

22º CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO SOCIALISTA

MOÇÃO SETORIAL



**POR UMA SOCIAL-DEMOCRACIA
DA INOVAÇÃO**

1º SUBSCRITOR: PEDRO NUNO SANTOS

11 DE MAIO DE 2018

POR UMA SOCIAL-DEMOCRACIA DA INOVAÇÃO

MOÇÃO SETORIAL AO
22º CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO SOCIALISTA

SUBSCRITA POR:

- PEDRO NUNO SANTOS, MILITANTE Nº 31.247
- DUARTE CORDEIRO, MILITANTE Nº 69.533
- HUGO MENDES, MILITANTE Nº 112.612
- JOÃO JESUS CAETANO, MILITANTE Nº 77.433
- MARINA GONÇALVES, MILITANTE Nº 155.070

11 DE MAIO DE 2018



ÍNDICE

I – UMA NOVA SOCIAL-DEMOCRACIA	3
II – O PAPEL DO ESTADO NUMA ECONOMIA INOVADORA	7
III – RESPONDER AOS DESAFIOS SOCIAIS, AMBIENTAIS E ECONÓMICOS ATRAVÉS DE MISSÕES COLETIVAS	13
PRIMEIROS SUBSCRITORES	19



I – UMA NOVA SOCIAL-DEMOCRACIA

1. A social-democracia vive, à escala europeia, tempos de forte retrocesso político. Embora em Portugal o governo liderado pelo Partido Socialista e apoiado por uma maioria parlamentar de esquerda esteja a obter excelentes resultados sociais, económicos e orçamentais, o desempenho de partidos sociais-democratas em vários países europeus tem sido pautado por resultados historicamente baixos. Estamos perante o fim de um ciclo de renovação que durou dos anos noventa ao fim da segunda década do novo milénio.

Durante este período, aos desafios reais resultantes da globalização da economia e da integração europeia, somou-se, por parte de muitos partidos sociais-democratas, uma exacerbada internalização desses constrangimentos. Esta resposta levou à perda de confiança nas suas convicções, a cedências ideológicas e programáticas desnecessárias e à aceitação – por vezes transformada em convicção – da perda de instrumentos de política económica até aí tidos como essenciais.

Uma ideia que se consolidou nos últimos 25 anos no interior da social-democracia é a de que ao Estado cabe essencialmente assegurar alguma redistribuição da riqueza por via de serviços públicos e prestações sociais. Nesta visão, num primeiro momento, as empresas privadas investem e criam riqueza e emprego, limitando-se o Estado a garantir as condições que “libertam” o crescimento económico. Num segundo momento, o Estado usa os impostos gerados pelo crescimento para financiar as suas funções, em particular as sociais.

Esta divisão do trabalho entre o mercado e as empresas que criam riqueza e o Estado que a distribui deve ser questionada. Por várias razões, a esquerda não pode ser, nem deve ser publicamente percecionada apenas como a guardiã de um Estado social.



Em primeiro lugar, por razões de discurso – e porque a forma como falamos sobre o mundo tem influência na forma como o pensamos –, se a riqueza fosse criada apenas por mercados e empresas, caberia ao Estado a ação de gastar o que não gerou; e gastar o que não gerou por via do que será sempre visto como uma pesada “carga fiscal”.

Em segundo lugar, porque um Estado social universal, de qualidade e tendencialmente gratuito só será sustentável se alicerçado numa economia sofisticada, diversificada, capaz de criar valor e pouco dependente de setores particularmente voláteis. Delegar os instrumentos da criação de riqueza unicamente na iniciativa privada pode gerar um padrão de crescimento económico pouco sustentável, que contribua pouco para a qualificação do tecido produtivo, ou que produza pouco retorno económico, social e ambiental¹.

Em terceiro lugar, porque, como se viu no período da Grande Recessão um pouco por toda a Europa, a social-democracia tinha um plano para sair da crise – o fim da austeridade e a defesa do papel do Estado como estabilizador contracíclico da economia –, mas não tinha uma estratégia de desenvolvimento que não passasse por variações das políticas tradicionais: abrandamento da consolidação orçamental; relaxamento da política monetária; expansão do crédito e reformas (alegadamente) estruturais nos mercados de trabalho e do produto.

