



## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020

*Sumário:* Aprova a Estratégia Portugal 2030.

O processo de preparação da Estratégia Portugal 2030 iniciou-se no final de 2017, tendo sido realizada uma alargada auscultação da sociedade portuguesa e que envolveu consultas junto dos parceiros económicos e sociais, da academia, da sociedade civil e dos agentes regionais, bem como a consulta de todos os partidos políticos com assento parlamentar na legislatura anterior. Os pressupostos para a sua definição foram ainda objeto de um largo consenso político, social e económico sobre o rumo que o País deve trilhar com vista a alcançar mais crescimento, melhor emprego e maior igualdade no horizonte da próxima década.

No início de 2020, a pandemia da doença COVID-19 e as profundas consequências em matéria de desenvolvimento económico e social vieram suscitar, quer em Portugal, quer na União Europeia, a necessidade de um ajustamento estratégico e operacional, no sentido de uma resposta de estabilização de curto prazo e de promoção da recuperação e resiliência, a médio e longo prazos.

O Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, veio estabelecer um quadro de medidas de apoio, visando a progressiva estabilização nos planos económico e social, sem descurar a dimensão sanitária de combate à pandemia.

A recessão económica e os efeitos na sociedade, a par da imprevisibilidade das suas consequências, quer em termos económicos e sociais, quer em termos de duração, exigem de forma complementar a adoção de um quadro estratégico robusto que promova a recuperação da economia nacional, crie as condições de suporte a um país mais resiliente a futuros choques externos, como o que vivemos atualmente decorrente da pandemia da doença COVID-19, e contribua decisivamente para um processo de convergência externa de Portugal com a Europa, assegurando simultaneamente a coesão e resiliência social e territorial interna.

O Conselho Europeu aprovou, em julho de 2020, um pacote financeiro ambicioso, que inclui o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o Next Generation EU, para dar resposta aos novos desafios decorrentes da pandemia da doença COVID-19, mediante a implementação de políticas económicas e sociais de recuperação e promoção da resiliência dos Estados-Membros, devendo Portugal adotar um quadro estratégico para uma década de crescimento económico e desenvolvimento.

O Governo designou, pelo Despacho n.º 6033-B/2020, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 108, de 3 de junho de 2020, o Professor Doutor António Costa Silva para assegurar a coordenação dos trabalhos preparatórios de elaboração do Programa de Recuperação Económica e Social 2020-2030, o qual foi também discutido amplamente e objeto de consulta pública durante o mês de agosto, tendo este trabalho constituído um contributo relevante para a definição deste quadro estratégico.

Face ao exposto, é definida a Estratégia Portugal 2030, doravante designada por Estratégia, estruturada em torno de quatro agendas temáticas centrais para o desenvolvimento da economia, da sociedade e do território de Portugal no horizonte de 2030: *i)* as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; *ii)* digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento; *iii)* transição climática e sustentabilidade dos recursos, e *iv)* um país competitivo externamente e coeso internamente.

Esta Estratégia, densificada em domínios e eixos estratégicos de intervenção, consubstancia a visão da próxima década de recuperação e convergência de Portugal com a Europa, entretanto interrompida com a pandemia da doença COVID-19, assegurando, simultaneamente, a coesão e a resiliência social e territorial interna. A Estratégia tem em conta os desafios estruturais que a recente pandemia revelou e acentuou, desde a necessidade de aumentar a resiliência da economia, das sociedades e dos territórios, até certas disrupções socioeconómicas com impacto nas formas de organização da economia e da sociedade. Assume-se, igualmente, como referencial estratégico para as políticas públicas em Portugal e para a mobilização das respetivas fontes de financiamento nacionais e comunitárias, incluindo o Plano de Recuperação e Resiliência.

Em concomitância, os Programas Nacionais de Reformas, no âmbito do Semestre Europeu, e as Grandes Opções asseguram igualmente o alinhamento com as prioridades estabelecidas na Estratégia Portugal 2030.



Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar a Estratégia Portugal 2030, doravante designada por Estratégia, enquanto referencial principal de planeamento das políticas públicas de promoção do desenvolvimento económico e social do País, que consta do anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante.

2 — Estabelecer que a coordenação global e a monitorização da Estratégia são asseguradas pelo membro do Governo responsável pela área do planeamento.

3 — Determinar que a Estratégia assenta nas seguintes quatro agendas:

a) As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;

b) Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;

c) Transição climática e sustentabilidade dos recursos;

d) Um país competitivo externamente e coeso internamente.

4 — Determinar que os documentos de estratégias transversais, regionais ou setoriais, designadamente os Programas Nacionais de Reformas e as Grandes Opções, devem estar alinhados com a Estratégia, devendo esses documentos de planeamento incluir uma análise dessa conformidade.

5 — Estabelecer que a Estratégia deve ainda constituir a orientação para o desenho dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento económico e social, designadamente os financiados pelos fundos europeus, como sejam o Plano de Recuperação e Resiliência, o Acordo de Parceria, os Programas Operacionais nele incluídos e o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum, a implementar no ciclo de programação 2021-2027.

6 — Determinar que as estratégias regionais e sub-regionais, incluindo os Planos Territoriais de Transição Justa, devem evidenciar o seu alinhamento e contributo para a prossecução da Estratégia, observando o modelo de organização territorial definido no Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, através da Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

7 — Estabelecer que o acompanhamento e a avaliação da execução da Estratégia é da competência do membro do Governo responsável pela área do planeamento em articulação com os membros do Governo responsáveis pela coordenação dos respetivos desafios estratégicos previstos no Programa do Governo.

8 — Determinar que Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P., assegura o suporte técnico da Estratégia, em articulação com as estruturas de planeamento dos ministérios envolvidos.

9 — Determinar que seja elaborado e objeto de divulgação pública um relatório anual de acompanhamento, o qual é submetido ao Conselho de Ministros.

10 — Determinar que o Governo assegura a plena informação à Assembleia da República e ao Conselho Económico e Social sobre a implementação e avaliação da Estratégia.

11 — Estabelecer que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Presidência do Conselho de Ministros, 29 de outubro de 2020. — O Primeiro-Ministro, *António Luís Santos da Costa*.

## ANEXO

(a que se refere o n.º 1)

### **Estratégia Portugal 2030**

#### **1 — Introdução**

Para dar resposta eficaz aos desafios que enfrentamos é necessário definir onde queremos chegar. O presente anexo sistematiza os principais elementos da Estratégia Portugal 2030.

A Estratégia Portugal 2030 beneficia da «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030» desenvolvida pelo Professor Doutor António Costa Silva por solicitação do Governo Português e que foi objeto de um amplo processo de debate e auscultação pública.

Encontra-se ainda alinhada, no contexto europeu, com a nova Agenda Estratégica da União Europeia (UE) para o período de 2019 a 2024, adotada pelo Conselho Europeu, em 20 de junho de 2019, complementada com o Plano de Recuperação da Europa, apresentado pela Comissão Europeia, a 27 de maio de 2020, e aprovado pelo Conselho Europeu, em julho, que visa preparar

o futuro e criar as condições de crescimento após a crise desencadeada pela COVID-19, e no contexto internacional, com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, aprovada na Cimeira da Organização das Nações Unidas, em 25 de setembro de 2015, e em vigor desde 2016.

A nível nacional, reflete igualmente as grandes linhas do Plano de Melhoria da Resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS), do Plano de Ação para a Transição Digital (Portugal Digital), do Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), do Plano Nacional de Investimentos 2030, do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), do Programa Internacionalizar 2030 e do Programa de Valorização do Interior, documentos de natureza estratégica que se destacam pela sua relevância de entre os muitos que têm vindo a ser aprovados.

Para além dos desafios estruturais do País, a Estratégia Portugal 2030 não poderia deixar de considerar os problemas que a recente pandemia revelou e acentuou, desde a necessidade de aumentar a resiliência da economia, da sociedade e dos territórios, a dar uma resposta ativa às disrupções socioeconómicas nos modos de organização, cujo impacte global ainda não é conhecido na plenitude da sua dimensão ou intensidade.

Começa por apresentar a visão para o País, para, em seguida, descrever as agendas temáticas que a consubstancia e materializa. Identifica ainda os objetivos prioritários e os domínios de intervenção estratégicos que serão prosseguidos.

Para além de detalhar e precisar o caminho estratégico para o desenvolvimento do País na próxima década, a Estratégia Portugal 2030 propõe-se constituir o elemento enquadrador e estruturador dos grandes programas de modernização que, com o financiamento de fundos da UE, serão executados nos próximos anos — o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o Acordo de Parceria e os Programas Operacionais no âmbito dos fundos da Política de Coesão e o Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC).

## 2 — Estratégia Portugal 2030: A visão e as agendas de política pública

As últimas décadas testemunharam significativos progressos na economia, sociedade e território portugueses.

Portugal conheceu um importante processo de transformação estrutural e de desenvolvimento económico, social, cultural e territorial, que se materializou num progresso significativo da generalidade dos indicadores de desenvolvimento humano, intimamente ligado à democratização, à nossa participação no processo de construção europeia e a ciclos sucessivos de políticas estruturais que responderam a bloqueios na economia, sociedade e território, nomeadamente ao nível das infraestruturas e equipamentos, da qualificação dos recursos humanos e da transformação do tecido económico.

Não obstante os progressos registados, persistiam, no início de 2020, importantes bloqueios ao desenvolvimento económico, social e territorial português, nomeadamente ao nível das qualificações, da especialização da economia, das desigualdades e da coesão territorial.

A crise sanitária provocada pela pandemia da doença COVID-19 veio constituir um elemento de disrupção no processo de crescimento em curso, o qual exigiu a adoção de medidas de controlo da transmissão da doença, que vieram introduzir um profundo choque nas cadeias económicas, quer do lado da oferta, quer da procura. Os efeitos são complexos e múltiplos, desde a abrupta interrupção das cadeias de produção e fornecimento, com empresas a encerrar, desemprego a aumentar, fluxos de pessoas e bens e serviços a abrandar significativamente e bolsas de pobreza a alargar. Ao mesmo tempo, são introduzidas medidas de política de proteção interna, como sejam o reforço do SNS, o apoio à manutenção dos contratos de trabalho (apoio ao *layoff*), o apoio à produção nacional de bens e serviços no domínio da saúde e em outros domínios estratégicos para reposição das cadeias de fornecimento internacionais interrompidas e o reforço dos apoios sociais e a setores mais debilitados, como sejam o turismo, o comércio, a indústria e a cultura.

Não obstante a adoção rápida de medidas de contingência, Portugal vê os principais indicadores macroeconómicos deteriorarem-se de forma significativa, com o País a entrar em recessão e as previsões a apontarem para uma das piores crises económicas e sociais.

Assim, a par de um conjunto de medidas de estabilização económica e social<sup>(1)</sup> em curso, Portugal tem de responder de forma inovadora e reforçada, fazendo dos constrangimentos estruturais oportunidades para promover uma recuperação e transformação alinhadas com os novos desafios da transição digital e climática, pugnando por uma sociedade mais justa e igualitária.

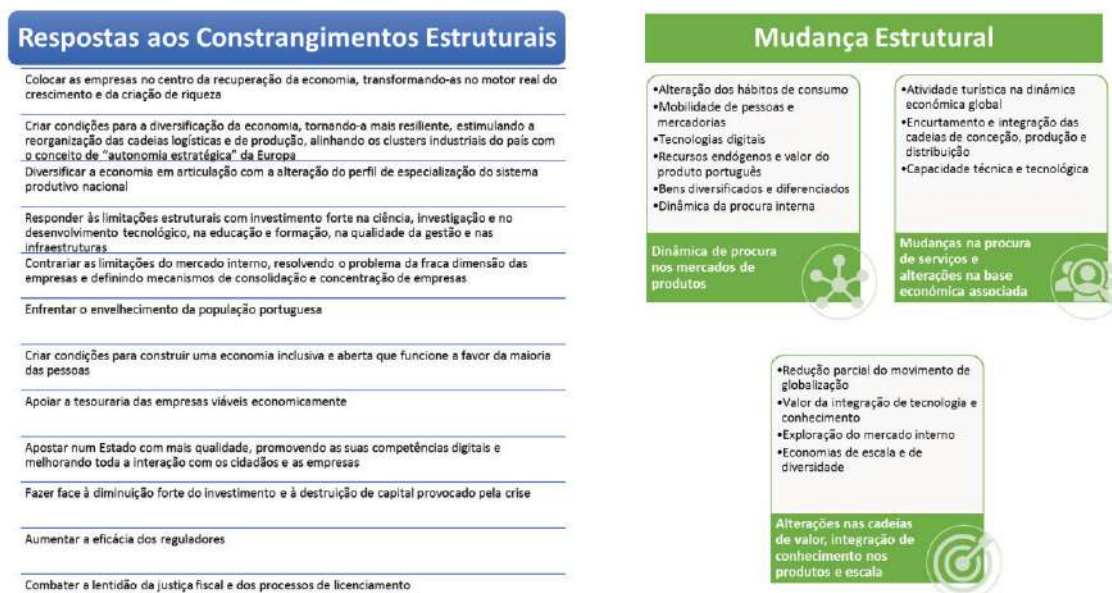
Portugal irá receber nos próximos nove anos e, de forma particular, nos próximos seis anos, um montante de apoios europeus que rondará os 50 mil milhões de euros, pelo que a presente

Estratégia Portugal 2030 deverá, de forma consensualizada, estabelecer as agendas estratégicas e prioridades de intervenção a concretizar na programação operacional dos instrumentos que a implementam (nomeadamente PRR, PEPAC e Acordo de Parceria).

2.1 — «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030»  
Síntese do contributo do Professor Doutor António Costa Silva

Após descrever a dinâmica da crise, alertando para a sua natureza global e sistémica, aliada à crise ambiental e climática, o documento do Professor Doutor António Costa Silva identifica as opções estratégicas que devem traduzir-se em medidas que possam promover a alteração dos constrangimentos estruturais que inibem e limitam o desenvolvimento económico do País (v. fig. 1).

Figura 1 — Constrangimentos estruturais e oportunidades



**Fonte:** «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030», António Costa Silva, Lisboa, 21 de julho de 2020.

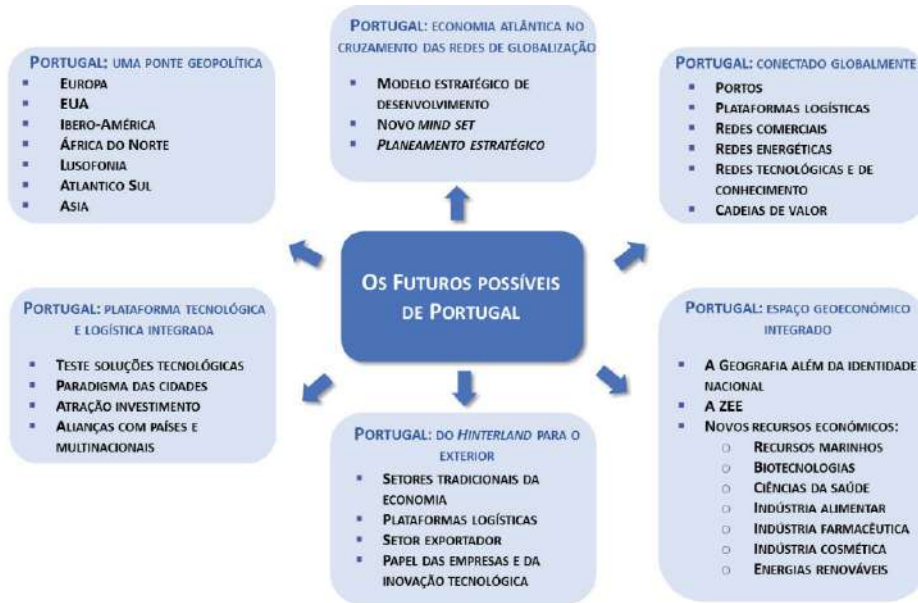
Estas opções estratégicas devem ter presente o posicionamento geopolítico de Portugal e as oportunidades e constrangimentos decorrentes das tendências pesadas do século XXI. Vivemos num mundo em acelerada mudança tecnológica, digital e climática, que, a par dos efeitos positivos na economia e sociedade, produzem profundas desigualdades na disseminação e apropriação desses resultados. Ao mesmo tempo que vivemos a revolução na robótica, na inteligência artificial, nas nanotecnologias, na ciência dos materiais, nas ciências da vida, que promovemos a mudança na produção e consumo de energia e na utilização dos recursos, alargamos o fosso entre os mais ricos e os mais pobres, os que conseguem aceder às mais-valias da inovação e criatividade e os que se encontram excluídos, os que promovem o interesse coletivo e do planeta e os autocentrados no poder individual e económico momentâneo (terrorismo, guerras civis, pirataria, ciberataques, etc.).

