Explorar estratégias para promover a construção de habitações sustentáveis, com baixo impacto ambiental.

4.1.4 Política fiscal e orçamental

A gestão das finanças públicas desempenha um papel fundamental na estabilidade económica de Portugal. A Fundação pretende promover estudos que analisem a eficácia das políticas fiscais e orçamentais existentes e proponham reformas que favoreçam um equilíbrio saudável entre o crescimento económico e a sustentabilidade fiscal. Além disso, é importante estudar como Portugal pode atrair investimento estrangeiro e fomentar o crescimento económico através de políticas fiscais e incentivos adequados. É importante realizar uma análise crítica das políticas fiscais e orçamentais em Portugal para determinar a sua eficácia na promoção do crescimento económico e na redução das desigualdades. É importante traçar um diagnóstico do sistema fiscal, incluindo a real progressividade do sistema e a dimensão da evasão fiscal, e de como impulsionar uma reforma do sistema fiscal que contribua para o crescimento e desenvolvimento económico sustentável — dando resposta a desafios como a crise climática e demográfica, e a redução de desigualdades. Finalmente, devem também ser identificadas e analisadas as políticas mais eficazes para reduzir as assimetrias, tais como a tributação progressiva e programas de assistência social, além do modo como essas políticas podem impactar o crescimento económico a longo prazo.

4.1.5 Produtividade das empresas

A produtividade das empresas é um fator crucial para o crescimento económico sustentável. A baixa produtividade da economia portuguesa é um dos aspetos que mais contribuíram para a estagnação económica de Portugal nos últimos 20 anos. Por esse motivo, os estudos a adjudicar pela Fundação devem examinar barreiras à produtividade, tais como a burocracia, a ineficiência do sistema judicial, a falta de investimento em tecnologia e formação, e a falta de concorrência, bem como propor estratégias para melhorar a eficiência das empresas portuguesas. Temas relacionados incluem a gestão da cadeia de abastecimento, a automação e a adoção de práticas empresariais inovadoras. Os estudos a desenvolver nesta área devem ainda analisar aspetos como:

- Adoção de tecnologias inovadoras e processos de produção eficientes.
- Promoção do desenvolvimento de competências entre os empresários, gestores e trabalhadores, incluindo formação e educação contínua.
- Avaliação do ambiente regulatório e de negócios em Portugal, identificando barreiras à produtividade e à competitividade das empresas.

4.2. Políticas sociais de combate à pobreza e às desigualdades

Consultor científico responsável por esta linha temática de investigação — Amílcar Moreira (ISEG, ULisboa)

SUBTEMAS

4.2.1 O Estado-providência português: problemas de curto prazo

À exceção do impacto da pandemia de COVID-19, no período entre 2015 e 2022, Portugal registou uma melhoria nos principais indicadores socioeconómicos (ver Eurostat, 2023; GEP, 2023). Tanto a taxa de atividade (15-64) como a taxa de emprego (20-64) aumentaram de forma constante — de 72% para 76% e de 68% para 78%, respetivamente. O desemprego diminuiu para mais de metade durante o mesmo

período — de 13% para 6%. O desemprego de longa duração também registou uma redução significativa, passando de 8% para 3%. Os níveis de precariedade do emprego no mercado de trabalho, embora continuem significativamente elevados, diminuíram — como atesta o aumento da taxa de transições de contratos temporários para contratos permanentes, de 26% (em 2015) para 35% (em 2020). O rendimento real bruto disponível das famílias *per capita* também aumentou entre 2015 e 2022. Em resultado desta evolução, a percentagem da população em risco de pobreza ou exclusão social diminuiu de 26% (em 2015) para 19% (em 2022). Os níveis de desigualdade de rendimentos também diminuíram, ainda que de forma menos acentuada — com o rácio dos quintis (S80/S20) a diminuir de 6 para 5,7 pontos.

Não obstante esta melhoria geral, subsistem problemas importantes. Por exemplo, apesar dos recentes sucessos na redução da pobreza monetária, a pobreza no trabalho não diminuiu — e permanece acima da média da UE-27 (10,3% vs. 8,5% em 2022). Da mesma forma, embora tenha diminuído ao longo do tempo, o desemprego dos jovens continua acima da média da UE-27 (19% vs. 14,5% em 2022).