A social-democracia não se deve circunscrever à ideia que ao Estado cabe apenas a responsabilidade de proteger os mais fracos e reduzir as desigualdades, por muito importante que esta função seja. O Estado deve, na sua ação, ser um mecanismo de redistribuição de rendimento e de proteção social, mas também de desenvolvimento e inovação socioeconómica. Estas duas atuações não podem, no contexto de uma nova social-democracia, ser desligadas.

¹ Nomeadamente: se estiver dependente da expansão do crédito ou de atividades fortemente cíclicas; se estiver centrado em atividades com baixo valor acrescentado ou depender de setores onde o potencial de aumento de produtividade ou de aprendizagem é baixo; ou onde os salários são baixos, a precariedade elevada e os impactos ambientais consideráveis.



2. Nos últimos anos, ficou clara a diferença entre as estratégias defendidas pela esquerda e pela direita, tanto para a saída da crise como para a construção do futuro do país. À estratégia assente na privatização e liberalização de empresas e serviços essenciais, na desregulação transversal das atividades económicas, na compressão de salários e de direitos sociais, e no incentivo à emigração defendida pela direita, o Partido Socialista defendeu que o país só sairia da crise e prepararia o futuro pela recuperação dos rendimentos das famílias, pela aposta na qualificação de pessoas e empresas, pela modernização da atividade económica e pela defesa dos direitos sociais.

Só este segundo modelo é compatível com a defesa de uma sociedade próspera, com níveis salariais e direitos sociais que garantam qualidade de vida e transmitam às famílias esperança no futuro. Tem sido esse o sentido das políticas da atual governação do Partido Socialista apoiada na maioria parlamentar construída em 2015.

É, porém, necessário discutir a forma como pensamos e falamos sobre inovação. Na verdade, temos visto que, ao mesmo tempo que se defende que o país se deve desenvolver pela inovação, se aceita acriticamente a ideia – da direita – de que ela depende essencialmente do empreendedorismo do setor privado, o qual o Estado deve apenas incentivar.

Por isso, o debate relevante dentro da social-democracia é entre um modelo de desenvolvimento baseado na inovação essencialmente conduzida pelas empresas, em que ao Estado cabe um papel limitado à formação de recursos humanos de base e avançados, ao financiamento da investigação, à criação de condições estáveis para o investimento e a concorrência, e à incubação do empreendedorismo privado; e um outro modelo em que o Estado tem um papel ativo, dotado de visão estratégica capaz de dar coerência aos instrumentos de que dispõe para, em coordenação com o investimento privado, acelerar a transformação estrutural da economia, assegurando que a inovação é posta ao serviço do bem-estar social e ambiental e da coesão territorial.



Esta transformação deve traduzir-se em mudanças qualitativas duráveis no nosso padrão de desenvolvimento socioeconómico, para lá dos grandes números do crescimento e do emprego: na resposta aos desafios que o país enfrenta – transição energética, resiliência do território, ou envelhecimento demográfico, entre outros; na melhoria do perfil de especialização do nosso tecido produtivo; e na geração de diferentes retornos sociais e económicos – nos salários pagos, na distribuição social e territorial da riqueza e do desenvolvimento e na qualidade de vida das populações.

Uma social-democracia que veja como seu papel quase exclusivo a defesa do Estado social será sempre uma social-democracia defensiva – e provavelmente ineficaz no cumprimento desse objetivo, porque deixará o financiamento daquele demasiado dependente de atividades económicas voláteis e geradoras de desigualdades mais persistentes. **Precisamos de desenvolver uma social-democracia da inovação, com um programa capaz de pensar como pode o Estado orientar a inovação económica numa direção social e ambientalmente útil.**

O Partido Socialista mostrou que tinha razão quando defendeu a viragem da página da austeridade. Está na altura de disputar – e ganhar – o debate sobre a criação sustentável de riqueza, (re)pensando o papel do Estado e das políticas de inovação.