Os futuros possíveis de Portugal, tendo presente o seu posicionamento geoestratégico, refletem a forte ligação do País ao Atlântico, à Europa e a África, e as suas capacidades de diplomacia e posicionamento de cooperação e parceria a nível global, a importância de se estar conectado globalmente (redes energéticas, redes de transportes, plataformas logísticas, redes de conhecimento e tecnologia, redes comerciais, etc.), de se proteger e potenciar os ecossistemas e recursos (nomeadamente, a Zona Económica Exclusiva, fontes renováveis de energia), e de se potenciar a capacidade de industrialização (setores tradicionais e setores emergentes) e de competências dos recursos humanos, reforçando a inovação e a criatividade, o empreendedorismo e novos modelos de negócio, a educação e os valores culturais.



As vantagens competitivas de Portugal permitem configurar importantes oportunidades que deverão ser trabalhadas em complementaridade com as medidas de resposta à resolução dos principais constrangimentos estruturais, incluindo aos efeitos mais recentes na economia e sociedade, decorrentes da pandemia da doença COVID-19.

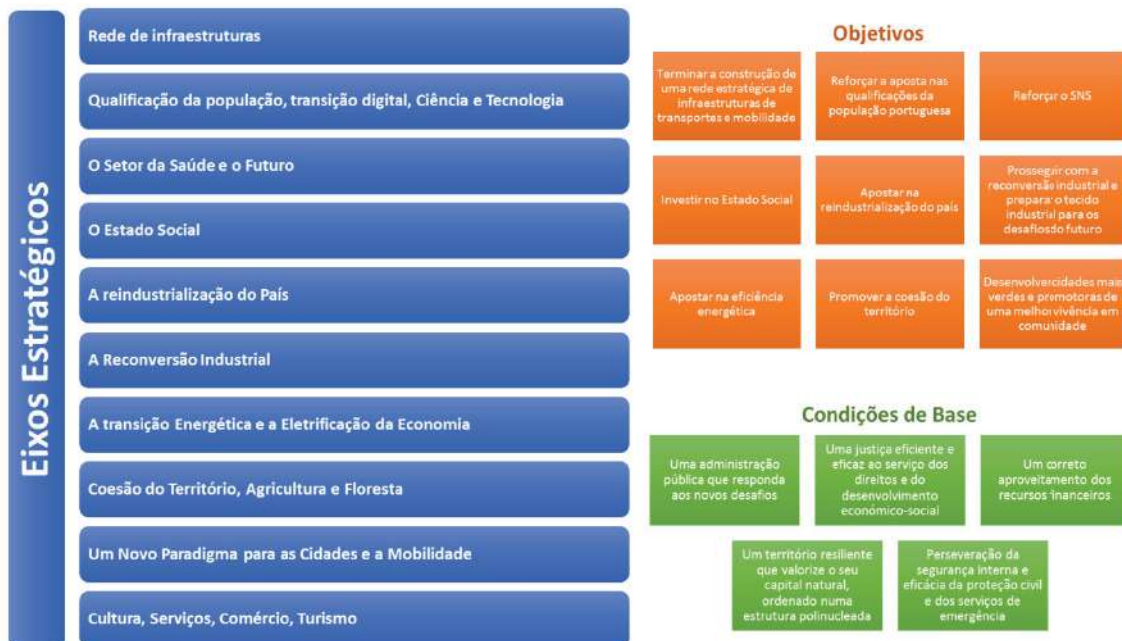
Figura 2 — Futuros possíveis de Portugal



Fonte: «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030», António Costa Silva, fig. 3, p. 26, Lisboa, 21 de julho de 2020.

Finalmente, a «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030» do Professor Doutor António Costa Silva aponta para 10 eixos estratégicos e nove objetivos.

Figura 3 — Eixos estratégicos da «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030»



Fonte: «Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030», António Costa Silva, Lisboa, 21 de julho de 2020.

Ressalta a relevância de se completarem infraestruturas de conectividade, como sejam a rede ferroviária nacional, as redes de metropolitano, o reforço da capacidade aeroportuária da Área Metropolitana de Lisboa e o alargamento competitivo dos portos e infraestruturas logísticas. Ainda ao nível das infraestruturas, são relevadas as necessidades de construção e otimização das infraestruturas ambientais e de energia, como sejam a gestão integrada do ciclo urbano da água, dos resíduos urbanos e a rede nacional de transporte de eletricidade. A transição digital assume uma relevância central dada a sua natureza sistémica, quer ao nível da atividade produtiva e empresarial, da saúde, da educação e dos serviços do Estado (inteligência artificial, tecnologia 5G, computação em nuvem, Internet das Coisas, etc.). Igualmente o reforço e consolidação do SNS emerge no contexto da recuperação e resiliência, sendo estratégico o investimento quer em equipamentos e infraestruturas mas também ao nível dos recursos humanos e da investigação e desenvolvimento tecnológico. A reconversão industrial e a reindustrialização do País como alavanca do crescimento económico, centrado na eficiência coletiva, investigação e inovação (produtos e serviços de alta qualidade e valor acrescentado), produtividade, emprego qualificado, qualificação dos recursos humanos e atração de investimento. A transição energética, reforçando a boa prestação de Portugal ao nível das energias renováveis e intensificando a eficiência energética, as redes elétricas inteligentes e o sistema de transporte da energia. A valorização do território e a diminuição das assimetrias económicas e sociais constitui igualmente um objetivo estratégico a prosseguir, incluindo a gestão integrada dos setores agrícola e florestal, a promoção da defesa do ambiente e dos ecossistemas naturais, a conservação da natureza e a biodiversidade e o combate à desertificação e às alterações climáticas; mas também o desenvolvimento de *clusters* tecnológicos regionais através da implementação de projetos geoeconómicos integrados. Por fim, mas não menos relevante, importa destacar a proteção e reforço da resiliência da cultura e dos setores económicos mais atingidos pela presente crise pandémica, como sejam o turismo, o comércio e os serviços.

## 2.2 — A visão da Estratégia Portugal 2030 e a definição das suas agendas temáticas

Portugal está assim confrontado com a necessidade de responder a um conjunto de novos desafios e tendências de transformação das economias e sociedades, nomeadamente o desafio demográfico, das desigualdades, da digitalização e das alterações climáticas. A estes novos objetivos junta-se ainda a necessidade de completar os esforços para continuar a combater problemas estruturais antigos e ainda não resolvidos, como são os casos da qualificação dos Portugueses, das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento equilibrado do território.

A recente pandemia teve um impacto fortíssimo e veio igualmente revelar ou acentuar um conjunto de fragilidades e de desafios, à escala nacional e global, a que urge dar resposta. Neste processo de fazer face aos bloqueios estruturais e aos novos desafios, importa reforçar a resiliência da economia e sociedade portuguesas a choques, como o provocado pela doença COVID-19, evitando, desde logo, que algumas consequências imediatas enfraqueçam os pilares fundamentais dos nossos sistemas sociais, económicos e políticos.

Sem prejuízo das respostas imediatas de emergência e de estabilização ao contexto sanitário e económico, no médio e longo prazos, as atenções devem centrar-se nos aspetos de natureza mais estrutural ou que reclamem uma abordagem de recuperação e reforço da resiliência dos sistemas económicos, sociais, territoriais e institucionais.

A resposta aos bloqueios, aos novos desafios e aos impactos da pandemia global exige assim um novo ciclo de políticas estruturais, com uma ambição renovada, que promova a dupla transição — climática e digital — e, ao mesmo tempo, reforce a resiliência, a coesão e a competitividade da nossa economia, sociedade e território, e responda ao desafio demográfico, visando garantir a transformação estrutural necessária e a convergência dos níveis de vida dos cidadãos portugueses com os níveis médios verificados na UE.

É nesse contexto que é adotada a Estratégia Portugal 2030 como quadro de orientação geral para a definição e implementação das políticas públicas estruturais na próxima década.

Figura 4 — Agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030 e a visão estratégica



A Estratégia Portugal 2030 assume-se assim como a base estratégica para documentos de natureza programática transversal, como são as Grandes Opções e o Programa Nacional de Reformas, bem como dos programas estratégicos de mobilização de fundos europeus (Acordo de Parceria, PRR e o PEPAC) e os programas e planos setoriais que a venham a concretizar.

Assume-se como visão desta estratégia:

*Recuperar a economia e proteger o emprego, e fazer da próxima década um período de recuperação e convergência de Portugal com a UE, assegurando maior resiliência e coesão, social e territorial.*

Para prosseguir esta visão, a Estratégia Portugal 2030 integra quatro agendas temáticas:

- Agenda temática 1 — As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade;
- Agenda temática 2 — Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento;
- Agenda temática 3 — Transição climática e sustentabilidade dos recursos;
- Agenda temática 4 — Um país competitivo externamente e coeso internamente.

A agenda temática 1 coloca as pessoas no centro das preocupações e pretende promover uma sociedade mais inclusiva e menos desigual, respondendo ainda aos desafios da transição demográfica e do envelhecimento. Estes desafios são tanto mais necessários face às consequências socioeconómicas desencadeadas pelo surgimento da doença COVID-19 com reflexos no agudizar dessas desigualdades nos públicos-alvo da presente agenda.

São assumidos como objetivos para esta agenda mitigar a perda populacional atualmente projetada para 2030, prosseguindo a recuperação dos indicadores de natalidade e reforçando os saldos migratórios, reduzir a incidência de fenómenos de exclusão, incluindo do desemprego de longa duração e pobreza e os indicadores de desigualdade e de precariedade laboral nos adultos, e especialmente nos jovens, convergindo para os níveis médios da UE.

A agenda temática 2 enfrenta os bloqueios das qualificações e da competitividade e transformação estrutural do tecido produtivo, respondendo também aos novos desafios tecnológicos e societários associados à transição digital e à indústria 4.0, às novas dinâmicas de crescimento setorial pós-COVID, à necessidade de contribuir para a autonomização e resiliência geoestratégica da UE e ao mesmo tempo garantir a capacitação e modernização do Estado para promover a resposta a estes desafios.

Os objetivos para esta agenda são: o aumento da despesa total em investigação e desenvolvimento (I&D) para 3 % do produto interno bruto (PIB) em 2030; reduzir a percentagem de adultos, incluindo jovens, em idade ativa sem o nível de ensino secundário; alcançar um nível de 60 % dos jovens com 20 anos que frequentem o ensino superior, com 50 % dos graduados de educação terciária na faixa etária dos 30-34 anos até 2030; alcançar um nível de liderança europeia de competências digitais até 2030; aumentar a participação de adultos em formação ao longo da vida; reforçar a autonomia e soberania produtiva da UE; aumentar as exportações de bens e serviços, ambicionando-se atingir um volume de exportações equivalente a 50 % do PIB na segunda metade desta década, com enfoque na *performance* da balança tecnológica; aumentar a resiliência financeira e a digitalização das pequenas e médias empresas (PME); aproximar os níveis de investimento em capital de risco à média da Europa, e reforçar a atração de investimento direto estrangeiro (IDE).

A agenda temática 3 está focada na transição climática e na sustentabilidade e uso eficiente de recursos, promovendo a economia circular e respondendo ao desafio da transição energética e à resiliência do território.

Assumem-se como objetivos para 2030 reduzir as emissões globais de gases com efeito de estufa (GEE) em 45 % a 55 % e em 40 % no setor dos transportes face a 2005; aumentar para 47 % do peso das energias renováveis no consumo final bruto de energia; reduzir em 35 % o consumo de energia primária, e reduzir para metade a área ardida, de modo a aumentar a capacidade de sequestro do carbono.

Por último, a agenda temática 4 está focada na coesão territorial, visando promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto do território nacional e, em especial, contribuir para reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões, em particular das regiões mais desfavorecidas, num contexto de promoção de transições ecológicas e digitais com forte incidência territorial e de superação dos impactos da pandemia e da crise económica nos territórios mais afetados, em particular nos mais desfavorecidos.

O objetivo é promover o desenvolvimento harmonioso do território nacional, assegurando que todas as regiões NUTS II convergem em PIB *per capita* com a média europeia.

Tendo por base as agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030, são identificados, nos capítulos seguintes, os objetivos prioritários e as lógicas de atuação ou vetores de mudança que estruturam as intervenções que permitirão concretizar os objetivos estabelecidos.

As lógicas de atuação ou vetores de mudança apresentados não esgotam as áreas de intervenção pública nem correspondem necessariamente às prioridades globais dessa intervenção, sendo sim aquelas que respondem aos principais desafios de carácter estrutural da economia, sociedade e território que constituem o foco desta agenda.

Cada uma das agendas parte de um diagnóstico da situação e dos problemas existentes, pondera as grandes tendências que condicionarão nas próximas décadas a evolução das economias, das sociedades e dos territórios, em geral, e da economia, sociedade e território portugueses, em particular, e consagra uma estratégia de intervenção para ultrapassar os bloqueios existentes e criar condições para atingir os objetivos definidos identificando os domínios estratégicos e os eixos de intervenção.

### 3 — As agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030

#### 3.1 — Agenda temática

##### **As pessoas primeiro: Um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade**

A primeira agenda temática visa garantir a sustentabilidade demográfica e uma sociedade menos desigual e com elevados níveis de inclusão.

No domínio demográfico, as projeções mais recentes apontam para que, em 2070, Portugal tenha apenas cerca de 8 milhões de habitantes — uma redução de 23 % da população residente face



ao contexto atual —, o que, a confirmar-se, configura um dos maiores decréscimos populacionais registados na Europa. Acresce que a redução deverá ser ainda mais acentuada na população em idade ativa, que deverá sofrer um recuo na ordem dos 37 %, o que corresponde a uma perda líquida de mais de 2,5 milhões de pessoas. A concretização destas projeções resultaria numa situação em que Portugal seria o país europeu com maior peso dos «muito idosos» no conjunto da população, com as pessoas acima dos 80 anos a representar 16,1 % da população.

Um dos fatores subjacente aos baixos níveis de natalidade, além das atuais condições para o exercício da parentalidade, é a dificuldade de conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal bem evidente durante a pandemia e nos indicadores «Balanço vida-trabalho» do índice de bem-estar do Instituto Nacional de Estatística, I. P., que tem vindo a piorar desde 2012, ou nos indicadores do Eurobarómetro, em que uma grande proporção dos respondentes diz não ter acesso a formas flexíveis de trabalho na sua organização.

No mercado de trabalho, em consequência da crise pandémica, antecipa-se uma redução no emprego de 3,9 % em 2020, após registar-se um crescimento de 0,8 % em 2019, e prevê-se um aumento da taxa de desemprego, a qual deverá atingir 9,6 % até final do ano. Também se perspetiva a manutenção de níveis de taxa de desemprego jovem muito mais elevados do que o da taxa de desemprego global (à semelhança do ocorrido em 2018: 20,3 % face a 7 % do conjunto da população), em particular no caso dos menos qualificados, ou de incidência de contratos a termo muito elevada nos jovens (64,5 % dos jovens trabalhadores por conta de outrem dos 15 aos 24 anos tinham em 2018 contratos não permanentes), o que condiciona as escolhas e os projetos de vida das pessoas, nomeadamente no que respeita à parentalidade, resultando em idades mais elevadas de saída de casa dos pais e de nascimento do primeiro filho, com impacto na natalidade e fecundidade.

O fenómeno migratório, que em muitas situações permite compensar os movimentos naturais, tem no período mais recente, com a profunda crise registada, contribuído para agravar o panorama demográfico, com saldos migratórios muito negativos. Os anos mais recentes evidenciaram alguma recuperação, com o registo em 2017 e 2018 de saldos migratórios positivos, mas ainda de magnitude limitada, e de evolução incerta no atual contexto pandémico.