Além disso, como consequência de tendências de longo prazo e de acontecimentos mais imediatos (a pandemia de COVID-19 e a crise do custo de vida), parecem estar a emergir problemas novos. Talvez a mais evidente destas «novas questões sociais» diga respeito à dificuldade de acesso e ao custo da habitação. De acordo com a OCDE (2022), Portugal é uma das economias avançadas onde os preços das casas mais subiram desde 2015. Os indicadores de privação severa de habitação também têm vindo a aumentar nos últimos anos — particularmente para as pessoas que vivem em alojamentos arrendados (6,5% para 9% entre 2017 e 2020).

Outra área que está a tornar-se problemática diz respeito ao acesso aos cuidados de saúde (ver OCDE/Observatório Europeu dos Sistemas e Políticas de Saúde, 2021). Num país onde a percentagem de despesas diretas nas despesas globais de saúde do agregado familiar está (e tem-se mantido) significativamente acima da média da UE-27 (28% vs. 14% em 2020), o recente aumento (de 1,6% para 2,9% no período entre 2020 e 2022) das necessidades não satisfeitas de cuidados médicos comunicadas pelos próprios parece sugerir um aumento das dificuldades em obter cuidados médicos. Esta questão soma-se a um problema mais vasto, que diz respeito à prevalência de

doenças crónicas, atestado pelo facto de a esperança de vida saudável, aos 65 anos, em Portugal permanecer cerca de dois anos abaixo da média da UE-27 (ver INE, 2023).

Globalmente, entre os vários grupos demográficos da sociedade portuguesa, existem dois que parecem necessitar de um apoio especial. O primeiro grupo é o dos jovens que estão a transitar do sistema de ensino para o mercado de trabalho. Como demonstra um estudo recente da Fundação Calouste Gulbenkian (Martins, 2021), além dos níveis relativamente elevados de desemprego (19% em 2022), este grupo suporta o peso dos elevados níveis de precariedade no mercado de trabalho português. Acresce a isso o facto de que quase dois terços dos jovens entre os 20 e os 30 anos trabalharem com contratos a termo. Simultaneamente, são dos mais afetados pela crescente falta de habitação a preços acessíveis, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

O segundo grupo que merece uma especial atenção são as famílias com crianças. Estas famílias estão mais expostas ao risco de pobreza (14% em 2019) do que as famílias sem filhos (11%). Este problema é ainda mais grave para as famílias monoparentais, em que o risco de exposição à pobreza é duas vezes mais elevado (34% em 2019) do que na população em geral (17%).

4.2.2 O Estado-providência português: desafios de longo prazo

Além destes problemas a curto prazo, o Estado-providência português vê-se confrontado com dois desafios de longo prazo (interligados). O primeiro diz respeito às implicações do envelhecimento demográfico. O outro, por sua vez, reporta à necessidade de transição para um modelo de crescimento económico que tire partido do conhecimento e da inovação para criar valor nos mercados de trabalho globais. Isso será fundamental para lidar com os desafios económicos provocados pelo envelhecimento demográfico.

a) O desafio demográfico

Sendo uma das nações mais envelhecidas do mundo, com 22% da população com 65 ou mais anos, Portugal é também um dos países onde o envelhecimento será mais acelerado nas próximas décadas (Comissão Europeia, 2021). Em consequência, prevê-se que o

número de indivíduos com 65 ou mais anos, por cada 100 indivíduos em idade ativa (20-64), aumente de 37 em 2019 para 67 em 2070 (GPEARI, 2021).