II – O PAPEL DO ESTADO NUMA ECONOMIA INOVADORA

1. Muitos pensarão que o papel do Estado na transformação estrutural de uma economia é importante apenas em países pobres ou emergentes – e são inúmeros os casos de sucesso no século XX –, mas que em países desenvolvidos, como Portugal, esse papel deve ser muito limitado. Em tempos em que os Estados perderam espaço de intervenção e instrumentos de política relevantes, e em que a globalização económica e da finança reduziu a margem de manobra para os governos nacionais e sujeitou as empresas a maior concorrência, o Estado não teria capacidade nem conhecimento para intervir com eficácia e usar bem os recursos públicos que dispõe, devendo a inovação ficar a cargo do setor privado e da sua energia empreendedora, flexibilidade e capacidade para assumir riscos.

Há, porém, bons motivos para questionar esta tese.

Em primeiro lugar, se é verdade que existem atualmente importantes limitações à ação dos Estados – comparando com o que, no passado, os países puderam fazer para transformar as suas economias² –, também é verdade que os Estados têm ao seu dispor um leque relevante de instrumentos: políticas orientadas para o aumento das qualificações de base da população, para a sua formação avançada e para suporte à investigação fundamental; políticas de apoio direto e indireto ao investimento empresarial em investigação, desenvolvimento e inovação; múltiplas políticas de regulação; e, não menos importante, políticas de apoio às atividades de instituições de *interface*, como sejam os laboratórios públicos, os centros tecnológicos, os parques de ciência e tecnologia, ou as incubadoras de tecnologia para empresas.

² Através da política comercial (via tarifas) ou da política industrial propriamente dita (via subsídios às exportações ou via desenvolvimento de tecnologia por empresas públicas).



Em segundo lugar, embora a globalização da economia coloque constrangimentos a Estados e empresas, a fragmentação geográfica das cadeias de valor tornou a ideia de vantagens comparativas – que era a justificação original que tornaria a intervenção pública para transformar a economia não apenas desnecessária, mas ineficiente e inútil entre países – menos capaz de explicar os padrões de especialização nacionais. Não só países com vantagens comparativas semelhantes se especializaram em setores diferentes, como o processo de diversificação das atividades que acompanha o desenvolvimento económico depende de uma contínua interação entre as empresas, os trabalhadores, o mercado e o Estado, cujos instrumentos de política devem ser usados para transformar a estrutura produtiva.

Em terceiro lugar, **falar de elevados níveis de empreendedorismo privado não é sinónimo de elevados níveis de inovação, porque os agentes podem ser empreendedores sem ser particularmente inovadores se, por exemplo, se concentrarem em atividades de imitação ou onde o espaço de aprendizagem é reduzido.** Porém, mesmo que parte desse empreendedorismo tenha uma dimensão inovadora, ele pode não ser transformador: sem intensidade de investimento, o efeito agregado será residual. Este risco é maior em países como Portugal onde o tecido empresarial está consideravelmente pulverizado.

Por último, em quarto lugar, é essencial sublinhar que o papel do Estado é fundamental numa economia da inovação:

- por um lado, porque a inovação envolve incerteza: quanto aos produtos e serviços em desenvolvimento; quanto às condições e ao tempo que demora a produzi-los; quanto à natureza e complexidade dos mercados onde possam ser vendidos; ou quanto à capacidade de encontrar financiamento. Quanto mais poderosas as fontes de incerteza, maior a necessidade de uma entidade que, através de instrumentos vários, a reduza e dê confiança às empresas para planear o futuro. Essa entidade é o Estado.
- por outro, porque a inovação depende de sinergias e complementaridades sistémicas: ela é o resultado da dinâmica de sistemas complexos que incorporam



universidades, conhecimento, tecnologia, investimento, mercados, empresas de todas as dimensões, e instituições e políticas públicas (nacionais e europeias). Exige, por isso, a identificação e a implementação de políticas com visão e escala sistémicas, cabendo ao Estado o papel de coordenação estratégica e de enquadramento da relação entre agentes cuja ação concertada, num ambiente de incerteza, é altamente improvável.

Ou seja, a ideia de que o Estado deve entregar a inovação aos mercados e abster-se de intervir para acelerar a inovação empresarial e a transformação estrutural da economia não resiste a uma análise cuidada. Se é compreensível que esta tese seja central no pensamento da direita liberal, é mais difícil aceitar que uma parte da esquerda – em particular, os que aderem à visão de uma “economia social de mercado” – a tenha, em parte, internalizado, com consequências para o tipo e alcance das políticas públicas que são desenhadas e concretizadas.