A conjugação dos saldos naturais e migratórios resultou num acelerado envelhecimento da população portuguesa. Com efeito, as mais recentes projeções demográficas colocam Portugal como sexto país mais envelhecido do mundo. De acordo com os dados de 2019, existem em Portugal mais de 161,3 pessoas com mais de 65 anos por cada 100 jovens até aos 15 anos, e quase 34,2 pessoas com 65 e mais anos por cada 100 pessoas em idade ativa. Ao longo das últimas décadas, Portugal viu a esperança média de vida da sua população aumentar consideravelmente, de tal forma que hoje é superior à média europeia. No entanto, somos também um dos países com menor número de anos vividos sem doença.

No domínio relativo aos riscos de exclusão social, há indicadores que exigem atenção das políticas públicas.

Não obstante a melhoria revelada pelos indicadores referentes aos rendimentos e às condições de vida, com a redução do risco de pobreza ou exclusão social (atingiu 21,6 % da população em 2018), do risco de pobreza monetária (17,3 %), da intensidade *per capita* da privação material severa (5,6 %) ou das desigualdades na distribuição do rendimento, a situação social gerada pela pandemia e a ausência de perspetivas a curto prazo na evolução das condições de vida e rendimento irá, previsivelmente, agravar-se de forma significativa e afetar grupos sociais com grandes vulnerabilidades, nomeadamente os idosos, as crianças e os desempregados. Esse agravamento evidencia-se, por exemplo, na existência de segmentos da população que não têm condições para seguir os conselhos de saúde pública no que respeita ao confinamento, privilegiar o teletrabalho, evitar transportes públicos sobrelotados e, em caso de contaminação, garantir o necessário isolamento habitacional.

Os idosos viram mesmo o risco de pobreza agravar-se e as crianças continuam a ser o grupo etário mais vulnerável. Os desempregados (45,7 % são pobres) e outros inativos (30,8 % são pobres) são também grupos que revelam uma grande vulnerabilidade.

Há depois outros grupos específicos, cujas características e percursos os colocam em situação de maior vulnerabilidade a fenómenos de exclusão social. Por exemplo, as pessoas com deficiência

ou incapacidade (PDCI) apresentam dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o que tem impacto no risco de pobreza e exclusão social. As vítimas de violência doméstica, na sua grande maioria mulheres, bem como as vítimas de tráfico de seres humanos, viram aumentar a sua situação de vulnerabilidade familiar, social e económica durante e após a crise, sendo particularmente afetadas pela perda de emprego e agudização dos processos de pobreza e exclusão social dos seus agregados. Também, de uma forma geral, a população mais vulnerável apresenta défices de competências profissionais, reflexo de percursos profissionais inexistentes ou pouco desenvolvidos e por elevada rotatividade, que resultam em dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o que também agrava o risco de pobreza e exclusão social.

A pandemia veio também realçar a relevância da capacidade de resposta dos serviços de saúde para garantir a acessibilidade aos cuidados de saúde, nomeadamente perante a necessidade de conjugar a resposta à emergência com o normal funcionamento do sistema.

Também no acesso à habitação, as desigualdades são evidentes. Só no Levantamento Nacional de Necessidades de Realojamento Habitacional, concluído em 2018, foram sinalizadas pelos municípios 25 762 famílias como estando em situação habitacional claramente insatisfatória. Aliás, importa ter em consideração o papel que as debilidades no acesso à habitação desempenham quer na produção das desigualdades quer na promoção de segregação territorial. No que se refere às desigualdades, apesar da melhoria recente dos principais indicadores de desigualdade na distribuição dos rendimentos, Portugal permanece, no contexto europeu, entre os países mais desiguais.

Persistem também níveis significativos de desigualdade entre mulheres e homens, que, sendo estruturais à sociedade portuguesa, significaram também impactos específicos da crise pandémica e cujas consequências importa analisar, desde a elevada desigualdade na divisão do trabalho de cuidado e doméstico, aos significativos níveis de segregação de mulheres e homens por áreas de estudo e setores de atividade/profissões, à persistente disparidade de rendimentos entre mulheres e homens, à sub-representação na tomada de decisão e nos níveis elevados de violência doméstica e de violência contra as mulheres, particularmente agravados na atual crise socioeconómica.

A magnitude dos impactos duradouros da atual crise pandémica nos desafios da presente agenda dependerá, em grande medida, do sucesso das medidas de resposta imediata que permitam evitar o aprofundamento dos fenómenos de exclusão e desigualdade.

Por último, apesar de um dos traços marcantes da riqueza cultural portuguesa advir da presença de comunidades com diferentes origens, continuam a manifestar-se fenómenos de discriminação contra as minorias, que traduzem uma maior vulnerabilidade em termos de integração no mercado de trabalho e na sociedade.

A agenda das pessoas primeiro incorpora intervenções focadas em cinco domínios estratégicos:

- Sustentabilidade demográfica;
- Promoção da inclusão e luta contra a exclusão;
- Resiliência do sistema de saúde;
- Garantia de habitação condigna e acessível;
- Combate às desigualdades e à discriminação.

Estes domínios consubstanciam os objetivos de limitar as perdas demográficas, com recuperação dos saldos natural e migratório e de atenuar os efeitos do envelhecimento da população, de reduzir a incidência de fenómenos de exclusão e discriminação, de aumentar a capacidade de resposta do SNS e de reduzir os indicadores de desigualdade.

### 3.1.1 — Sustentabilidade demográfica

As intervenções desenvolvidas no quadro deste domínio estratégico visam atenuar o declínio populacional e os efeitos do envelhecimento da população, promovendo a recuperação da natalidade e o aumento do saldo migratório, para assegurar a sustentabilidade demográfica e os recursos necessários ao crescimento da economia.

O diagnóstico demográfico revela bem a dimensão dos desafios que Portugal enfrenta. O atual desafio de sustentabilidade demográfica não só envolve uma mudança estrutural na sociedade portuguesa com implicação nos níveis de qualidade de vida e coesão social mas também coloca

em causa o potencial de desenvolvimento da economia, levantando entraves à criação de emprego e pondo em risco a sustentabilidade do sistema de segurança social.

É fundamental inverter a pirâmide etária, tendo em conta o envelhecimento da população e a tendência de redução da natalidade, para assegurar a sustentabilidade demográfica e os recursos necessários ao crescimento da economia. Para isso é fundamental assegurar a recuperação dos saldos natural e migratório.

Tais desígnios exigem a criação de condições favoráveis para que os cidadãos possam fazer, nestes planos, escolhas individuais verdadeiramente livres, contribuindo para aumentos da natalidade e da fecundidade, para a redução da taxa de emigração e para um envelhecimento ativo e saudável, e para que o País se torne atrativo para que os cidadãos estrangeiros e cidadãos portugueses ou lusodescendentes atualmente residentes fora de Portugal o escolham para trabalhar ou viver.

Neste sentido, para fazer face aos desafios demográficos, as políticas públicas serão materializadas nos seguintes eixos de intervenção:

- Promover a natalidade e melhorar as condições para o exercício da parentalidade;
- Facilitar a conciliação da vida profissional, pessoal e familiar;
- Promover a empregabilidade e a qualidade do emprego, em particular de jovens, criando condições para o aumento da natalidade;
- Promover uma gestão ativa dos fluxos migratórios e promover a integração de imigrantes, de modo a contribuir para a sustentabilidade demográfica e territorial;
- Promover o envelhecimento ativo.

Para a promoção da natalidade e melhoria das condições para o exercício da parentalidade serão criadas condições que favorecem a natalidade, sendo apoiadas as famílias que pretendem ter filhos sem o conseguir. Serão igualmente reforçados os apoios às famílias, estimulando em particular a transição para o segundo filho, envolvendo intervenções ao nível do aumento sustentado das prestações sociais de apoio à família, em particular na transição para o segundo filho; e da melhoria do acesso aos equipamentos sociais de apoio à família, num quadro de promoção da qualidade da parentalidade.

Relativamente à conciliação da vida profissional, pessoal e familiar, a intervenção envolverá a promoção de práticas efetivas de conciliação no quadro das relações laborais, em particular formas de trabalho flexíveis e de teletrabalho a pedido do trabalhador, sistemas de gestão promotores da conciliação que respondam às necessidades dos trabalhadores ao longo do ciclo de vida, a melhoria do acesso das pessoas e famílias a serviços e equipamentos sociais de qualidade, a promoção de uma divisão igual do trabalho de cuidado e doméstico entre mulheres e homens e o apoio aos cuidadores informais de pessoas dependentes nos seus domicílios.

Para promover a empregabilidade e a qualidade do emprego, em particular dos jovens, criando condições para o aumento da natalidade, as intervenções envolvem a melhoria das condições de empregabilidade dos jovens, não descuidando o robustecimento das suas qualificações, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de facilitação da transição entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho, nomeadamente os estágios profissionais e a promoção da qualidade do emprego e combate à precariedade, em particular nos jovens, através do reforço dos estímulos à contratação permanente, nomeadamente no quadro da política ativa de emprego, direcionando os apoios à contratação para a criação de emprego sustentável, e no quadro da ação de fiscalização do cumprimento das normas relativas ao uso abusivo de contratos de trabalho atípicos.

No que respeita à gestão ativa dos fluxos migratórios e integração dos migrantes, as intervenções têm por objetivo a atração e facilitação da entrada e fixação de novos residentes, a prevenção e combate da imigração ilegal e das redes de criminalidade transfronteiriça, o reforço dos instrumentos orientados para o acolhimento e a integração de migrantes, através de iniciativas no âmbito da formação, capacitação e cidadania destinadas aos migrantes e à sociedade de acolhimento, a luta contra todas as formas de discriminação da população migrante, desenvolvendo ações de formação, informação e sensibilização, nomeadamente dirigidas para os profissionais das áreas de política social e para os profissionais das forças de segurança, o reforço da capacidade de atuação dos serviços públicos com intervenção na esfera das migrações, o reforço dos mecanismos de

reunificação familiar e o reforço do alinhamento dos fluxos migratórios com as necessidades do mercado de trabalho.

Relativamente ao envelhecimento ativo, as intervenções são centradas na facilitação e incentivo do prolongamento das trajetórias profissionais a partir dos 55 anos, através do desenvolvimento de estratégias de intervenção precoce numa perspetiva integrada de preparação das transições ao longo do ciclo de vida, da facilitação da transição entre a vida ativa e a reforma, atuando no sentido de promover um melhor ajustamento dos perfis ocupacionais ao longo do ciclo de vida e estimulando a transformação organizacional no contexto do envelhecimento do incentivo à intergeracionalidade, da promoção da integração e participação das pessoas mais velhas, nomeadamente por via do voluntariado e do apoio à participação dos idosos em atividades de ocupação dos tempos livres, lazer, cultura, turismo social e desporto amador, do reforço da qualidade dos mecanismos assistenciais para idosos, em qualquer fase do seu ciclo de vida e em qualquer que seja o seu estado de autonomia e/ou dependência e da garantia da segurança das pessoas mais velhas, nomeadamente por via do reforço do policiamento comunitário e de proximidade, destinado a apoiar populações em situações mais vulneráveis, como os idosos, e garantir melhores acessibilidades para as pessoas mais velhas.

A natureza estruturante do modelo social, há muito ancorada nos mecanismos de cooperação entre o Estado e o setor social e solidário e da economia social continuará a ser valorizada e reforçada, apostando em respostas sociais inovadoras e de proximidade, capazes de apoiar a promoção da natalidade, a conciliação da vida familiar e profissional e a autonomia e o retardamento da institucionalização das pessoas idosas. Será fundamental um trabalho em estreita parceria com o setor social e solidário, para priorizar novas respostas inovadoras para o envelhecimento ativo, com um contributo transversal de diversas áreas governativas. Por outro lado, e não obstante já há muito ter o nosso país atingido o referencial europeu definido pelas «Metas de Barcelona», urge continuar a apostar no aumento da cobertura e do número de respostas para a infância e juventude, especialmente no que respeita a vagas em creche.

O setor social e solidário é um importante motor de coesão social nacional e regional que disponibiliza aos cidadãos serviços de apoio e respostas sociais diferenciadas, contribuindo para a criação de emprego, para a fixação das populações e fortalecimento da economia dos territórios, em plena cooperação com o Estado para melhor servir os cidadãos, desde os primeiros até aos últimos anos de vida. Neste domínio, a Estratégia Portugal 2030 terá dois grandes objetivos: aumentar e reforçar a capacidade de resposta do setor social e solidário e da economia social e, em simultâneo, melhorar a qualidade dessas mesmas respostas com um olhar inovador para as necessidades futuras dos seus beneficiários.

### 3.1.2 — Promoção da inclusão e luta contra a exclusão

Este domínio estratégico visa promover uma sociedade coesa e mitigar os riscos de exclusão.

De facto, os indicadores relativos ao risco de pobreza e exclusão social revelam a necessidade de intervenção sobre este domínio estratégico para mitigar a manifestação dos diversos riscos sociais, com particular enfoque os decorrentes da situação de desemprego, promovendo uma sociedade inclusiva e coesa. Também os impactos da pandemia e da profunda crise económica associada, com o aumento da presença de situações de desemprego e subemprego, justificam uma atenção reforçada a esta dimensão.

As intervenções incidirão fundamentalmente sobre os grupos com maiores riscos de exclusão e com particular incidência nos mais vulneráveis.

Prosseguindo o objetivo identificado, as políticas públicas envolverão os seguintes eixos de intervenção:

- Promover o emprego, a empregabilidade e a inclusão de todos, com uma especial atenção aos grupos mais vulneráveis;
- Promover a criação do próprio emprego, de empresas e o empreendedorismo social;
- Promover a inclusão das PDCI;
- Promover o combate à pobreza e exclusão social.



Estas intervenções têm como metas a redução da taxa de desemprego e, em particular, da taxa de desemprego de longa e de muito longa duração e o aumento da taxa de cobertura das prestações de desemprego, o reforço da proporção de PDCI em educação, formação ou empregadas, erradicar as carências habitacionais graves, a redução das taxas de risco e de intensidade de pobreza e a redução da taxa de privação material, tendo presente que tais indicadores têm tendência a agravar-se em contextos de crise económica.

Relativamente à promoção do emprego, da empregabilidade e da inclusão, as intervenções partem do reconhecimento de que existe uma relação simbiótica entre exclusão do mercado de trabalho e risco de exclusão social, assim como uma maior exposição ao risco de pobreza e exclusão social está tipicamente associada à exclusão do mercado de trabalho e à situação de desemprego, fenómenos agravados com a atual crise de saúde pública. A resposta, com o duplo cariz preventivo e reparador, exige medidas ativas de proteção e de promoção do emprego e de prevenção do desemprego e do afastamento prolongado do mercado de trabalho, associadas a uma melhoria da proteção dos desempregados, através do reforço da cobertura das prestações de desemprego, em particular junto dos desempregados de longa e muito longa duração e dos trabalhadores independentes, e da melhoria da articulação entre a atuação do serviço público de emprego e dos serviços da segurança social e outros organismos com atuação na área da saúde e da proteção social, bem como o reforço da capacitação dos serviços públicos de emprego e restantes agentes do mercado de trabalho; a promoção da ativação e inclusão dos desempregados, em particular dos desempregados de longa e muito longa duração, dos menos qualificados e de outros públicos vulneráveis afastados do mercado de trabalho; a promoção das competências sociais, a empregabilidade e a integração no mercado de trabalho de outros grupos vulneráveis; a promoção da cultura, do turismo, do lazer, da participação e da educação, enquanto instrumentos de inclusão social.

O eixo de intervenção de promoção da criação do próprio emprego, de empresas e do empreendedorismo social constitui uma resposta relevante de ativação e de inclusão de desempregados e/ou inativos e, portanto, de luta contra a exclusão, envolvendo o apoio à criação do próprio emprego através de projetos empresariais de pequena dimensão e o reforço de competências na área do empreendedorismo, por via de apoios à incubação vocacionados para estes públicos e realidades, e à criação de mecanismos de financiamento e programas de capacitação; e o fomento da criação de novos projetos das diferentes tipologias da economia social, estimulando um conjunto extenso de atividades económicas com grande capilaridade, para reforçar o trabalho em rede de base territorial e para potenciar condições favoráveis à implementação de respostas adequadas e sustentáveis face aos desafios económicos, sociais, culturais, ambientais e territoriais. As respostas da economia social, enquanto mecanismos de inclusão e luta contra a exclusão, devem ser ajustadas às especificidades dos territórios, estando as intervenções desenvolvidas no âmbito deste eixo articuladas com as abordagens territoriais, nomeadamente os territórios urbanos deprimidos ou territórios de baixa densidade/interior, identificadas na agenda temática 4.