O aumento do número de pessoas em idade de reforma irá provavelmente aumentar as despesas com as pensões, nomeadamente nas próximas duas décadas. De acordo com o Relatório sobre o Envelhecimento de 2021, a despesa pública com pensões deverá aumentar de 12,7% do PIB (em 2019) para 14,4% em 2040. Simultaneamente, devido ao processo de envelhecimento e ao aumento do custo da tecnologia, as despesas com a saúde deverão aumentar de 5,7% do PIB em 2019 para 7% em 2045, mantendo-se acima deste valor até 2070. Por último, dada a atual prevalência de doenças crónicas, prevê-se que sejam necessários investimentos significativos num futuro próximo.¹

Mais preocupante ainda do que estas pressões sobre o erário público é o facto de o envelhecimento demográfico provocar uma diminuição muito significativa da população ativa — a qual sustenta o funcionamento da economia e o financiamento do Estado social. De acordo com o Relatório sobre o Envelhecimento de 2021, até 2070, Portugal perderá cerca de 1,9 milhões de pessoas em idade ativa, ou seja, quase um terço da sua potencial força de trabalho. A capacidade de Portugal para lidar com esta perda de capital humano dependerá da sua competência para a) reter o capital humano existente e b) atrair trabalhadores migrantes que possam ajudar a preencher as futuras lacunas de competências no mercado de trabalho — tanto em profissões elementares como mais qualificadas.

b) O desafio do crescimento económico

Conforme referido anteriormente, Portugal tem sido muito bem-sucedido na redução dos níveis de pobreza e desigualdade nos últimos anos. Na verdade, excluindo o impacto da crise financeira de 2008-09 e da crise do euro no período entre 2010 e 2013, pode

1 A este respeito, o Relatório sobre o Envelhecimento de 2021 sugere que as despesas com cuidados continuados aumentarão de 0,4% do PIB, em 2019, para 0,8%, em 2070. No entanto, esta estimativa (indiscutivelmente conservadora) baseia-se no pressuposto de que não haverá alteração de políticas, ou seja, de que os atuais níveis de subfinanciamento nesta área vão continuar e de que não haverá pedidos de aumento de financiamento público para a mesma.

afirmar-se que Portugal, neste domínio, teve um desempenho razoável durante as últimas duas décadas.

O mesmo, no entanto, não se pode dizer relativamente ao desempenho económico do país (ver Alexandre *et al.*, 2019). Nas últimas duas décadas, Portugal foi atingido por uma série de choques externos: o alargamento da UE à Europa de Leste, a abertura dos mercados europeus às exportações chinesas; a crise financeira de 2008-09 e a subsequente crise do euro; e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19. Em resultado disto, o crescimento acumulado nas últimas duas décadas é desanimador, particularmente quando comparado com o desempenho dos países da Europa de Leste. Mais preocupante ainda é o facto de o país ainda não ter sido capaz de capitalizar plenamente o notável aumento das qualificações da população ativa durante esse período (Conselho Nacional para a Produtividade, 2019).

A fim de melhorar o seu desempenho económico, Portugal tem de passar de um modelo baseado na exportação de serviços/bens intensivos de emprego e de baixo valor para um outro modelo alternativo de crescimento liderado pelas exportações, baseado na alavancagem do conhecimento e da inovação para criar valor nos mercados globais (Alexandre, 2021). Se a economia portuguesa quiser competir com base no conhecimento e na inovação nos mercados internacionais, serão necessárias importantes alterações ao modelo de provisão de bem-estar, nomeadamente:

- Um maior enfoque naquilo que os académicos consideram ser as «políticas de investimento social» — cuidados infantis, educação, políticas ativas do mercado de trabalho, aprendizagem ao longo da vida, ensino superior (ver Morel *et al.*, 2012) —, que permitem aos indivíduos adquirir as competências necessárias neste tipo de economia.
- Reforçar as políticas que permitem aos indivíduos/famílias investir em competências, nomeadamente nos domínios da habitação, dos cuidados de saúde e dos transportes/mobilidade.
- Conceber as instituições do mercado de trabalho (proteção do desemprego, políticas ativas do mercado de trabalho, etc.) de modo a facilitar a mobilidade do capital humano (qualificado) no mercado de trabalho, bem como a permitir a afetação de trabalhadores aos setores mais dinâmicos da economia.

- Não obstante as implicações distributivas (nomeadamente no que respeita ao aumento das desigualdades salariais e de rendimentos), conceber os sistemas de proteção social, fiscal e de fixação de salários por forma a permitir que os indivíduos maximizem os benefícios dos seus investimentos na educação.