A demissão da defesa de um papel mais ativo do Estado na transformação do tecido produtivo é mais grave numa economia caracterizada por sérias vulnerabilidades estruturais, como é caso da portuguesa, em que a iniciativa privada, só por si, dificilmente poderá superar.

2. Quando comparamos a economia portuguesa com a maioria das economias europeias, dois traços sobressaem: as baixas qualificações da população e um perfil de especialização demasiado assente em atividades de baixo valor acrescentado. Como é natural, elas estão umbilicalmente ligadas: o perfil da economia é também o reflexo das baixas qualificações dos seus trabalhadores.

Ao longo do último quarto de século, o esforço do Estado e da sociedade – das famílias, dos jovens e dos agentes educativos – permitiu uma recuperação substancial deste défice, e embora ainda não tenha sido possível atingir os níveis médios da UE – dado a enorme fosso de partida –, essa distância foi reduzida, em particular nas gerações mais



novas. Este investimento coletivo estendeu-se à formação avançada, onde a evolução também é assinalável: nos novos doutorados; no número de investigadores, na produção científica.

Porém, apesar de o perfil de qualificação dos trabalhadores se ter transformado profundamente³, tem sido mais difícil alterar o perfil de especialização da economia, bem como corrigir as suas vulnerabilidades estruturais. Se é verdade que houve mudanças profundas no tecido produtivo nos últimos vinte anos, que resultam da sobreposição de dinâmicas de ajustamento e de dinâmicas de modernização⁴, também é verdade que a economia portuguesa continua a apresentar um perfil de especialização em atividades de baixo valor acrescentado e com pouca intensidade em conhecimento e tecnologia.

Estas vulnerabilidades são visíveis no fraco peso do emprego em atividades intensivas em conhecimento⁵; na baixa intensidade tecnológica das exportações⁶; no défice crónico da balança de bens⁷; e no conteúdo importado das exportações e do investimento⁸. Este perfil de especialização da economia continua a ser um travão a que

³ Estas mudanças produziram uma transformação impressionante da estrutura de qualificações dos trabalhadores portugueses: enquanto no início de 2000, quase 2/3 (65%) da população empregada tinha no máximo completado o 6.º ano de escolaridade, no início de 2017 mais de metade (53%) dos trabalhadores tinha terminado o 12.º ano ou o ensino superior [Fonte: INE].

⁴ As dinâmicas de ajustamento resultaram na redução do peso dos setores tradicionais do vestuário, do têxtil, e do calçado no emprego e nas exportações. Por outro lado, as dinâmicas de modernização permitiram o surgimento de outros setores, sobretudo ligados aos serviços avançados em tecnologias de informação.

⁵ Em 2015, eram 10,9% do total dos empregos em Portugal, abaixo da média europeia de 14,1% e muito longe de países com economias mais sofisticadas [Fonte: *Innovation Union Scoreboard 2017*].

⁶ Em 2015, as exportações de produtos industriais de alta e média tecnologia representavam apenas 36,7% do total das exportações de bens, abaixo da média da UE28 de 56,2%. Face a 2008, a situação deteriorou-se em termos relativos, dado que antes da crise o peso dos bens de alta e média tecnologia era de 39,7% e a média da UE era de 54,4%. No que toca às exportações de serviços intensivos em conhecimento, a situação não é muito diferente: em 2015, estes serviços representavam 44,4% do total das exportações de serviços, pouco acima dos 43,3% registados em 2008; no mesmo período, a média da UE28 subiu de 67% para 69,3%. Ou seja, a intensidade tecnológica das exportações nacionais alterou-se muito pouco na última década e não convergiu com a média europeia [Fonte: *Innovation Union Scoreboard 2017*].