No que respeita à inclusão das PDCI, embora tenha sido significativo o avanço no sentido da sua inclusão, há ainda um longo caminho a percorrer, configurando-se a necessidade de sensibilizar cada vez mais o conjunto da sociedade, de reforçar e consolidar as medidas de política estruturantes, assegurando nomeadamente as condições para a sua plena implementação, para dar resposta às necessidades que se vão constituindo ou tornando mais evidentes. As intervenções a desenvolver relativamente às PDCI envolvem a garantia de melhor qualidade no sistema de educação e formação profissional; a promoção da empregabilidade; a garantia e aprofundamento da inclusão social; a melhoria dos seus rendimentos, nomeadamente por via do aprofundamento da prestação social para a inclusão; a garantia de melhores acessibilidades; e a capacitação de organismos, públicos estratégicos e a opinião pública para as questões da deficiência. Cruzando esta temática com a das desigualdades, importa em todas as medidas anteriores valorizar as dimensões de luta contra a discriminação e contra a violência doméstica e de género.

Relativamente à promoção do combate à pobreza e exclusão social, as intervenções envolvem o combate à pobreza e à privação, renovando e robustecendo em particular as abordagens integradas territoriais de combate à pobreza (e. g. rede social), o combate à pobreza monetária, por via do aumento dos rendimentos monetários mais baixos (considerando medidas ao nível do

salário mínimo, complemento solidário para idosos, indexante de apoios sociais, pensões, rendimento social de inserção), o combate à pobreza infantil, nomeadamente com o reforço do abono de família até aos 6 anos, e a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos mais vulneráveis, a compensação dos obstáculos e garantia do acesso a bens e serviços básicos, com a consolidação da política de mínimos sociais e o apoio à redução dos custos com bens e serviços essenciais (como a eletricidade, transportes, habitação, etc.), mitigando por essa via a ligação entre a pobreza monetária e a privação material.

### 3.1.3 — Resiliência do sistema de saúde

O SNS constitui-se como um dos pilares do Estado Social em Portugal assegurando que todos os cidadãos têm acesso a serviços de saúde de qualidade independentemente da sua condição económica e do local onde residam, bem como a equidade na distribuição dos recursos.

A existência de inúmeros determinantes da saúde que podem influenciar a saúde das pessoas e das comunidades pressupõe uma perspetiva holística da saúde. A temática dos ambientes e estilos de vida saudáveis está fortemente associada aos fatores que mais influenciam a saúde: fatores comportamentais e de estilo de vida, genética, nível socioeconómico, educação, fatores geográficos ou ambientais, económicos, sociais e culturais, tipo e qualidade dos serviços de saúde prestados.

As intervenções desenvolvidas no quadro deste domínio estratégico visam, a montante, promover a prevenção de doenças e de estilos de vida saudáveis e, a jusante, melhorar a resposta do SNS às necessidades dos cidadãos (aumentando a qualidade da prestação de serviços e a abrangência da provisão de serviços), mas também torná-lo mais resiliente, conjugando respostas urgentes com o normal funcionamento do sistema, capaz de se adaptar às mudanças estruturais (e. g. envelhecimento da população) e, em simultâneo, resistir às pressões conjunturais (e. g. atual situação vivida com a pandemia).

Por conseguinte, é uma prioridade não só apostar fortemente na saúde preventiva, na literacia em saúde e na proteção dos que não estão doentes mas também dotar o sistema de saúde de instrumentos tendentes a incrementar a capacidade de responder melhor e de forma mais adequada às necessidades e expectativas dos cidadãos, de se renovar e reorganizar e, simultaneamente, de reduzir as desigualdades, promovendo a acessibilidade, a proximidade, a equidade e a universalidade no acesso à saúde.

Para promover a concretização do objetivo serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Promover a prevenção de doenças e estilos de vida saudáveis;
- Garantir a universalidade do acesso e o aumento da resiliência e qualidade dos serviços de saúde.

A promoção da prevenção de doenças e estilos de vida saudáveis possibilita uma atitude preventiva no que diz respeito às questões de saúde, de melhoria do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas ao longo do ciclo de vida. Envolve o reforço de estratégias intersetoriais que promovem a saúde, através da minimização de fatores de risco (e. g. tabagismo, obesidade, álcool) ou o incentivo à atividade física, fomentando o desporto e a formação desportiva em todo o ciclo de vida, assim como a alimentação saudável, bem como uma maior aposta na educação em saúde. Contempla, igualmente, a proteção da saúde dos que estão saudáveis, reduzindo a sua exposição a riscos de saúde.

A obtenção de ganhos em saúde pela adoção de estilos de vida saudável, reduzindo os impactos sociais e económicos das doenças, surge como uma oportunidade de influenciar positivamente os cidadãos, sobretudo no que respeita à prevenção de doenças crónicas não transmissíveis, designadamente através do aumento da cobertura de vacinação e rastreios, ou ao aumento da esperança de vida saudável aos 65 anos.

Importa, também, aumentar os níveis de literacia em saúde e ter pessoas e comunidades capacitadas para a autonomia e responsabilização pela sua própria saúde, que adotam comportamentos protetores de saúde e de prevenção da doença, incluindo as decisões de consumo de bens e serviços, o autocuidado, e por um papel mais interventivo no funcionamento do sistema de saúde.

A capacitação dos cidadãos torna-os, assim, mais conscientes das ações promotoras de saúde, bem como dos custos em que o sistema de saúde incorre pela utilização dos seus serviços.

Para garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde é necessário que este não fique condicionado por qualquer fator geográfico, de literacia, económico, tecnológico ou social. A maior resiliência e qualidade do sistema de saúde está intimamente ligada à necessidade de fortalecer a capacidade da saúde pública, dotando os serviços e os seus profissionais, nos diversos níveis de intervenção (nacional, regional e local), dos meios técnicos, tecnológicos, de equipamento e de sistema de informação adequados.

Neste âmbito, importa generalizar o acesso dos públicos vulneráveis aos cuidados de saúde primários (apoio complementar nas áreas da psicologia e saúde mental, oftalmologia, obstetrícia, pediatria, estomatologia e saúde oral, medicina física e de reabilitação e a meios complementares de diagnóstico ou terapêutica), a cuidados específicos, mas também garantir a existência de uma rede de equipamentos e serviços de qualidade e de proximidade, tendo em conta as desigualdades regionais e as desvantagens decorrentes do isolamento geográfico com impactos no acesso aos cuidados de saúde (assunto contemplado na quarta agenda temática).

Nesta linha de atuação, enquadra-se também a conclusão e melhoria da rede de equipamentos, serviços e infraestruturas de qualidade capaz de responder atempadamente e com qualidade à variação sazonal e episódica da procura de cuidados de saúde, adaptando-as às necessidades dos territórios. Acresce a necessidade de consolidar a vigilância epidemiológica. Neste contexto, devem ser desenvolvidas formas inovadoras de cuidados de saúde aproveitando as vantagens das novas tecnologias (e. g. teleassistência e telemedicina).

Contribui ainda para este desígnio a melhoria da gestão dos diversos serviços de saúde (cuidados primários, cuidados hospitalares e cuidados continuados), aperfeiçoando a articulação entre os diferentes níveis de serviços, reforçando os meios técnicos, tecnológicos, equipamentos e sistemas de informação e incrementando maior eficiência e rentabilidade na gestão de recursos (e. g. gestão partilhada e afiliação entre unidades de saúde). A aposta na promoção de novas formas de provisão de serviços irá assumir uma importância crescente, pelo que importa potenciar as possibilidades da digitalização da saúde, dos processos, a melhoria da interoperabilidade, bem como a desmaterialização da referência do utente aos cuidados de saúde, a otimização e partilha dos recursos, a internalização dos cuidados e a qualidade assistencial, direcionados para os ganhos em saúde.

#### 3.1.4 — Garantia de habitação condigna e acessível

Segundo o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional realizado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., junto dos municípios em 2018, existem em Portugal cerca de 26 000 famílias que vivem em condições claramente insatisfatórias, nomeadamente em alojamentos degradados e outras construções precárias que não têm as condições mínimas de habitabilidade e que necessitam de apoio, podendo, para tal, contar com uma diversidade de respostas face à natureza das carências identificadas. A este número, por si só já significativo, acrescem outras formas de precariedade e necessidades de públicos particularmente vulneráveis (pessoas refugiadas, requerentes de asilo, imigrantes e agregados familiares itinerantes), abrangendo 141 mil pessoas e 150 famílias.

Por outro lado, Portugal destaca-se como um dos países onde se registou um elevado crescimento dos preços da habitação, traduzindo-se em elevados níveis de esforço face aos rendimentos disponíveis das famílias. A dificuldade no acesso à habitação não se encontra atualmente apenas nas famílias com baixos rendimentos mas também para muitas famílias da classe média. Refira-se ainda que a evolução mais recente dos valores residenciais nos mercados imobiliários condiciona fortemente o acesso de habitação para as gerações mais novas, nomeadamente no acesso ao arrendamento.

É por isso necessário promover intervenções que garantam uma habitação condigna e acessível, no quadro de uma nova geração de políticas de habitação:

- Promover uma nova oferta de habitação pública (habitação social e habitação a custos acessíveis);
- Reabilitar o parque público de habitação existente.

No primeiro objetivo, pretende-se dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional e garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado. A prioridade, na habitação social, consubstancia-se na concessão de apoio financeiro, combinando diferentes modalidades de financiamento, para a promoção de um leque diverso de soluções habitacionais ao universo dos destinatários. Já na promoção de habitação acessível, a prioridade é a de reforçar o parque habitacional público, direcionando-o para a população de rendimentos intermédios que não consegue aceder a uma habitação adequada no mercado, proporcionando arrendamento a custos acessíveis.

De forma complementar, pretende-se melhorar as condições do parque habitacional público através da reabilitação do património público que se encontra degradado e devoluto, reforçando a oferta por forma a dar resposta às novas realidades sociais e demográficas e adequando o património às necessidades de toda a população, nomeadamente as que têm mobilidade condicionada.

Refira-se, ainda, a necessidade de reforço da rede pública de resposta a necessidades urgentes de alojamento, decorrentes de eventos inesperados ou imprevisíveis — como catástrofes naturais, incêndios, pandemias, movimentos migratórios, pedidos de asilo, etc. —, ou situações de risco eminente, como seja a violência doméstica, tráfico de seres humanos, risco de desalojamento devido à precariedade e insegurança extrema do alojamento, desinstitucionalização, conflitos, incumprimento, entre outros. A estas necessidades somam-se os pedidos de apoio ao alojamento urgente junto da segurança social, decorrente de situações de desalojamento, efetivo ou eminente, por razões de natureza diversa, para os quais o País tem de se preparar para poder aumentar a sua resiliência e capacidade de mitigação dos mesmos.

Para responder a esta realidade, torna-se relevante criar a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, que visa dar resposta às situações de necessidade de alojamento de emergência, a qual será efetivada tendo por base a reabilitação ou construção das unidades residenciais, e poderá ser feita diretamente por entidades públicas ou por entidades do setor social com competências nesta matéria, de forma individualizada ou em parceria.

Todas as intervenções desenvolvidas no âmbito deste eixo serão também articuladas com a implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem Abrigo, tendo em conta a especial vulnerabilidade daquele grupo e de modo a encontrar as soluções habitacionais adequadas às especificidades deste grupo-alvo.

### 3.1.5 — Combate às desigualdades e à discriminação

Este domínio tem por objetivo promover uma redução sustentada das desigualdades, o combate a todas as formas de discriminação e a concretização de uma igualdade substantiva na economia e sociedade portuguesas.

De facto, o diagnóstico sobre a situação neste domínio estratégico identificou a persistência de níveis de desigualdade significativos agora agravados e agudizados com a crise de saúde pública. Continuam a registar-se, quer no mercado de trabalho quer na sociedade em geral, fenómenos de discriminação que se traduzem, entre outros, em níveis diferenciados de rendimento, de participação, de oportunidades e de qualidade de vida que não são compagináveis com uma sociedade moderna e digna.

Para promover a concretização do objetivo serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Promover a igualdade entre mulheres e homens, como elemento nuclear de uma sociedade digna;
- Combater todas as formas de discriminação e promover a igualdade substantiva;
- Promover uma redução sustentada e sustentável das desigualdades na distribuição de rendimentos.

Uma estratégia nacional assente na igualdade e na não discriminação, como condição de justiça e desenvolvimento, centraliza a promoção da igualdade entre mulheres e homens como eixo nuclear de intervenção. Este eixo de intervenção envolve, entre outros, a promoção da igualdade entre mulheres e homens em todas as esferas da governação, através do desenvolvimento de ações concretas bem como através do *mainstreaming* de género em todas as áreas de políticas públicas, desde a educação, à cultura, ambiente, transição digital, ensino superior e investigação,



economia, comunicação social, saúde, etc., incluindo pelo robustecimento dos orçamentos com perspetiva de género. Este eixo envolve ainda a criação de condições para uma participação plena e igualitária de mulheres e homens no mercado de trabalho, desde as questões da igualdade salarial, à dessegregação das profissões, à representação equilibrada na tomada de decisão, à promoção da conciliação da vida profissional, pessoal e familiar e à valorização e redistribuição do trabalho de cuidado entre mulheres e homens.

A prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, incluindo as práticas tradicionais nefastas, constituem eixo prioritário de atuação contra uma das formas mais graves de discriminação contra as mulheres, através da consolidação e reforço dos mecanismos de prevenção, de proteção, de investigação e punição, e de desenvolvimento de políticas integradas e que garantam a resiliência dos serviços de apoio, da intervenção e medidas de proteção, e dos processos de autonomização das vítimas. Será também prosseguida e reforçada a política de prevenção e combate ao tráfico de seres humanos. Neste âmbito, será dada ainda uma especial atenção às condições de trabalho de mulheres migrantes e ao acesso à educação de meninas e mulheres ciganas.

Por outro lado, será promovida a prevenção e o combate a todas as formas de discriminação, designadamente em razão de sexo, orientação sexual identidade e expressão de género, características sexuais, origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, deficiência, idade, incluindo a discriminação interseccional e múltipla. Em particular, serão aprofundados e reforçados os instrumentos legais e institucionais de combate à discriminação, a informação/sensibilização e a formação em matéria de literacia de direitos e de prevenção e combate à discriminação, incluindo a formação de profissionais de setores estratégicos envolvidos na prevenção e sanção de práticas discriminatórias, a informação/sensibilização e a formação em matéria de literacia de direitos, bem como serão ainda aprofundados o conhecimento e os mecanismos de combate ao discurso de ódio nos *media* e nas redes sociais.

De forma complementar, importa continuar a promover o respeito pela diversidade e a defesa dos direitos humanos, promovendo designadamente o relacionamento intercultural, reconhecimento da relevância e contributo das migrações e da diversidade cultural e religiosa, uma cultura de escola inclusiva e a difusão destes princípios e valores na sociedade portuguesa. Uma particular atenção será dada ao combate do fenómeno do anticiganismo na sociedade portuguesa como manifestação específica de discriminação étnico-racial.

Por último, no que respeita à promoção da redução sustentada e sustentável das desigualdades na distribuição de rendimentos, as intervenções envolvem reduzir as desigualdades salariais, promovendo a redução dos leques salariais excessivos nas empresas, a negociação em sede de concertação social de um acordo de médio prazo sobre salários e rendimentos e a valorização das dinâmicas de responsabilidade social das instituições, empresas e grupos empresariais com boas práticas de distribuição do rendimento, e o combate à excessiva concentração de riqueza, por via da revisão do sistema de benefícios fiscais, do combate à fraude e à evasão e elisão fiscal e contributiva e do aprofundamento da progressividade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

### 3.2 — Agenda temática

#### Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento

A agenda temática 2 surge estruturada em torno do objetivo de promover uma recuperação e um crescimento inteligente, sustentável e resiliente da economia portuguesa, alicerçado nas qualificações, no conhecimento, na digitalização e na inovação, materializando uma estratégia de especialização inteligente da economia portuguesa e das suas regiões que contribua também para uma maior autonomia estratégica.