Apesar de ser uma janela de oportunidade para a economia e sociedade portuguesas, a transição para este novo modelo de crescimento económico comporta, em si mesma, riscos significativos. Se for mal gerido, este processo de transição poderá (pelo menos a curto/médio prazo) produzir desemprego temporário e/ou abandono do mercado de trabalho por parte de coortes mais envelhecidas. Por outro lado, tendo em conta que o nosso modelo de proteção social está muito dependente da taxação do fator trabalho (contribuições para a Segurança Social e IRS), uma redução dos impostos sobre o rendimento do trabalho (e concomitantemente sobre os investimentos que os indivíduos fazem na sua educação) poderá prejudicar a sustentabilidade financeira do Estado social português.

4.2.3 Política social em Portugal: uma agenda de investigação

Dado este contexto socioeconómico, a Fundação Francisco Manuel dos Santos tem interesse em financiar projetos de investigação que abordem os problemas de curto prazo acima referidos e os desafios de longo prazo enfrentados pelo Estado social português. Em especial, a FFMS está disposta a dar prioridade a projetos que abordem os seguintes temas de uma forma transversal e multidisciplinar:

- Transições para dentro e para fora da pobreza na sociedade portuguesa.
- Stresse financeiro e segurança económica na sociedade portuguesa.
- Consequências sociais, educacionais e económicas da vulnerabilidade habitacional.
- Transições do ensino para o trabalho no mercado laboral português.
- Necessidades e lacunas de recursos humanos no setor social: educação, saúde, cuidados continuados.

- Prestação de cuidados continuados: necessidades futuras e opções de financiamento.
- Impacto social, educativo e económico das políticas de investimento social em Portugal.
- Impacto do Estado social no desempenho da economia portuguesa.
- (Des)incentivos ao emprego no sistema de proteção social português.
- Modelos de sucesso na formação/requalificação da força laboral.
- O papel das políticas fiscais e de segurança social na promoção de um *brain gain* na economia portuguesa.

No desenvolvimento de investigação sobre estes (e outros) temas, a FFMS privilegiará projetos que:

- Envolvam a criação de conjuntos de dados (sobre a regulamentação da segurança social, a atribuição de prestações, etc.) que permitam alavancar a investigação futura sobre o Estado social português.
- Explore o potencial dos dados administrativos, nomeadamente no contexto de estudos experimentais.
- Explore o potencial das ferramentas de simulação na avaliação de intervenções políticas alternativas ou de casos contrafactuais.
- Conduzam estudos de custo-benefício (comparar os custos e os resultados das intervenções em termos monetários) e de custo-eficácia (comparar os custos das intervenções com um resultado principal escolhido) de intervenções políticas alternativas.
- Sempre que for pertinente, explorem variações transregionais na sua análise.
- Explore as melhores práticas oriundas do estrangeiro.

4.3. Qualidade da democracia

Consultor científico responsável por esta linha temática de investigação — Carlos Jalali (UAveiro)

O Programa de Estudos do triénio 2024-26 abarca um período simbolicamente importante. O seu primeiro ano assinala os 50 anos do 25 de Abril de 1974, quando se iniciou o processo de democratização em Portugal e a terceira vaga da democracia a nível global. O ano final do triénio, 2026, marca meio século sobre a Constituição e sobre as primeiras eleições legislativas e presidenciais plenamente democráticas, em que todos os cidadãos tiveram direito a escolher os seus representantes, correspondendo ao momento em que se completou a transição para a democracia.

Volvidos 50 anos, importa colocar o foco analítico na qualidade da democracia. Este é um conceito multidimensional e amplamente debatido na literatura. Contudo, no seu cerne firma-se a noção de que a democracia requer não apenas a existência de procedimentos formais que permitem liberdade, igualdade política e controlo dos governantes, mas também que estes princípios encontrem efetivação substantiva.