⁷ Depois de, entre 2000 e 2010, o défice médio ter sido de 11,6% do PIB, o seu valor desceu para os 4,7% em 2013, fruto da forte compressão da procura interna causada pela política do Governo PSD/CDS. Desde então, o défice não voltou a atingir os níveis dos anos 2000, mas uma vez terminado o ajustamento, a redução do défice parou, tendo em 2017 subido para os 6,3% do PIB. É verdade que a balança de bens e serviços atingiu o equilíbrio em 2013 e é excedentária desde 2014 (o excedente atingiu os 1,8% do PIB em 2017), dada a contribuição muito forte dos serviços, sobretudo do turismo. Esta situação é, naturalmente, positiva, mas não deve levar a pensar que o défice de balança de bens não merece preocupação: não só este défice é indicador central da nossa dependência energética, mas também da fragilidade do tecido industrial [Fonte: INE].

⁸ Os últimos dados disponíveis, de 2013, indicam que, se excluirmos os combustíveis, são os setores mais sofisticados tecnologicamente os que apresentam um conteúdo importado mais elevado (entre 50% e 70%), e que, face a 2008, a componente



as empresas portuguesas possam competir com concorrentes que produzem bens e serviços mais sofisticados, de tirar proveito das oportunidades criadas pelo avanço tecnológico, de aumentar os níveis de produtividade, e de pagar melhores salários. **Dadas as características de uma economia da inovação, esta transição – que se impõe – dificilmente será conseguida sem uma intervenção pública robusta e mobilizadora.**

Em concreto, essa intervenção devia debruçar-se sobre dois problemas: (A) o foco das políticas de inovação mais próximas do mercado; e (B) o elevado conteúdo importado das exportações.

A) A diferença, acima exposta, entre o impacto das políticas de aumento de qualificações e de formação de recursos humanos avançados e o impacto no perfil de especialização da economia não significa – como alguns concluirão – que a formação deva estar mais sujeita ao mercado. A distância entre os resultados das políticas que atuam sobre o *conhecimento* e as *competências* e as que atuam sobre o *mercado* obriga-nos, antes, a repensar estas últimas. Se as primeiras são – e devem continuar a ser – assentes em investimento em volume com o objetivo de alargar a base de pessoas qualificadas e aumentar o conhecimento acumulado, as segundas deverão ser suportadas por investimento em intensidade e orientação, o que implica canalizar recursos ao longo de direções bem definidas e com maior potencial de criação de valor económico e social, combatendo a tendência para a pulverização de recursos públicos por múltiplos programas de pequena dimensão.

Ou seja, a par das medidas de aumento de qualificações de base e de formação de recursos humanos avançados – uma marca programática central do Partido Socialista –, é necessário conferir mais atenção à forma como esses recursos são usados em contextos de mercado: **para lá das políticas de oferta de recursos humanos (e.g., cientistas) e materiais (e.g., laboratórios) que podem ser usados**

importada das exportações nacionais subiu ligeiramente de 44% para 45%, prolongando uma subida deste indicador que se iniciou nos anos 1990. O mesmo sucede com o investimento: embora a componente importada do investimento tenha descido entre 2008 e 2013 de 38% para 32%, se compararmos o conteúdo importado do investimento nos dois mais importantes setores das exportações de bens, o cenário é menos positivo: no setor de material de transporte, houve uma pequena descida (de 76% para 75%), mas no de máquinas e equipamentos houve um aumento de 68% para 71% [Fonte: Banco de Portugal].



em atividades de inovação, é preciso pensar de forma estratégica sobre quais as melhores políticas de *procura* de inovação por parte do setor público, de forma autónoma ou em parceria com o setor privado.

- B) O elevado conteúdo importado das exportações nacionais expõe a natureza equivocada do discurso daqueles que defendem que o país só pode crescer através do aumento das exportações. Esta tese, para lá de assentar num dualismo redutor entre um crescimento com base no mercado interno ou no mercado externo, e de ignorar a importância do mercado interno como plataforma de experimentação para as empresas inovarem antes de procurarem exportar, desvaloriza o facto de que para exportar é necessário importar. Se o conteúdo importado das exportações for elevado, o valor acrescentado captado pelas empresas será baixo, e o efeito líquido das exportações no crescimento do PIB reduzido⁹.