Apesar dos progressos registados, persiste ainda na economia portuguesa um perfil de especialização produtiva com presença significativa de atividades com menor intensidade em tecnologia ou conhecimento, insuficiente presença de atividades transacionáveis e nos mercados digitais, e uma estrutura empresarial marcada por empresas com pequena dimensão e com insuficiente robustez financeira. A este diagnóstico acresce o legado de baixas qualificações e competências dos

recursos humanos, quer ao nível dos ativos, quadros e dirigentes, que limita a sua empregabilidade e produtividade, e que condiciona o desenvolvimento de uma economia assente na inovação e conhecimento.

A recente pandemia veio por outro lado revelar a incapacidade de a indústria europeia assegurar o fornecimento de bens de primeira necessidade, expondo a fragilidade europeia e a sua dependência, que constituem limitações relevantes à sua soberania. Em termos prospetivos, importa explorar as oportunidades resultantes dos novos desafios tecnológicos e sociais, como a digitalização, a indústria 4.0, as alterações climáticas/economia circular ou a evolução demográfica e o envelhecimento, bem como a potencial reconfiguração das cadeias globais de criação de valor em setores de maior intensidade tecnológica e de conhecimento, que encerram potenciais muito elevados de geração de valor e criação de emprego transversais a toda a economia, no sentido da alteração do perfil setorial do tecido produtivo, e que como tal merecem ser devidamente enquadrados na estratégia de desenvolvimento.

No que respeita à base de conhecimento, apesar dos progressos registados nas últimas décadas em termos de investimento em I&D — 1,36 % do PIB em 2018 face a 0,7 % em 2000 —, permanecem constrangimentos que se constituem como obstáculos à produção em maior escala de bens e serviços tecnologicamente mais avançados e à progressão na cadeia de valor, nomeadamente a dificuldade de articulação e cooperação entre os atores do Sistema Nacional de Investigação e Inovação (a percentagem de empresas portuguesas envolvidas em projetos de cooperação com instituições do ensino superior, centros de investigação ou outros grupos empresariais é ainda muito reduzida face à média da UE) e a insuficiente valorização económica do potencial científico e tecnológico existente [o número de pedidos de patentes por entidades portuguesas é substancialmente inferior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) — cerca de 10 % da média da OCDE em 2014]. Adicionalmente, a investigação realizada em Portugal e o conhecimento gerado têm sido muito orientados para o aumento do *stock* de conhecimento na comunidade científica, com um menor enfoque na inovação e no desenvolvimento de soluções que envolvam as empresas e na criação de produtos que cheguem ao mercado, falhando muitas vezes em responder aos desafios reais do tecido produtivo.

Noutra dimensão, não obstante os esforços já desenvolvidos, o relatório do Semestre Europeu de 2019 refere que as PME portuguesas registam ainda um atraso em termos de digitalização e que a proporção dos investimentos em tecnologia digital no PIB tem diminuído desde 2000.

Apesar de se verificar uma recuperação do investimento [Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)] nos últimos anos (em 2019, representava 18,3 % do PIB — mais 3,5 pontos percentuais do que em 2013), a taxa de investimento em relação ao PIB continua a ser das mais baixas da UE (em 2018 situava-se em menos 3,6 p. p. que a média da Zona Euro). A recuperação resultou principalmente do aumento do investimento do setor privado, em especial por parte das empresas não financeiras, cuja taxa de investimento (FBCF sobre valor acrescentado bruto do respetivo setor) passou de 19,4 %, em 2013, para 25,6 %, em 2019.

Por sua vez, no plano da captação de IDE, não obstante os resultados positivos alcançados nos últimos anos, subsistem algumas debilidades que decorrem, sobretudo, da concentração dos fluxos de IDE nos setores financeiro e imobiliário, existindo margem para uma maior diversificação que permitirá assegurar um maior impacto no tecido produtivo nacional.

No que respeita aos desafios relacionados com o crescimento e escala das *startups*, Portugal continua a apresentar níveis de sobrevivência das empresas menores em relação a outros países europeus (em 2017, 56 % em Portugal face a 69 % na UE27). Uma das dificuldades frequentemente apontada está relacionada com a dimensão de financiamento das empresas portuguesas e o tipo de instrumentos disponibilizados. Neste sentido, é essencial prosseguir o esforço de maior envolvimento de diferentes entidades do ecossistema empreendedor como incubadoras, aceleradoras, mas também de investidores institucionais e não institucionais, como *business angels*, capital de risco, entre outros.

Não obstante o rápido crescimento das exportações a que se assistiu nos últimos anos (o peso das exportações no PIB praticamente duplicou em duas décadas, atingindo 43,8 % em 2019 e o número de empresas presentes nos mercados externos alcançou o valor recorde de 59 mil empresas em 2016, 15,5 % do total), as exportações são ainda concentradas em produtos

de menor intensidade tecnológica (a percentagem de exportações de média-alta e alta tecnologia é substancialmente inferior à média da UE28, com as exportações nacionais de produtos de alta tecnologia a corresponder, em 2018, a 4 % do total das exportações face à média de 17,9 % na UE28). Também o peso do valor acrescentado doméstico incorporado nas exportações portuguesas continua abaixo da área do euro, apesar de o diferencial ter vindo a diminuir. Entre 2005 e 2016, o peso do valor acrescentado doméstico incorporado nas exportações diminuiu, tanto em Portugal (de 73,6 % para 72 %) como na área do euro (de 85,8 % para 83,6 %), refletindo a crescente integração nas cadeias de valor globais e a maior incorporação de produtos intermédios importados. Mantém-se, também, uma forte dependência dos destinos europeus, sobretudo Espanha, o que pode representar uma fragilidade tendo em conta o grau de desenvolvimento destes mercados e as consequentes perspetivas de crescimento.

De acordo com a edição de 2020 do *European Innovation Scoreboard*, Portugal apresentou em 2019 um perfil de Inovador Forte, mantendo o 17.º lugar entre as 37 economias analisadas, e o 12.º lugar nos 27 da UE. Apesar disso, as empresas portuguesas continuam a registar números reduzidos de investigadores e doutorados nos quadros, diminutos valores de despesa em investigação e desenvolvimento (apenas metade da despesa total realizada em Portugal) e baixo número de pedidos para patentes. Tal traduz-se no menor peso das atividades de inovação e I&D dificulta a modernização da estrutura produtiva da economia e o reforço da produtividade das empresas portuguesas.

No domínio das competências das pessoas, não obstante os progressos significativos alcançados nas últimas décadas, o facto é que Portugal continua a enfrentar grandes desafios na qualificação dos seus ativos, sendo que cerca de 48 % dos ativos do País com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos não completaram o ensino secundário e 22 % não completaram o 3.º ciclo do ensino básico (CEB). Ao mesmo tempo, as taxas de participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida (ALV) ainda são muito baixas, situando-se na casa dos 10 %, sendo que é precisamente entre as pessoas menos qualificadas que se observam as taxas mais baixas de participação (apenas 4,2 % nas pessoas que não concluíram o ensino secundário). Por outro lado, cerca de um quarto dos jovens continua a entrar no mercado de trabalho sem concluir o ensino secundário. Também ao nível do insucesso escolar, apesar de evoluções positivas recentes, os indicadores precisam ainda de ser consolidados. Importa igualmente acompanhar impactos de novos modelos de aprendizagem adotados no quadro da pandemia, nomeadamente o ensino à distância, na evolução destes indicadores. Segundo o Programa Internacional de Avaliação de Alunos, 17 % dos estudantes portugueses com 15 anos não demonstram competências básicas de leitura e de literacia científica, sendo que essa percentagem sobe para 24 % no caso das competências matemáticas. Está também identificado que o número de repetições de ano no ensino básico é ainda elevado (cerca de um terço dos jovens com 15 anos de idade repetiu pelo menos um ano). A taxa média de retenção e desistência em 2017, no continente, fixou-se nos 5,4 %, com destaque para os 15,1 % verificados no ensino secundário e os 8,4 % registados no 3.º ciclo.

É também ainda elevada (9,5 % em 2019) a proporção de jovens entre os 15 e os 34 anos que não estão integrados no mercado de trabalho, nem em atividades de educação ou de formação profissional (jovens *Not in Education, Employment, or Training*), correspondendo em termos absolutos a cerca de 210 mil jovens. Positivamente, tem-se vindo a registar uma redução progressiva do abandono escolar precoce, com uma taxa de jovens a fazer o ensino secundário por vias profissionalizantes (de dupla certificação), que tem revelado nos últimos anos alguma estabilidade em torno dos 40 %.

Dados apurados no âmbito do Relatório Único (2017) mostram que apenas 40 % dos trabalhadores participaram em ações de formação em contexto de trabalho, sendo que nas microempresas (menos de cinco trabalhadores), a participação dos trabalhadores em formação desce para menos de 13 % e, mesmo nas grandes empresas (mais de 500 trabalhadores), a taxa de participação em formação não passa dos 66 %. A mesma fonte mostra que são os mais jovens os que mais têm acesso a formação, com uma taxa de participação próxima dos 42 %, e que, pelo contrário, apenas 34 % dos trabalhadores dos 45 aos 64 anos recebem formação. Na mesma linha, são também os trabalhadores mais qualificados os que mais beneficiam de formação em contexto de trabalho, sendo que a taxa de participação dos trabalhadores em formação ultrapassa os 50 % nos níveis

de escolaridade superiores, mas não passa dos 30 % nos trabalhadores que têm apenas o ensino básico.

Dados publicados pela Comissão Europeia revelam que metade da população portuguesa não possui as competências digitais básicas necessárias para utilizar eficazmente a Internet e 30 % dos portugueses não tem quaisquer competências digitais, sendo que 18 % da população ativa também não possui quaisquer competências digitais. É neste contexto que, enquanto a maioria dos países da UE aumentou a quota de emprego especializado em tecnologias de informação e comunicação (TIC), Portugal está entre os países com menor proporção de trabalhadores nessas funções: de acordo com a Comissão Europeia, Portugal tinha, em 2017, 2,2 % dos trabalhadores especializados em TIC, um valor que corresponde a um dos níveis mais baixos na UE e distante da média UE28 (3,7 %).

Adicionalmente, importa destacar que, apesar de os dados estatísticos recentes demonstrarem um aumento do número de estudantes inscritos no ensino superior, ainda só 4 em cada 10 jovens de 20 anos frequentam o ensino superior.

A capacitação do Estado para desempenhar os seus múltiplos papéis de forma coerente, eficaz e eficiente é fundamental, nomeadamente num quadro em que as estruturas do Estado, seja na administração pública central, regional ou local, estão envelhecidas (a idade média é de quase 48 anos) e carentes de capacidade técnica (se excetuarmos os setores da educação, ciência e ensino superior e a saúde, menos de 50 % dos funcionários do Estado têm formação superior), financeira e organizativa.

Através do lançamento do Programa SIMPLEX foi traçado um caminho de simplificação e digitalização da Administração Pública, com o propósito de a tornar mais eficiente, facilitando a vida dos cidadãos e a atividade das empresas. Um estudo sobre o impacto de 40 medidas dos programas SIMPLEX+ 2017 e 2018 estimou poupanças monetárias de 267 M€, às quais se juntam 17,9 milhões de horas poupadas. Para reforçar a relação de confiança que os cidadãos mantêm com o Estado, é essencial continuar a desenvolver e disponibilizar soluções e respostas que venham ao encontro das suas necessidades e expectativas. Têm vindo a ser desenvolvidos instrumentos que contribuem diretamente para melhorar a capacidade de resposta da Administração, procurando estimular internamente a experimentação e o desenvolvimento de práticas inovadoras na prestação de serviços. Atualmente, são já 697 espaços cidadãos e 59 lojas de cidadão, sendo fundamental continuar a alargar e melhorar a rede de serviços públicos, garantindo uma prestação eficiente, territorialmente abrangente e centrada no utilizador. Para garantir um ambiente empresarial mais favorável, importa aumentar a capacidade de resposta dos serviços e reduzir outros obstáculos administrativos que impendem sobre a atividade económica, melhorando as condições para o investimento, como forte contributo para estimular a competitividade da economia e a confiança nas instituições. Considerando que o tecido empresarial português é maioritariamente constituído por micro, pequenas e médias empresas, especialmente vulneráveis a grandes cargas burocráticas, com particular evidência nos territórios de baixa densidade/interior, importa continuar a simplificar os procedimentos administrativos, promovendo ganhos de eficiência e reduzindo os custos de contexto. Por fim, o Estado deve estar atento às mudanças que resultam do processo de transformação digital, integrando as soluções decorrentes do progresso tecnológico na estratégia de modernização da Administração, proporcionando vantagens económicas e sociais para a sociedade em geral. Neste contexto da transformação digital devem ser tidos em conta os desafios associados à cibersegurança, bem como o potencial para a provisão de serviços públicos associados à supercomputação, à inteligência artificial e à *big data*.

Tendo em conta o diagnóstico efetuado, esta agenda visa promover de forma transversal, e em todos os setores da economia, a inovação como o motor do desenvolvimento da economia e sociedades portuguesas, promovendo um aumento da produtividade total dos fatores.

A agenda é estruturada em quatro domínios estratégicos fundamentais:

- Promoção da sociedade do conhecimento;
- Digitalização e inovação empresarial;
- Qualificação dos recursos humanos;
- Qualificação das instituições.



Estes domínios consubstanciam uma agenda focada na melhoria das bases de conhecimento da sociedade e economia portuguesas, no reforço do investimento empresarial e na promoção de uma maior eficácia dos processos produtivos, designadamente através da digitalização e da incorporação de conhecimento, na capacitação dos recursos humanos, e na melhoria da qualidade das instituições e do ambiente de negócios em geral, materializando uma estratégia de especialização inteligente da economia portuguesa e das suas regiões.

### 3.2.1 — Promoção da sociedade do conhecimento

Neste domínio as intervenções visam o reforço da capacidade de produção e transferência de conhecimento e a valorização social do papel do conhecimento enquanto fator de desenvolvimento económico, de soberania e autonomia geoestratégica.

O domínio justifica-se pelo reconhecimento de que o conhecimento é, de forma crescente, a base do desenvolvimento económico e é central para criar uma sociedade aberta à descoberta e às mudanças de perspetiva.

É ainda importante garantir que o conhecimento gerado dá resposta às necessidades de mercado, pois só assim será suscetível de gerar valor acrescentado para a economia.

Neste domínio serão prosseguidos três eixos de intervenção chave:

- Reforçar a base de conhecimento científico alinhado com as prioridades de desenvolvimento da economia e sociedade portuguesas e europeias e a capacidade de resposta aos desafios sociais e económicos, estimulando a capacidade de investigação das entidades não empresariais do Sistema de Investigação e Inovação (Sistema de I&I), de modo a garantir a afirmação e especialização de Portugal no contexto das prioridades definidas a nível europeu;
- Reforçar a capacidade de transferência de conhecimento das entidades não empresariais do Sistema de I&I, promovendo a sua ligação mais estreita com o tecido económico;
- Promover a cultura enquanto fator de cidadania e de valorização da informação e do conhecimento, da aprendizagem, da qualificação e da formação contínua, da criatividade e a inovação como fatores-chave da competitividade.

Todos estes eixos se articulam de forma muito intensa com os do domínio estratégico da qualificação dos recursos humanos, que constituem condição necessária ao sucesso das intervenções neste domínio.

O aumento da despesa total em I&D para 3 % do PIB em 2030, com um terço em despesa pública e dois terços em despesa privada constitui a principal meta a prosseguir, no quadro das intervenções neste domínio. Para tal, deve ser promovido, de forma subsidiária e associado a outros domínios desta agenda, o aumento do rácio de novos doutorados de três para quatro por 10 mil habitantes até 2030 (domínio da qualificação dos recursos humanos) e a criação de 25 000 empregos qualificados em atividades de I&D nas empresas (domínio da inovação empresarial).