Num trabalho seminal, Diamond & Morlino (2004: 22) definem a qualidade da democracia enquanto «estrutura institucional estável que possibilita a obtenção da liberdade e igualdade dos cidadãos através do funcionamento legítimo e correto das suas instituições e mecanismos». Na conceptualização destes autores, a avaliação da qualidade da democracia incide sobre três dimensões distintas, traçando uma analogia com a qualidade de produtos industriais. A primeira remete para os procedimentos, que, em democracia, incluem, por exemplo, a existência do Estado de direito, de competição eleitoral e de mecanismos de *accountability* no sistema político. A segunda, para o seu conteúdo: se o regime garante efetivamente a liberdade e igualdade dos seus cidadãos. A terceira, para os seus resultados, nomeadamente a avaliação que os cidadãos fazem do seu funcionamento. Assim, existe qualidade da democracia quando se regista um equilíbrio entre as diferentes dimensões.

As democracias podem assim diferir no seu desempenho: quer entre si, quer ao longo do tempo. Nesse sentido, o conceito de qualidade da democracia está também relacionado com as dinâmicas de retrocesso democrático (*democratic backsliding*) a que temos assistido

no século XXI. Estas envolvem a erosão gradual de normas democráticas, repercutindo-se num declínio da qualidade da democracia.

Pretende-se que os estudos e os *policy papers* aprovados no âmbito deste programa trienal (2024-2026) abordem a qualidade da democracia de uma forma multidimensional. Para tal, devem ter em conta não só as diferentes dimensões da qualidade da democracia, como também a forma como elas se relacionam entre si. Se nos produtos industriais há uma forte ligação entre as diferentes dimensões — melhores procedimentos tendem a gerar produtos substancialmente superiores e que, por sua vez, geram maior satisfação —, o mesmo pode não acontecer nos regimes democráticos. A existência de procedimentos democráticos, por si só, não aumenta a igualdade e a liberdade dos cidadãos, nem gera necessariamente mais satisfação com o funcionamento da democracia.

Neste quadro, propõem-se os seguintes oito subtemas para o triénio de 2024-26, que derivam de quatro considerações prévias. Primeiro, procuram concretizar dimensões relevantes na análise da qualidade da democracia em Portugal em perspetiva comparada. Segundo, pretendem promover a articulação entre a qualidade da democracia, o desenvolvimento económico e as políticas sociais, de modo a gerar estudos mais pertinentes e com maior impacto. Terceiro, visam identificar temas relevantes, mas ainda pouco explorados, por forma a gerar maior valor acrescentado nos Estudos da Fundação para o debate público. Por fim, têm como objetivo gerar recomendações que possam contribuir para a qualidade da democracia.

SUBTEMAS

4.3.1 Capacidade de governação e qualidade das políticas públicas em Portugal

Os estudos existentes indicam que há margem de melhoria na capacidade de governação em Portugal, com impacto na qualidade das políticas públicas. Neste quadro, importa estudar, entre outros aspetos, o uso de evidência empírica nas decisões políticas; o papel dos gabinetes ministeriais e assessores políticos; o contributo do conhecimento científico e o papel dos peritos no processo de políticas públicas; a eficácia na implementação de políticas públicas e os constrangimentos existentes; o papel da avaliação *ex ante* e *ex post*

nas políticas públicas; a participação dos cidadãos no processo de políticas públicas; a definição da agenda (que temas são incluídos e excluídos em termos de resposta); e o papel do digital e da inteligência artificial (IA). O objetivo será analisar o caso português de forma rigorosa, situando-o em perspetiva comparada, de modo a identificar como se pode reforçar a capacidade de governação e a qualidade das políticas públicas em Portugal.

Este tema relaciona-se com a linha temática de investigação sobre desenvolvimento económico, na medida em que a capacidade de governação e a qualidade das políticas públicas produzidas contribuem para esse objetivo. Será assim relevante explorar igualmente esta ligação.

4.3.2 Horizonte temporal das políticas públicas

Em democracia emerge uma tensão entre o horizonte temporal de vários dos desafios sociais mais prementes e o horizonte temporal dos diferentes governos, dados os ciclos eleitorais. Neste quadro, visa-se abordar se os incentivos no sistema político português fragilizam a capacidade de responder a desafios de longo prazo. Este tema apresenta uma ligação relevante com as restantes linhas temáticas de investigação da Fundação, na medida em que a resposta aos desafios da produtividade, da desigualdade e do envelhecimento, entre outros, requer estratégias que ultrapassam os horizontes temporais de uma legislatura.