Ora, um traço fundamental de uma economia desenvolvida, com maior intensidade em investigação e desenvolvimento, é precisamente o de dispor de tecnologia endógena e de depender menos de importações. Inversamente, uma economia menos intensiva em conhecimento e tecnologia precisa de importar *know-how* e equipamento para poder exportar os seus bens e serviços, pelo que o conteúdo importado das exportações e do investimento tende a ser elevado. **Nesta economia dependente, as suas empresas serão sobretudo *consumidoras* do conhecimento e das máquinas desenvolvidas por empresas noutros países e, por isso, terão mais dificuldades em desenvolver soluções endógenas e em subir na cadeia de valor. São essenciais políticas que ajudem empresas nacionais a desenvolver conhecimento e tecnologia que outras empresas precisam hoje de comprar no estrangeiro para poder exportar.**

⁹ A exportação de combustíveis é um exemplo paradigmático de como o “modelo de crescimento” pelas exportações pode ter um impacto praticamente residual no PIB: como os combustíveis refinados que são exportados têm primeiro de ser importados como petróleo bruto, o conteúdo importado está perto de 90% e o valor acrescentado para a economia portuguesa é muito baixo.



III – RESPONDER AOS DESAFIOS SOCIAIS, AMBIENTAIS E ECONÓMICOS ATRAVÉS DE MISSÕES COLETIVAS

1. Muitos dos instrumentos que faziam parte do leque da política industrial do século XX – a imposição de tarifas; os subsídios diretos às exportações; a escolha, pelo Estado, de empresas, tecnologias ou setores como alvo de apoio privilegiado – são atualmente muito difíceis de implementar, seja porque os Estados privatizaram as empresas capazes de liderar dinâmicas transformadoras, seja porque muitas dessas políticas colidem hoje com regras europeias da concorrência e do comércio internacional, seja pela própria complexidade inerente ao avanço tecnológico.

Hoje, maximizar o potencial da intervenção pública numa economia de inovação deve assentar na mobilização de instrumentos e agentes para a resolução de desafios fundamentais para o bem-estar das populações, como a transição energética, a seca, a erosão costeira, o despovoamento do interior, ou o envelhecimento da população. Em todos estes desafios é muito elevada a distância entre o retorno que a sua resolução traz à sociedade e o retorno que os investidores privados dela podem retirar, o que significa que não pode ficar entregue exclusivamente à iniciativa privada. Ela exige do Estado uma resposta robusta e transversal.

A essa resposta chamamos **Missão Coletiva**. Uma Missão Coletiva deve ser vista como um processo mobilizador de vontades e de recursos, com uma arquitetura transparente, que visa resolver problemas ou explorar oportunidades identificados pelos atores privados e públicos e pelos cidadãos. O papel do Estado deve, de forma colaborativa com empresas e universidades, apontar um caminho e coordenar, através de um leque coerente de medidas, o investimento privado numa **estratégia dotada de direccionalidade, intensidade e previsibilidade**. A **direccionalidade** canaliza os esforços coletivos num caminho claro, evita a dispersão de fundos públicos e procura garantir a



resposta efetiva aos problemas definidos; a **intensidade** imprime potencial transformador às políticas escolhidas; e a **previsibilidade** promove a confiança dos agentes privados, estabiliza o seu horizonte e incentiva o investimento paciente.

O objetivo de uma Missão Coletiva joga-se a dois níveis: diretamente, a resolução de certos problemas sociais e ambientais; indiretamente, responder às vulnerabilidades estruturais da economia pela indução, de forma transversal, da inovação no tecido empresarial. Ambiciona-se, assim, transformar as capacidades de sectores industriais e de serviços avançados e acelerar as dinâmicas de inovação da atividade económica. Isto, por sua vez, permitirá atrair mais pessoas qualificadas e enriquecer as instituições e empresas que desenvolvem atividades de investigação e desenvolvimento, gerando, num círculo virtuoso, maior potencial inovador para a economia.

Ao enquadrar as estratégias do setor privado na procura da resolução de problemas ambientais e sociais, o Estado contribui para a emergência de mercados onde eles não existiam e de novas oportunidades de investigação para as universidades e de negócio para as empresas em setores da indústria e dos serviços avançados: das maiores (que têm músculo financeiro e organizacional para arriscar e investir) às *startups* (que necessitam de mercados para dar escala às soluções que criam). Sem o papel coordenador e uma intervenção mobilizadora do setor público, estas sinergias podem nunca ser construídas, as oportunidades de negócio nunca emergir, e os problemas nunca serem resolvidos, porque aos privados pode faltar capacidade e/ou interesse económico para o fazer.