No que respeita ao reforço da base de conhecimento científico da economia e sociedade portuguesas, pretende-se estimular a capacidade nacional em todas as áreas do conhecimento e a sua internacionalização, juntamente com o emprego científico e o desenvolvimento de carreiras académicas e científicas em Portugal, assim como o reforço das infraestruturas científicas, de forma a garantir a melhoria progressiva das condições de atratividade dos sistemas de investigação e inovação em Portugal quando comparados ao melhor nível de excelência europeu. Esta aposta na I&D e no reforço do Sistema Nacional de Investigação e Inovação assegurará a base de conhecimento científico, incluindo em áreas alinhadas com as Estratégias de Investigação e Inovação para Uma Especialização Inteligente e com a Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030 («Terra Futura»), e promoverá a sua orientação para as necessidades do setor produtivo e da sociedade em geral, envolvendo a atração e promoção de recursos humanos altamente qualificados, reforçando o emprego científico e o desenvolvimento de carreiras académicas e científicas; a promoção de programas temáticos de investigação e inovação que estimulem a especialização nacional no contexto europeu; a capacitação e reforço das instituições (unidades I&D, laboratórios associados, laboratórios do Estado, laboratórios colaborativos, polos da rede de inovação da agricultura e centros de interface tecnológico) e das redes entre instituições; a qualificação das infraestruturas científicas

e tecnológicas e estimulando a sua participação nas redes europeias de infraestruturas científicas e tecnológicas de excelência; e a promoção da cultura científica e tecnológica, a comunicação do conhecimento e dos resultados da atividade de I&D.

Relativamente ao reforço da capacidade de transferência de conhecimento das entidades não empresariais do Sistema de I&I, a intervenção privilegia uma lógica de interação entre todos os atores do Sistema de I&I, com especial enfoque nas entidades de investigação e de transferência do conhecimento (entidades do ensino superior, laboratórios do Estado, centros de I&D públicos e entidades de interface, como sejam os centros tecnológicos), e nas empresas, sensibilizando o tecido empresarial para a importância da digitalização e da inovação e garantindo uma maior aproximação aos centros de conhecimento da envolvente empresarial, para potenciar a valorização económica dos resultados de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (I&DT), designadamente através da promoção e apoio à defesa da propriedade intelectual e industrial, e incrementar o nível de transformação de resultados em projetos empresariais; reforçar a cooperação e transferência de conhecimento e tecnologia entre as entidades não empresariais do Sistema de I&I e o tecido produtivo, reforçando o seu papel na concretização da mudança estrutural do perfil de especialização da economia portuguesa; e para reforçar a cooperação interempresarial e a dinamização de projetos de I&DT entre empresas, sobretudo entre PME e não PME, potenciando o efeito multiplicador da inovação e do conhecimento.

A Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030 é um exemplo disso mesmo, que pretende reforçar e consolidar o ecossistema de inovação no setor agroalimentar, através do incremento do investimento e da consolidação das diversas infraestruturas de investigação aplicada, da formação de recursos humanos, da capacitação das instituições, da conservação e valorização os recursos genéticos endógenos (vegetais e animais) dos laboratórios especializados e de instalações-piloto e de demonstração, de centros de interface e de entidades empresariais do setor agroalimentar e florestal, mobilizando os recursos públicos e promovendo a cocriação de conhecimento e as parcerias para a inovação e para a competitividade e sustentabilidade do setor agroalimentar.

Quanto à promoção da cultura enquanto fator de cidadania e de valorização da informação e do conhecimento, da aprendizagem, da qualificação e da formação contínua, da criatividade e a inovação como fatores-chave da competitividade, a mesma deve assumir as suas múltiplas dimensões. Nesse sentido, as intervenções envolverão a promoção da sustentabilidade e do potencial económico da cultura, com a criação de rotas e itinerários culturais temáticos, a estruturação da oferta turística de base histórico-cultural, a promoção do comércio de proximidade enquanto elemento identitário de cada território, a dinamização do potencial económico dos espaços comerciais dos equipamentos culturais, através da disponibilização de artigos baseados na qualidade dos acervos museológicos, o desenvolvimento de projetos no domínio das indústrias culturais e criativas que criem novas oportunidades de emprego/ autoemprego nos territórios a partir do património cultural (material e imaterial), a criação de uma plataforma de contacto para promover a eficiência das entidades do setor cultural e criativo, promovendo a cooperação e o intercâmbio entre empresas; o reforço do conhecimento e desenvolvimento de uma cultura de inovação e competitividade, com o desenvolvimento de novos produtos digitais e plataformas tecnológicas, criando instrumentos que contribuam para a competitividade do setor da cultura e do património cultural; a promoção da internacionalização da cultura portuguesa, com a exploração de novos mercados para a divulgação das obras e de autores portugueses e em língua portuguesa junto do público estrangeiro, nomeadamente através do desenvolvimento de ferramentas digitais de promoção de obras e de autores portugueses e língua portuguesa; e o aumento da qualificação no setor cultural e criativo, por forma a aumentar o seu dinamismo, a capacidade de inovação e a sua competitividade, com o reforço e desenvolvimento das artes por via da educação e capacitação.

### 3.2.2 — Digitalização e inovação empresarial

As intervenções neste domínio estratégico têm por objetivo incentivar a digitalização, inovação e o investimento empresarial, sobretudo de natureza qualificada e estruturante, e apostar no aumento das qualificações do capital humano, incluindo na gestão das empresas, como forma de promover a mudança do perfil de especialização produtiva para atividades intensivas em conhecimento e

com mais valor acrescentado, sobretudo em setores expostos à concorrência internacional, bem como o reforço da autonomia e soberania produtiva europeia.

A mudança do perfil de especialização da economia nacional, que constitui o objetivo deste domínio, estará alicerçada no desenvolvimento de setores emergentes e setores com maiores níveis de intensidade de tecnologia e/ou conhecimento, tipicamente mais produtivos, bem como no aproveitamento das dinâmicas de reconfiguração das cadeias de valor globais. Nesta transição de perfil de especialização, importa ainda promover a modernização e resiliência dos setores mais tradicionais, de baixa e média/baixa intensidade tecnológica, dotando-os de condições para ascenderem na cadeia de valor. Esta mudança deverá ainda atender à convergência com os termos de transição para um modelo de economia circular, bem como o cumprimento das metas de descarbonização e de transição energética. Importa também reforçar a capacidade de resposta do tecido produtivo em setores estratégicos, contribuindo para o reforço da autonomia e soberania produtiva europeia.

A mudança deve ainda incluir uma abordagem integrada à digitalização, num reconhecimento claro que a economia digital é já hoje uma força motriz do crescimento económico e da competitividade das economias e a qual se reforçará no horizonte da próxima década. Neste domínio, as intervenções pretendem prosseguir os esforços em curso para ultrapassar os bloqueios que subsistem e que se traduzem numa menor intensidade inovadora do tecido empresarial por forma a dar uma prioridade bastante mais vincada à criação de novas realidades empresariais ligadas a posicionamentos mais qualificados em cadeias de valor internacionais e ao acesso a competências dispersas numa lógica de colaboração em rede.

Esta prioridade é transversal a todos os setores produtivos e deverá estar focada principalmente nas micro, pequenas e médias empresas, da agricultura à indústria e desta aos serviços, com particular foco nos serviços transacionáveis, e conjuga a qualificação do tecido existente com a sua transformação estrutural por via da atração de novo investimento estruturante e da dinamização do empreendedorismo.

Presente em todas as dimensões de intervenções, a digitalização apresenta-se como um *driver* de transformação de natureza transversal, impondo-se estratégias que respondam aos novos desafios, incorporando-os quer nos seus processos quer em novos produtos ou soluções a desenvolver pelas empresas. A adaptação dos sistemas produtivos e tecnológicos e dos modelos de negócios e de organização e de ligação aos clientes, bem como a inserção em cadeias de valor mais bem posicionadas para o aproveitamento das oportunidades da digitalização, constituirão outros objetivos relevantes a prosseguir no quadro da política de desenvolvimento empresarial.

Em linha com o Programa Internacionalizar 2030, consolidar a internacionalização da economia portuguesa, aumentando a sua orientação para o exterior, diversificando os seus mercados e promovendo a focalização em produtos com procuras mais dinâmicas e geradoras de valor compatíveis com as competências e vantagens instaladas no País, é um dos objetivos fundamentais. Tal como é também a criação das condições para melhorar a atratividade de Portugal enquanto destino para o IDE e o apoio ao investimento empresarial dos vários setores em fatores de competitividade sofisticados centrados na capacidade de resposta rápida aos mercados com base na disponibilidade de novas tecnologias suportadas na digitalização (Indústria 4.0) e no desenvolvimento de novos produtos ou soluções para cadeias de valor. Também a melhoria das condições de financiamento das PME, apostando na inovação dos instrumentos e com foco no objetivo da capitalização das empresas pela via do reforço do capital próprio, é uma dimensão central.

Todas as dimensões anteriores devem ser conjugadas com a incorporação do conhecimento na atividade económica, que assume um papel central na dupla vertente de cooperação/interface com as instituições de I&I e o desenvolvimento de competências digitais internas e de I&D nas empresas.

Visando prosseguir aqueles objetivos, os eixos de intervenção neste domínio são:

- Transformar estruturalmente a economia, com a catalisação de novo investimento estruturante, em particular IDE, e a promoção de um ecossistema de empreendedorismo, que atraia investidores nacionais e estrangeiros para investirem em *startups* e promovam e acelerem o seu crescimento, em particular das orientadas para os mercados externos, assumindo-se como fatores de mudança disruptiva da estrutura produtiva;

- Promover o empreendedorismo e o espírito empresarial, nomeadamente facilitando o apoio à exploração económica de novas ideias e incentivando a criação de novas empresas, inclusive através de incubadoras, viveiros de empresas, entre outras;
- Qualificar o tecido empresarial e aumentar a sua dimensão média, promovendo posicionamentos mais qualificados das empresas portuguesas em cadeias de valor internacionais, explorando também as oportunidades decorrentes da digitalização, das alterações climáticas/economia circular dos serviços dos ecossistemas e economia azul ou da evolução demográfica e do envelhecimento;
- Aumentar a intensidade em conhecimento, através do reforço das condições de incorporação de conhecimento e da digitalização na atividade produtiva, promovendo um sistema de inovação aberto e a melhoria do quadro de absorção de conhecimento no tecido económico nacional, seja reforçando os mecanismos de incorporação de I&D realizada pelas entidades não empresariais do Sistema de I&I seja reforçando a criação de conhecimento no seio das empresas;
- Estimular a produção de bens e serviços por via do aproveitamento das oportunidades de mercado criadas pela dinamização do investimento público e privado, sobretudo em novos domínios emergentes (e. g. digitalização, transição energética, mobilidade, reabilitação), contribuindo simultaneamente para a competitividade da produção nacional.

O reforço do peso do investimento empresarial no PIB, para valores em torno dos 14,5 % em 2030, o crescimento anual positivo de IDE até 2030, o aumento em 100 % face a 2017 do número de novas empresas de base tecnológica, serviços intensivos em conhecimento e indústrias criativas, o aumento de 25 % face a 2017 do número de empresas nacionais exportadoras, um rácio de 50 % das exportações no PIB até 2027 e de 53 % até 2030, um rácio das exportações nacionais de alta tecnologia de 9 % das exportações totais de mercadorias até 2030, um aumento em 25 % do número de patentes nacionais registadas até 2030 e a criação de 25 000 empregos qualificados em atividades de I&D nas empresas são metas a atingir no quadro deste domínio.

Relativamente à transformação estrutural da economia, as intervenções ancoram-se na aceleração da transformação estrutural do perfil de especialização do tecido produtivo, nomeadamente através da digitalização e da inovação, em especial com o reforço dos setores transacionáveis, de maior valor acrescentado, intensidade tecnológica e digital e de conhecimento; da promoção de um ecossistema de empreendedorismo, que atraia investidores nacionais e estrangeiros para investirem em *startups* e promoverem e acelerarem o seu crescimento; e da atração de IDE estruturante, incluindo da diáspora, que acelere a transformação da economia, com especial foco na indústria transformadora e nos setores transacionáveis, inovadores e disruptivos, que apostam na sustentabilidade ou expostos à concorrência internacional.

No que se refere à promoção do empreendedorismo e do espírito empresarial, as intervenções têm por objetivo a capacitação de empreendedores e o financiamento no arranque e na fase de crescimento das empresas e envolvem a promoção do empreendedorismo qualificado e criativo e a criação de novas empresas, especialmente de base tecnológica e digital ou intensivas em conhecimento, a capacitação e expansão da rede de infraestruturas de suporte ao empreendedorismo e à exploração económica de novas ideias, incluindo incubadoras, aceleradoras e viveiros de empresas, zonas de teste e prototipagem, e acesso a ambientes naturais relevantes, de licença zero e sem burocracia, o apoio à capacitação dos empreendedores e agentes que dinamizam a rede de infraestruturas de suporte ao empreendedorismo e à exploração económica de novas ideias, incluindo com recurso a plataformas de *e-learning* e *Massive Open Online Courses* (MOOC), reforçando competências transversais em áreas críticas para o sucesso de qualquer negócio, potenciando a taxa de sobrevivência das *startups*, a melhoria das condições de financiamento, designadamente através da dinamização de instrumentos de dívida e capital, incluindo capital de risco, aumentando o investimento, nacional e internacional, em projetos escaláveis, inovadores e de projeção internacional, e a afirmação de Portugal como polo de referência e excelência no empreendedorismo a nível mundial.

Quanto à qualificação e dimensionamento empresarial, as intervenções visam apostar na qualificação empresarial e no estímulo de ganhos de escala como forma de aumentar a produtividade das empresas nacionais e a competitividade da economia portuguesa, seja continuando a incenti-



var dinâmicas de cooperação e concentração empresarial (i. e., ganhos de escala internamente), seja prosseguindo a estratégia de internacionalização que tem vindo a ser seguida e que assenta na tripla dimensão de fomento das exportações, fomento do investimento no exterior e atração de IDE (i. e., ganhos de escala externamente), incluindo o aproveitamento de novas dinâmicas de localização industrial, e envolve a promoção do investimento em fatores imateriais da competitividade e inovação, com vista à implementação de novos métodos e processos organizacionais, que aproveitem, *inter alia*, as oportunidades decorrentes da digitalização, e o incremento da flexibilidade e da capacidade de resposta das empresas no mercado global; a promoção de dinâmicas de *clusterização* e cooperação ativa entre empresas, associações e outros agentes, em particular nos domínios prioritários das Estratégias de Investigação e Inovação para Uma Especialização Inteligente, estimulando ganhos de escala e o reforço da competitividade empresarial por via de processos de concentração empresarial e de eficiência coletiva, sobretudo em setores de elevado nível de inovação e valor acrescentado; o reforço da orientação externa das empresas e o seu posicionamento mais qualificado em cadeias de valor europeias e globais, nomeadamente dos setores de alta e média-alta intensidade tecnológica de maior valor acrescentado, através do aumento da intensidade exportadora e da incorporação de valor acrescentado nacional, do alargamento e diversificação da base exportadora, da diversificação dos mercados e dos canais de comercialização das exportações. E, no que respeita às atividades de comércio e serviços de proximidade, que se pugne pela qualificação e maior sofisticação dos seus modelos de negócios.

No que respeita ao aumento da intensidade em conhecimento, pretende-se continuar a estimular a produção e incorporação de conhecimento científico e tecnológico pelas empresas, sobretudo em PME e em domínios prioritários das Estratégias de Investigação e Inovação para Uma Especialização Inteligente, de modo a inverter a baixa intensidade de incorporação de investigação e desenvolvimento no processo produtivo em Portugal. As intervenções continuarão a privilegiar as dinâmicas de eficiência coletiva e de *clusterização*, permitindo às empresas nacionais ultrapassar os obstáculos criados pela pequena dimensão e garantindo a definição de uma estratégia comum, que assegure uma resposta integrada e articulada aos novos desafios que o País enfrenta num contexto cada vez mais globalizado e envolverão a sensibilização do tecido empresarial, sobretudo dos micro e pequenos empresários, para a importância da digitalização e inovação e do reforço do investimento em I&DT; a melhoria do perfil de especialização da economia portuguesa, promovendo atividades económicas intensivas em conhecimento e de elevado valor acrescentado, através do aumento do investimento empresarial em I&DT, sobretudo nas PME, e do IDE, acima referido, e que se focalize em atividades de I&D realizadas em território nacional, inserido numa lógica de aproveitamento da proximidade aos mercados europeus; o reforço das capacidades internas de as empresas produzirem e obterem conhecimento e desenvolverem atividades de I&D, digitalização e inovação; e o aumento do valor económico da inovação, promovendo e apoiando a proteção da propriedade industrial resultante da I&D empresarial.