4.3.3 Polarização política

A polarização política tem contribuído para o declínio da qualidade de várias democracias ocidentais e constitui um fenómeno aparentemente em crescimento em Portugal. Neste quadro, importa analisar, em perspetiva comparada, os fatores explicativos desta polarização política, considerando também o impacto de novas tecnologias, como, por exemplo, a inteligência artificial.

4.3.4. *Media*

Um sistema mediático plural, robusto e autónomo constitui um pilar essencial da qualidade da democracia. Visa-se, assim, promover estudos que abordem a relação entre os *media* e a qualidade da democracia, uma temática ainda pouco explorada no contexto português. Por esse motivo, interessa abordar não apenas os *media*

tradicionais, mas também os novos *media*. Neste contexto, importa também analisar os efeitos da cobertura mediática e os fatores explicativos da agenda mediática (que temas são incluídos vs. excluídos em termos de cobertura). Será ainda interessante abordar o papel dos *media* na informação e no conhecimento político dos cidadãos, tendo em conta o modo como estes influenciam as suas atitudes e comportamentos políticos.

4.3.5 Desigualdade, pobreza e qualidade da democracia

Como referido acima, uma democracia de qualidade requer a efetividade da liberdade e igualdade políticas de todos os cidadãos, não apenas em termos formais. Neste contexto, importa analisar até que ponto a desigualdade económica em Portugal afeta a liberdade e igualdade políticas dos cidadãos, incluindo no processo de decisão política. Interessa também avaliar em que medida as desigualdades sociais e a pobreza influenciam atitudes face à democracia, o que se relaciona com as restantes linhas de investigação temáticas da Fundação.

4.3.6 Qualidade do recrutamento político

A qualidade da democracia depende também da qualidade da elite política. Assim, interessa abordar as dinâmicas do recrutamento político em Portugal, numa perspetiva comparada. Uma dimensão particularmente relevante prende-se com o recrutamento partidário, dado o papel central dos partidos no processo de delegação democrática.

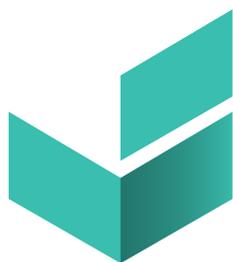
4.3.7 A União Europeia e a qualidade da democracia

O ano de 2026, que encerra o triénio deste programa, marca também os 40 anos da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Esta data serve, assim, de mote para analisar o papel da União Europeia (UE) na qualidade da democracia portuguesa. Com efeito, o funcionamento do sistema político português não pode ser dissociado da sua integração no espaço europeu. As opções políticas nacionais são influenciadas pelo enquadramento europeu e a Europa serve, em larga medida, de referencial tanto para políticos como para cidadãos. Neste quadro, a qualidade da democracia portuguesa beneficia também da capacidade e qualidade das instituições europeias.

O papel da UE na qualidade da democracia nacional ganha relevância adicional face aos desafios que a União Europeia tem enfrentado na última década, levando alguns autores a descreverem um contexto de crise permanente (*permacrisis*) na Europa. Este contexto é marcado por múltiplas frentes que se cruzam, incluindo a económica (crise das dívidas soberanas, mais recentemente a pressão inflacionária); geopolítica (invasão da Ucrânia); social (por exemplo, a crise dos refugiados); política (crescimento de partidos populistas, divisões no seio da UE); e ambiental, entre outras.

4.3.8 Estado de direito

Como referido na introdução desta secção, o Estado de direito desempenha um papel fundamental na qualidade da democracia. Importa assim examinar este importante eixo, em termos dos procedimentos, conteúdos e resultados. Entre outros, será relevante abordar o tema da punição e reabilitação face à criminalidade, uma área relevante em Portugal, bem como a perceção e experiência dos cidadãos em relação ao sistema judicial e à justiça, avaliando assim a dimensão dos resultados.



CONHECIMENTO GERA MUDANÇA

ESTUDOS
DA FUNDAÇÃO