Ao contrário das políticas em que o Estado fornece formação e capital que o setor privado usará como entender, numa Missão Coletiva o Estado define um objetivo a atingir, enquadrando a direção seguida pelos agentes privados: em vez de o Estado “empurrar”, na base, a inovação, numa Missão Coletiva o Estado “puxa” por ela.



2. Ao alinhar os interesses privados com o interesse público, **uma Missão Coletiva** representa uma parceria estreita entre o setor público e privado, mas ao invés das Parcerias Público-Privadas a que o país se habituou – muito desequilibradas a favor do setor privado –, **aquela assenta numa relação simbiótica e transparente entre os dois setores na construção de valor social e económico, permitindo uma maior socialização da riqueza que o investimento público contribuiu para gerar.**

A forma que toma a relação entre o setor público e o privado numa Missão Coletiva é um elemento fundamental, e que distingue a escolha de uma missão da definição de uma determinada meta: o essencial daquela é o processo que permitirá atingir uma (ou várias) meta(s). O seu objetivo final é mais ambicioso e, por isso, o desenho da sua execução é muito exigente do ponto de vista institucional. Requer liderança política ao mais alto nível, alicerçado num planeamento estratégico efetivo; articulação dos mecanismos públicos capazes de induzir inovação no setor privado; capacidade de fazer escolhas na alocação de recursos; envolvimento integrado de diferentes organismos públicos com mandatos claros e capazes de assumir riscos; e capacidade de monitorizar e avaliar a qualidade e a transparência das decisões tomadas por atores públicos e privados envolvidos.

Esta última dimensão é fundamental para a eficácia e a legitimação de uma Missão Coletiva: não há boas políticas sem que seja possível escrutinar as relações entre agentes públicos e privados e sem que as instituições públicas tenham capacidade para as executar de forma independente face a pressões externas. A governação de uma Missão Coletiva exige, por isso:

- a institucionalização das relações entre setor público e privado num espaço alargado com funções de coordenação, comunicação e de deliberação que reúna representantes do governo, da administração pública, das universidades e centros de *interface*, das empresas e dos trabalhadores – permitindo, assim, a troca de informação e a coordenação de decisões entre todos os agentes de forma transparente;



- a dotação dos organismos públicos diretamente envolvidos de capacidade e autonomia institucional que os tornem capazes de fazer escolhas difíceis e de resistir à captura por parte de interesses privados. Ao mesmo tempo, o desempenho e as escolhas dos primeiros seriam alvo de escrutínio.

3. Os grandes desafios do desenvolvimento caracterizam-se por serem complexos, por requererem respostas transversais a vários setores da economia, e por exigirem a criação de sinergias entre agentes públicos e privados. Por isso, a identificação concreta das Missões Coletivas deve ser alvo de debate público alargado, na medida em que um dos seus principais fatores de sucesso é a capacidade de mobilizar a sociedade e convocar todos os agentes coletivos relevantes, sejam eles entidades públicas ou privadas, sejam eles criadores ou utilizadores das soluções. **Sem prejuízo desse debate público, podemos apontar uma Missão Coletiva com potencial para ser fortemente mobilizadora: tornar Portugal, a prazo, um país independente de combustíveis fósseis.**

Embora o *mix* energético nacional, aproveitando os recursos endógenos, seja já um dos que mais incorpora fontes renováveis no mundo, Portugal depende ainda demasiado de combustíveis fósseis, sobretudo no setor dos transportes terrestres. O efeito dessa dependência é evidente no défice da balança de bens, mas também no orçamento das famílias, nos níveis de poluição em ambiente urbano e na competitividade das empresas portuguesas que operam nos setores da energia e dos transportes.