No que se refere ao estímulo da produção de bens e serviços por via do aproveitamento das oportunidades de mercado criadas pela dinamização do investimento público e privado, as intervenções envolvem o aumento da competitividade da oferta nacional e da incorporação nacional em projetos estruturantes, promovendo a capacidade concorrencial dos atores locais, incluindo na resposta a concursos públicos; e a promoção da transformação do tecido produtivo nacional e da inovação por via do mercado público.

### 3.2.3 — Qualificações dos recursos humanos

As intervenções neste domínio serão centradas no reforço das qualificações e das competências dos Portugueses, contribuindo para a sua empregabilidade e para assegurar a disponibilidade de recursos humanos com as qualificações e as bases de conhecimento necessárias ao processo de desenvolvimento e transformação económica e social que se pretende promover.

Todas as intervenções visam colmatar um dos défices mais estruturais do nosso país, que nos mantém afastados dos padrões europeus e que compromete os nossos níveis de produtividade e crescimento económico e que reside justamente no plano das qualificações.

Particular atenção será dada ao ajustamento entre a oferta e procura de qualificações, dando também resposta às grandes tendências que se verificam nas economias em termos de digitalização. Neste âmbito, importa aumentar a ligação entre o sistema de ensino e do ensino formativo e o sistema empresarial, nomeadamente no âmbito da formação e das vias profissionalizantes.

No domínio estratégico das qualificações, serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Combater o abandono e insucesso escolar e desenvolver competências adequadas à sociedade atual e potenciadoras de transformações sociais;
- Alinhar a qualificação inicial dos jovens com as novas especializações económicas, dando particular atenção às competências digitais, e à promoção da inserção profissional dos jovens;
- Promover a formação contínua e a ALV, incluindo a elevação dos níveis de qualificação e a melhoria e reconversão de competências dos ativos, dando particular atenção às competências digitais e às novas competências alinhadas com as novas profissões;
- Aumentar o número de jovens a frequentar o ensino superior e promover o sucesso/conclusão deste nível de ensino (garantindo o aumento da taxa de progressão dos estudos até à aquisição do respetivo diploma), com foco nas competências alinhadas com as novas especializações económicas;
- Promover a formação avançada de recursos humanos em todas as áreas do conhecimento, dando particular atenção aos domínios e áreas alinhados com novas especializações económicas e as necessidades do mercado de trabalho, assim como às competências digitais.

A redução para menos de 5 % da taxa de abandono precoce da educação e formação, o aumento da proporção da população adulta que concluiu o ensino secundário para 70 % até 2030, alcançar 55 % dos diplomados com o ensino secundário completo nas vias de dupla certificação, garantir uma percentagem de 60 % dos jovens com 20 anos a frequentar o ensino superior em 2030, a aproximação da taxa de participação de adultos em ALV à média europeia e atingir 80 % de indivíduos com competências digitais básicas ou mais do que básicas são metas a prosseguir neste domínio.

No que se refere ao combate ao abandono e insucesso escolar e desenvolvimento de competências adequadas à sociedade atual, as intervenções envolvem a garantia a todos os alunos de condições equitativas de frequência escolar, aprendizagem e sucesso educativo, incluindo no contexto de novos modelos de ensino e aprendizagem assentes nas novas tecnologias, o investimento na melhoria da governança, qualidade, e eficiência do sistema de educação e formação, e o aumento da participação das crianças e jovens em projetos educativos e atividades de desenvolvimento de competências, adequadas à sociedade atual e potenciadoras de transformações sociais, promovendo o reconhecimento de aprendizagens e o sucesso educativo.

Relativamente ao alinhamento da qualificação inicial dos jovens com as novas especializações económicas, dando particular atenção às competências digitais, e à promoção da inserção profissional dos jovens, as intervenções envolvem o aumento do número de jovens diplomados em ofertas educativas e formativas de dupla certificação de nível secundário e pós-secundário não superior em áreas que correspondem a necessidades económicas, promovendo a sua empregabilidade, e o investimento na melhoria da governança, qualidade e eficiência das ofertas educativas e formativas de dupla certificação de nível secundário e pós-secundário não superior, de forma a garantir o seu alinhamento com as necessidades reais do tecido produtivo, no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações (SNQ).

Quanto à promoção da formação contínua e da ALV, as intervenções envolvem a generalização do ensino secundário enquanto patamar mínimo de qualificação, também da população adulta, integrada numa lógica de promoção da ALV, a prevenção do desemprego tecnológico e a promoção do envelhecimento ativo através da renovação de competências, nomeadamente digitais, ao longo da vida, o aumento, sobretudo nas PME, da produtividade do trabalho através do reforço das competências de gestão e da qualificação dos trabalhadores, capacitando as empresas para prosseguirem modelos de negócio mais avançados e estimulando a capacidade de adaptação à mudança dos seus recursos humanos, a valorização das profissões dos diferentes setores da economia, com particular atenção àqueles que revelam maior dinamismo e potencial de crescimento, através da

generalização da formação contínua, assegurando a formação de recursos humanos que respondam às necessidades de cada setor, nomeadamente no contexto da implementação das estratégias de especialização inteligente, e a melhoria e atualização de competências de adultos ativos, através da oferta de formações curtas de nível superior decorrente da criação e dinamização de escolas de pós-graduação de âmbito multi-institucional, constituídas por consórcios de instituições de ensino superior, instituições de I&D e de interface, empresas e Administração Pública. Adicionalmente, importa ainda promover a elevação e a reconversão de competências dos ativos, com particular foco nos desempregados, bem como a elevação das competências digitais entre estes públicos, de modo a garantir a sua empregabilidade e a disponibilidade de competências alinhadas com as novas profissões e as necessidades do mercado de trabalho.

Relativamente ao aumento do número de jovens a frequentar o ensino superior e à promoção do sucesso/conclusão deste nível de ensino, as intervenções envolvem o aumento do número de jovens a frequentar o ensino superior, através do reforço da ação social no ensino superior, incluindo a discriminação positiva dos estudantes que pretendam frequentar o ensino superior em regiões do País com menor procura e menor pressão demográfica, bem como através da construção, adaptação e recuperação de residências para estudantes, por forma a potenciar a diminuição dos custos de frequência, o reforço das ofertas de curta duração, incluindo oferta de ensino à distância, estes últimos especialmente destinados a públicos adultos, e o apoio à atratividade da oferta de ensino superior em Portugal para alunos estrangeiros.

No que respeita à promoção da formação avançada em todas as áreas do conhecimento, dando particular atenção aos domínios e áreas alinhados com novas especializações económicas, as necessidades do mercado de trabalho e o perfil de especialização dos territórios, assim como às competências digitais, as intervenções envolverão o reforço da formação avançada a nível doutoral, visando o reforço da capacidade de investigação e inovação e facilitando estratégias de especialização no quadro europeu e em áreas críticas para as estratégias de especialização nacional e regionais ou para estratégias de eficiência coletiva, designadamente para a política de *clusters*; o desenvolvimento de competências digitais ao nível da formação superior, designadamente em áreas emergentes e de manifesta necessidade ao nível do mercado de trabalho, e o apoio à internacionalização e à inserção em redes europeias de ensino superior inovadoras.

#### 3.2.4 — Qualificação das instituições

As intervenções neste domínio estratégico visam promover a modernização, capacitação e digitalização da Administração Pública e a simplificação administrativa com vista a reduzir os custos de contexto, contribuindo para a melhoria do ambiente de negócios.

A mudança da Administração Pública, ao nível central e local, para melhorar, de forma sustentada, a capacidade de responder às transformações sociais, ambientais, económicas e às necessidades dos cidadãos em matéria de serviços públicos, só poderá ser alcançada através de uma estratégia abrangente de modernização, inovação, capacitação institucional e formação da Administração Pública. A capacitação dos dirigentes em gestão e liderança, a capacidade de atrair e reter talento, o desenvolvimento de competências para o futuro dos trabalhadores públicos e o desenvolvimento de uma cultura de inovação constituem os principais desafios a superar.

A necessidade de intervenção decorre da constatação de que as administrações públicas não poderão deixar de acompanhar as tendências de transformação disruptiva nos modelos sociais e de negócio potenciados pela Internet e pelas tecnologias digitais, beneficiando plenamente das ferramentas digitais, para melhorar a forma como os cidadãos e as empresas se relacionam com o Estado e o ambiente em que desenvolvem a sua atividade. Importa ainda aumentar a capacidade de resposta dos serviços com vista à redução de obstáculos administrativos que impendem sobre a atividade económica, melhorando as condições para o investimento.

Deste modo, neste domínio serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Modernizar, capacitar institucionalmente e formar a Administração Pública, explorando em particular as vantagens associadas aos serviços públicos digitais e ao acesso às TIC e promovendo ganhos de eficiência, a inovação nos modelos de gestão e a promoção da ética;

- Simplificar os procedimentos administrativos, reduzir os custos de contexto e aproximar as estruturas públicas, procurando garantir um ambiente mais favorável para o setor empresarial, desenvolver a sua atividade e os cidadãos cumprirem as suas obrigações.

O reforço do número de serviços públicos destinados aos cidadãos e/ou empresas objeto de desmaterialização de forma integrada, o aumento do número de espaços cidadãos, lojas de cidadão e espaços empresa são metas a prosseguir neste domínio e o aumento da abrangência dos trabalhadores da Administração Pública envolvidos em medidas de capacitação para a inovação e modernização.

Relativamente à modernização, capacitação institucional e formação da Administração Pública, as intervenções envolvem a melhoria da eficiência da Administração Pública, fomentando a interoperabilidade entre serviços, incentivando a partilha e a reutilização da informação e promovendo a transformação digital, a capacitação dos dirigentes da Administração Pública com competências de liderança, de gestão do talento e de inovação, o desenvolvimento de competências para o futuro, nomeadamente nas áreas da inovação, das TIC, da cibersegurança e em áreas emergentes, como a inteligência artificial, os algoritmos, a ciência dos dados, a robótica e as novas formas de organização do trabalho, incluindo o teletrabalho, o fomento do trabalho colaborativo na Administração Pública, o reforço das atividades de planeamento, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, articulando as diversas políticas, atores e escalas territoriais, nomeadamente em áreas particularmente relevantes para o reforço da resiliência económica e social, a promoção da utilização de técnicas avançadas de inteligência artificial, supercomputação e ciência dos dados, o reforço da capacidade de combate à corrupção, à fraude e aos conflitos de interesse e promover a ética e a integridade, e a promoção da qualificação dos trabalhadores da Administração Pública sem o ensino secundário completo.

No que respeita à simplificação administrativa e redução dos custos de contexto, as intervenções envolvem a promoção da racionalização dos procedimentos da Administração Pública, através de ações de digitalização e desburocratização, eliminando etapas desnecessárias, visando uma maior e mais eficiente interação com cidadãos e empresas, o desenvolvimento e aplicação de tecnologias inovadoras para melhorar a interação dos cidadãos e empresas com os serviços, a antecipação das necessidades dos cidadãos e empresas na sua relação com os serviços, adotando práticas que incentivem uma melhor interação com a Administração Pública, a avaliação do impacto dos regimes jurídicos que imponham obrigações às empresas, no sentido de identificar eventuais custos de contexto que possam ser simplificados ou eliminados, e a modernização dos serviços críticos para a competitividade, com destaque para o sistema judicial.

### 3.3 — Agenda temática

#### **Transição climática e sustentabilidade dos recursos**

Esta agenda tem como objetivo central promover uma utilização eficiente dos recursos, valorizando a dimensão de sustentabilidade e potenciando todas as oportunidades associadas aos mesmos em termos de geração de valor económico e de melhoria do desempenho ambiental, em particular em termos da transição climática.

A sustentabilidade dos recursos a par da transição climática assume uma relevância central numa estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos.

Portugal apresenta hoje níveis de intensidade carbónica elevados, desde logo como consequência de uma elevada intensidade energética nos diferentes setores. Indústria e transportes assumem parcelas elevadas das emissões de GEE, refletindo ineficiência do aparelho produtivo e uma ainda elevada dependência de combustíveis fósseis. Nos serviços e na Administração Pública, as oportunidades de economia de recursos por via da eficiência energética estão longe de estarem esgotadas, assim como ao nível do setor residencial, onde a ineficiência energética comporta um duplo ónus, ambiental e social. Mesmo no setor da energia, a posição relativamente favorável de Portugal, no panorama europeu, no que se refere à produção de energia a partir de fontes renová-



veis, pode ser reforçada, complementando o esforço de eficiência energética nos demais setores e contribuindo para a redução da dependência energética do País.

No domínio dos recursos, o metabolismo em Portugal é lento, ou seja, a economia portuguesa é uma economia tendencialmente acumuladora de materiais na medida em que extrai e importa mais matérias-primas do que exporta produto acabado, acumulando materiais em *stock*, sobretudo do tipo imobiliário (e. g. edifícios, infraestruturas). Se olharmos para a produtividade material (euro gerado por quilograma de material consumido), Portugal não evoluiu tão favoravelmente como, por exemplo, os seus parceiros Espanha e Irlanda — países que em 2005 estavam no mesmo patamar de produtividade que o português. Em 2018, Portugal gerou € 1,11 de valor para a economia por cada quilograma de material, ao passo que a média europeia se cifra nos € 2,04. Acrescente-se o facto de que, segundo os indicadores de economia circular do Eurostat, Portugal apresenta uma taxa de cobertura de matérias-primas por materiais recuperados de 2,1 % (média UE: 11,7 %), uma das mais baixas da UE. Tal significa que Portugal necessita de ser mais eficaz ao nível da recirculação das matérias-primas secundárias e subprodutos, também ao nível da produção industrial e atividade económica. Esta baixa produtividade e eficiência conduz a impactes ambientais significativos, quer em termos de emissões de GEE (e. g. associados ao transporte e produção) quer em termos de qualidade de solo, ar e água (e. g. extração, uso de fertilizantes, impermeabilização do solo), para além das perdas económicas associadas ao desperdício material ao longo de toda a cadeia de valor e ciclo de vida dos produtos.

Noutra área, apesar dos múltiplos esforços, a recolha de resíduos urbanos em Portugal concentra-se ainda na recolha indiferenciada (cerca de 80 % das recolhas). Para melhorar a qualidade dos materiais secundários, é importante que a diferenciação comece logo no ponto de geração do resíduo, isto é, no cidadão. Enquanto a taxa de recolha diferenciada não aumentar (e tem-se mantido entre 10 % e 20 % nos últimos 10 anos), será difícil garantir uma maior qualidade dos fluxos de materiais que permita taxas de reciclagem e de circularidade mais elevadas. Logo, é evidente que as principais necessidades infraestruturais terão de ser direcionadas para o reforço dos equipamentos que dinamizem a recolha diferenciada (e. g. recolha seletiva porta-a-porta, biorresíduos, embalagens, papel/cartão, vidro, têxteis, resíduos domésticos perigosos, monstros), reforçando os pontos e centros de recolha de resíduos, disponibilizando soluções de reciclagem na origem para os biorresíduos, na reconversão dos equipamentos de tratamento mecânico e tratamento mecânico e biológico (*phase out* em 2027) e infraestruturas de valorização de resíduos orgânicos (e. g. centrais de valorização orgânica com aproveitamento do biogás).

Encontram-se em desenvolvimento o Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR 2030), o Plano de Resíduos Urbanos (PERSU 2030) e o Plano de Resíduos não Urbanos (PERNU 2030) com o horizonte temporal 2030, bem como a Estratégia dos Biorresíduos, que definirão as medidas a desenvolver e investimentos necessários para a concretização dos objetivos setoriais, o que poderá trazer novos desafios à presente estratégia.

Pretende-se dotar o País com infraestruturas de tratamento e valorização de lamas de estação de tratamento de águas residuais (ETAR) que assegurem o aproveitamento deste recurso (que é atualmente tratado na maioria dos casos como um resíduo) numa lógica de economia circular, transformando-as num produto com potencial de utilização no mercado (compostagem), possibilitando ao mesmo tempo uma redução das emissões de CO<sub>2</sub> associadas ao tratamento e ao transporte de lamas e o incremento da produção de energia renovável nas instalações de hidrólise, sendo, por isso, dois objetivos em linha com o previsto no RNC 2050 e no PNEC 2030. É nesta ótica que estão a ser desenvolvidos a Estratégia Nacional para a Gestão de Lamas de ETAR e o Plano de Ação das Lamas do Grupo Águas de Portugal, que visa ainda obter maior eficiência pela redução de custos de gestão destes recursos.