Assim, libertar o país da dependência dos combustíveis fósseis significa acelerar a transição energética em curso, de forma a:

- **melhorar o bem-estar e a qualidade de vida da população**, particularmente em contexto urbano, promovendo uma economia energeticamente mais sustentável, capaz de reduzir os impactos climáticos e ambientais;
- **reequilibrar a balança comercial**, libertando recursos financeiros para a economia e reforçando a estabilidade financeira do país face a choques futuros;



- **induzir inovação** em setores da atividade económica com elevado valor acrescentado (na produção, distribuição e armazenamento de energia, nos transportes urbanos ou nas tecnologias de informação), o que permitiria às empresas portuguesas desenvolver conhecimento e tecnologia própria e reduzir a sua excessiva exposição à importação de tecnologia;
- **mobilizar atores públicos e privados para a resolução de problemas concretos e apresentar Portugal nos mercados globais da transição energética como uma plataforma de conceção, teste, desenvolvimento e implementação em larga escala de serviços e de produtos inovadores.**

Acelerar a transição energética traduzir-se-ia, em concreto, no aumento do consumo energético com origem em fontes renováveis, no desenvolvimento de mecanismos de armazenamento e de distribuição mais eficientes, na requalificação energética dos edifícios públicos e privados, na eletrificação da frota de veículos que circulam nas cidades e na promoção de novos serviços de mobilidade urbana – atividades para as quais, em muitos casos, já existem políticas de incentivo¹⁰. Tal não faria da definição desta Missão Coletiva um exercício redundante. Pelo contrário, o enquadramento destas e de outras medidas numa ambiciosa Missão Coletiva enviaria uma poderosa mensagem política e daria um outro sentido ao esforço de agentes públicos e privados na persecução de um novo objetivo mobilizador. Este é um exemplo de como o todo – a missão – pode ser maior do que a soma das partes – as medidas de política que para ela contribuem.

4. Sendo as Missões Coletivas instrumentos de política pública com capacidade para mobilizar diferentes agentes e recursos, não deixará de caber ao Estado a função de desenhar e definir os mecanismos de financiamento adequados. **Para além da**

¹⁰ Por exemplo, Portugal tem desenvolvido políticas de estímulo à adoção de veículos elétricos, em particular nas frotas públicas. Porém, esta transição não tem prosseguido ao ritmo desejável; é necessário acelerá-la e alargar o seu âmbito, o que só será possível convocando os agentes relevantes e densificando os recursos necessários.



hipótese óbvia de recorrer aos fundos estruturais plurianuais, que teriam de ser desenhados por forma a canalizarem os recursos necessários para as Missões Coletivas¹¹, há outros dois mecanismos que poderão ser explorados: i) o estabelecimento de um contrato de financiamento com a Comissão Europeia, no sentido de atribuir um envelope financeiro adequado a cada uma das Missões Coletivas, as quais teriam de ser construídas com vista a resolverem problemas bem definidos e serem, dessa forma, reconhecidas como “reformas estruturais”, na linha do que o Primeiro-Ministro António Costa defendeu no seu discurso no Parlamento Europeu a 14 de Março deste ano; e ii) a instauração de uma derrogação das regras relativas aos auxílios de Estado, que relaxaria as regras relativas à procura pública dentro de um perímetro circunscrito à Missão Coletiva em causa durante um dado horizonte temporal.

É importante sublinhar que os instrumentos concretos de política pública que caberia convocar para cada uma das Missões Coletivas dependeriam da natureza destas. Assim, e embora tenhamos identificado anteriormente o objetivo de tornar Portugal um país independente de combustíveis fósseis como exemplo de Missão Coletiva, outras poderiam merecer relevância, como a adaptação do território nacional às alterações climáticas, ou a promoção do bem-estar das populações mais idosas e isoladas, em contexto rural e urbano. Qualquer Missão Coletiva teria, assim, de ter uma arquitetura de governança e de instrumentos de política pública desenhada de forma específica e adequada à natureza dos problemas a que se propõe resolver e das soluções que espera implementar.

¹¹ Isto não seria difícil de negociar com a Comissão Europeia, na medida em que o 9º Programa-Quadro Europeu de financiamento à Investigação e à Inovação, por exemplo, está a ser desenhado tendo também por base, precisamente, a ideia de *Mission-Oriented Innovation*.



PRIMEIROS SUBSCRITORES

1	Pedro Nuno Santos	31.247
2	Duarte Cordeiro	69.533
3	Hugo Mendes	112.612
4	João Jesus Caetano	77.433
5	Marina Gonçalves	155.070