A classificação do estado das massas de água nas oito regiões hidrográficas existentes em Portugal continental é de 53 % das massas de água superficiais com estado «Bom e superior» e cerca de 84 % das massas de águas subterrâneas com estado «Bom». As reservas hídricas superficiais são principalmente determinadas pelo armazenamento de água disponível nas albufeiras, localizadas nas principais bacias hidrográficas do País. A capacidade de regularização interanual permite minimizar o impacto das secas meteorológicas, contudo, a persistência de baixa precipitação em anos hidrológicos consecutivos pode conduzir a situações de conflitos no uso da água.



A irregularidade na distribuição dos recursos hídricos em Portugal, em termos espaciais e temporais, tem implicações diretas e indiretas no planeamento e gestão da água e está na base de situações de escassez hídrica, assim como de eventos extremos, como secas e cheias. A diminuição da disponibilidade de água em regime natural, por efeito das alterações climáticas, poderá vir a fazer-se sentir em quase todos os meses do ano. Esta diminuição generalizada, e não apenas a sua concentração numa época húmida mais curta, ainda que acompanhada de fenómenos extremos de alta pluviosidade num curto período temporal, coloca desafios muito particulares, devendo o aumento da capacidade de armazenamento de água ser cuidadosamente avaliado numa dupla perspetiva de modernização tecnológica do regadio com vista ao aumento da eficiência no uso do recurso água e na avaliação do volume de afluências que estão na base do investimento de novas infraestruturas. Encontram-se em desenvolvimento planos regionais de eficiência hídrica para as regiões do Alentejo e Algarve (podendo naturalmente suceder-se outros), que serão fundamentais para identificar novas prioridades para complementar a presente estratégia. Sendo a agricultura o setor maior utilizador de água, cerca de 73 %, é sobre ele que recaem as maiores preocupações relativas à escassez de água e às medidas de adaptação necessárias num contexto de alterações climáticas. Neste contexto, assume especial importância a aposta crescente na inovação nas práticas agrícolas de modo a melhorar a sustentabilidade da produção agroalimentar (incluindo a produtividade hídrica), contribuindo para a redução de um dos principais défices da economia nacional em bens essenciais para a população.

Os serviços públicos de abastecimento de água e de gestão de águas residuais e pluviais são essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública e às atividades económicas, e constituem atualmente uma das grandes prioridades da humanidade. Os recursos infraestruturais do ciclo urbano da água revelam a existência de um vasto património construído para o qual importa assegurar um consistente esforço na sua gestão, em termos de operação, manutenção e reabilitação das infraestruturas, indispensável à prestação sustentável de um serviço de qualidade. A atempada reabilitação de infraestruturas permite aumentar a fiabilidade do sistema e assegurar a continuidade do serviço. Por fim, a aposta em inovação e desenvolvimento de novas soluções de dessalinização, energética e economicamente eficientes, num país com o ativo de mar que tem Portugal, faz todo o sentido face aos desafios da próxima década.

Existem, por outro lado, em Portugal situações de contaminação de solos, geograficamente delimitadas, consequência de atividades industriais que entraram em declínio, encontrando-se as respetivas instalações atualmente desativadas ou abandonadas, que comportam riscos para a saúde pública, para o ambiente e/ou para a segurança de pessoas e bens. Trata-se de passivos ambientais relativamente aos quais não é aplicável o princípio do poluidor-pagador, o princípio da responsabilidade ou não é possível obrigar o responsável a suportar os custos da recuperação. A revitalização e a recuperação de locais contaminados ou degradados classificados como passivos ambientais comportam áreas essenciais de intervenção neste domínio, em particular as zonas de antiga atividade industrial e as zonas mineiras e pedreiras abandonadas.

Noutra dimensão, o território de Portugal continental encontra-se sujeito a diversos perigos, de origem natural ou tecnológica, associados às alterações climáticas e a outras dimensões da ação humana, os quais, seja pela frequência da sua manifestação ou pela gravidade das suas consequências, tornam necessário o incremento das ações de prevenção, preparação e resposta, em ordem a reduzir o risco de catástrofes ou mitigar as suas consequências. Destaca-se, a este nível, pelo potencial destrutivo, a forte exposição ao perigo de incêndios rurais de grandes dimensões, colocando em perigo pessoas, equipamentos e bens, a que se somam à destruição da floresta e dos bens e serviços por ela produzidos.

Por outro lado, as características dos solos agrícolas, as condições climatéricas, em particular a exposição solar e a pluviosidade, são elementos que colocam a agricultura portuguesa em desvantagem nos mercados europeus onde concorremos. A grande dispersão a montante da cadeia de valor alimentar gera desequilíbrios negociais, que se traduzem numa evolução negativa dos preços agrícolas e, portanto, numa pressão negativa sobre o rendimento. Para além disso, o número elevado de pequenas explorações com uma estrutura etária envelhecida e baixos níveis de educação é outro elemento que limita o desenvolvimento agrícola.

Noutro recurso, o mar, depois de um período em que este não assumiu um papel central nas estratégias de desenvolvimento do País, maior atenção tem vindo a ser concedida ao mesmo, tendo em conta as características únicas ao nível de biodiversidade marinha, dos recursos geológicos do solo e subsolo marinhos, da qualidade do pescado, das condições naturais para a prática de atividades náuticas e o desenvolvimento do turismo náutico e turismo de desportos náuticos (como, por exemplo, o *surf*), das redes internacionais de contactos e de parcerias, da sinergia de várias atividades económicas, da forte dinâmica de criação de empresas de base tecnológica, do aumento do comércio por via marítima, do aumento do consumo de pescado a nível mundial e da procura de produtos marinhos, assim como da extensão da plataforma continental, para além das dimensões associadas à localização geoestratégica de rotas de navegação mundiais, infraestruturas portuárias dinâmicas e competitivas referenciadas na agenda 4.

Esta agenda será assim estruturada em cinco domínios estratégicos:

- Descarbonizar a sociedade e promover a transição energética;
- Tornar a economia circular;
- Reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais;
- Agricultura e florestas sustentáveis;
- Economia do mar sustentável.

Estes domínios materializam as várias dimensões em que importa atuar para garantir a transição climática num quadro que, cumulativamente, permita combater e adaptar os impactes consequentes das alterações climáticas, melhorar a qualidade do ambiente e assegurar a sustentabilidade no uso dos recursos.

#### 3.3.1 — Descarbonizar a sociedade e promover a transição energética

Este domínio tem por objetivo promover uma importante redução de emissões para cumprir o compromisso assumido por Portugal de atingir a neutralidade carbónica até 2050, enquanto contributo para o Acordo de Paris.

Para cumprir o objetivo de neutralidade carbónica será necessária uma redução de emissões superior a 85 %, em relação às emissões de 2005, e uma capacidade de sequestro de carbono de 12 milhões de toneladas, conforme identificado no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050. É na próxima década que deve ser colocado um maior esforço na redução de emissões de GEE. Pretende-se com todas as intervenções reduzir a dependência energética em cerca de 10 pontos percentuais.

Isso exige intervenções transversais nos vários setores da economia e sociedade portuguesas, com particular foco naqueles que mais contribuem para as emissões quer na produção quer no consumo energético.

Nesse quadro, o PNEC 2030 estabelece entre os seus objetivos a «Promoção da mobilidade sustentável», no contexto do qual o setor dos transportes e mobilidade deve alcançar uma redução de 40 % das suas emissões, em relação a 2005, e atingir uma incorporação de renováveis de 20 %, contribuindo de forma significativa para a redução dos consumos de energia.

Considerando que as emissões da indústria representaram em 2015 cerca de 19 % das emissões nacionais, das quais 62 % associadas à queima de combustíveis fósseis e 38 % a emissões de processo, a descarbonização da indústria é um passo fundamental para alcançar o objetivo da neutralidade carbónica. Este é um setor particularmente regulado na medida em que está abrangido pelo comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeitos de estufa, o principal instrumento de descarbonização, que se aplica a 74 % das emissões da indústria nacional.

Pretende-se que o setor da energia seja aquele que mais contribua para a redução de emissões na próxima década, assumindo a transição energética um papel especialmente relevante no contexto da transição para uma sociedade descarbonizada.

As ações a prosseguir neste domínio envolvem a prossecução dos seguintes eixos de intervenção:

- Promover a mobilidade sustentável;
- Descarbonizar a indústria;
- Promover a transição e eficiência energética.

A redução, no horizonte de 2030, de 45 % a 55 % dos GEE, de 35 % do consumo de energia primária, das emissões de GEE no setor dos transportes em 40 % face a 2005, o aumento em 20 % da quota de energia renovável no consumo final de energia no setor dos transportes e o aumento para 47 % do peso das energias renováveis no consumo final bruto de energia são metas a atingir neste domínio.

Relativamente à promoção da mobilidade sustentável, as intervenções pretendem acelerar a mudança de paradigma neste setor, no sentido da sua descarbonização, com os combustíveis fósseis tradicionais a serem progressivamente substituídos por eletricidade, biocombustíveis avançados ou outros vetores energéticos de origem renovável, como o hidrogénio, e a aposta continuada no transporte público, alterando os padrões de mobilidade dos Portugueses. Envolvem o reforço do sistema de mobilidade em transporte público no território nacional, com a garantia de ofertas de transportes públicos coletivos mais eficientes, atrativos e ambientalmente sustentáveis, com especial incidência em zonas urbanas de maior densidade populacional, sem descurar funções flexíveis e adaptadas aos territórios de baixa densidade/interior além de ter de responder igualmente a novas exigências em termos de saúde pública, como se tornou patente durante a pandemia. Importa impulsionar a promoção da descarbonização do setor de transportes, através da aquisição de material circulante e do incentivo à introdução de energias limpas no setor dos transportes, a promoção de uma mobilidade multimodal, ativa e sustentável, tirando partido de soluções inovadoras e inteligentes de transporte e fomentando padrões de mobilidade ativa, partilhada, flexível, conectada e sustentável, e a melhoria do planeamento da mobilidade, para contribuir para as estratégias de baixo carbono e para o ordenamento do território e desenvolver ferramentas de monitorização.

No que respeita à descarbonização da indústria, as intervenções envolvem a promoção da redução da intensidade carbónica da indústria, através da incorporação de processos e tecnologias de baixo carbono, e o fomento do desenvolvimento de soluções inovadoras que contribuam para este objetivo, a promoção da eficiência energética na indústria e a promoção da incorporação de energias de fonte renovável no consumo final bruto de energia neste setor, com especial destaque para o hidrogénio renovável associado a setores da indústria com maior intensidade carbónica.

Quanto à promoção da transição e eficiência energética, a Estratégia Portugal 2030 assenta numa combinação de diversas opções de políticas e medidas bem como de opções tecnológicas, procurando encontrar sinergias entre as várias opções. O caminho para uma economia neutra em carbono exige uma ação conjunta em diversas áreas estratégicas, com prioridade à eficiência energética, que contempla todos os setores da economia, incluindo o residencial e os serviços, ao reforço da diversificação de fontes de energia, ao aumento da eletrificação, reforço e modernização das infraestruturas, desenvolvimento das interligações, estabilidade do mercado e investimento, reconfiguração e digitalização do mercado, incentivo à investigação e inovação, promoção de processos, produtos e serviços de baixo carbono e melhores serviços energéticos e uma escolha informada dos consumidores. A promoção da transição energética do setor obrigará necessariamente também a equacionar um novo modelo para as redes de transporte e distribuição, que assentará na procura de sinergias entre as várias opções, entre elas o reforço e modernização das infraestruturas e a reconfiguração e digitalização do mercado. O planeamento das redes de transporte e de distribuição de eletricidade deve igualmente assegurar a existência de capacidade de receção que dê resposta à procura, com níveis adequados de qualidade de serviço e de segurança, e o seu desenvolvimento adequado e eficiente, no âmbito do mercado interno da eletricidade. Estas intervenções envolverão o reforço da aposta nas energias renováveis e redução da dependência energética do País, através da aceleração da produção de eletricidade a partir de fontes renováveis de energia, incluindo o hidrogénio, da promoção da produção distribuída de energia a partir de fontes renováveis e as comunidades de energia, do fomento do aproveitamento de outras fontes de energia e dos sistemas de armazenamento e do incentivo da investigação, desenvolvimento e inovação nos domínios da eficiência energética, energias renováveis, armazenamento e outros combustíveis 100 % renováveis, e a ligação entre os organismos de investigação e as empresas com vista à transferência de conhecimento para o sistema económico, a redução do consumo de energia nos vários setores da economia, incluindo a renovação energética do edificado e a redução dos consumos no setor dos serviços, e o reforço das interligações e promoção de um sistema energético resiliente e flexível.



## 3.3.2 — Tornar a economia circular

Este domínio estratégico visa promover a transformação de um modelo económico linear para um modelo económico circular, o que implica uma abordagem sistémica, que considere, por um lado, a circularidade de materiais técnicos — associados ao processamento de matérias-primas não renováveis e produtos — e, por outro, a circularidade de materiais biológicos — associados aos ciclos de nutrientes, presentes em efluentes com materiais biológicos, sólidos ou líquidos.

Numa economia circular, conforme definida pela Comissão Europeia, o valor dos produtos, materiais e outros recursos é mantido na economia pelo máximo tempo possível, melhorando a sustentabilidade dos processos de produção e facilitando o consumo sustentável, reduzindo o impacto ambiental e minimizando a produção de resíduos e a emissão de substâncias perigosas em todas as fases do ciclo de vida.

A redução do consumo de matérias-primas por via da eficiência, mesmo que em percentagens reduzidas, traduzir-se-á num aumento considerável do valor disponível nas empresas para o investimento, criação de emprego e expansão da produção, melhorias da remuneração dos trabalhadores e capitalização das empresas. Claramente, Portugal tem aqui um caminho ainda a percorrer, não só do ponto de vista da produção e circulação de matérias-primas mas também do ponto de vista de extração de valor do *stock* já disponível na economia.

A economia circular deve, por isso, abordar quatro áreas fundamentais enquanto visão sistémica: a eficiência/eficácia dos ciclos técnicos; a regeneração dos sistemas naturais por circulação dos nutrientes; o tratamento e gestão dos materiais no seu fim de vida, e os instrumentos financeiros e de comunicação que modelam o contexto de modo a favorecer opções circulares. São estas quatro dimensões que constituem as traves-mestras da atuação neste domínio.

Os eixos de intervenção neste domínio são os seguintes:

- Tornar a economia mais eficiente;
- Transformar resíduos em recursos;
- Tornar a economia regenerativa;
- Promover uma sociedade mais sustentável.

Atingir 20 % da extração doméstica de materiais até 2030, reduzir em 12 % a importação de recursos até 2030 (em relação a 2013), reduzir para metade o desperdício alimentar *per capita* até 2030 e assegurar uma taxa de reciclagem (em relação ao total de resíduos) de 86 % são metas a prosseguir no quadro deste domínio.

No que respeita à eficiência da economia, a solução passa por garantir que a economia é mais eficiente (prevenção), mais produtiva (extrai mais valor do mesmo material) e que reutiliza os materiais de que já dispõe (substituição). Para isso, as intervenções envolvem promover a eficiência de recursos na indústria, comércio e serviços, reduzindo consumos, desperdício, emissões e custos, com a redução do desperdício e da ineficiência no tecido empresarial e industrial nacional, sobretudo em setores mais intensivos no uso de recursos (e. g. indústria transformadora, construção, agroalimentar); o aumento da produtividade da economia, valorizando os recursos em *stock* e diminuindo o risco de acesso a recursos materiais, com a valorização dos produtos em *stock*, através da sua identificação e de mecanismos que prolonguem o tempo de vida útil dos produtos, aumentando os ciclos de valorização económica dos mesmos, gerando mais euros a partir do mesmo quilograma; e o aumento da reintrodução de materiais recuperados nos processos produtivos, com o aumento da taxa de circularidade da economia nacional, promovendo a substituição de matérias-primas por materiais recuperados, quer por via de matérias-primas secundárias quer por via da promoção de simbioses industriais, entre outras medidas.

Relativamente à transformação dos resíduos em recursos, há que dar resposta aos novos desafios colocados pelas metas ambiciosas estabelecidas pela Comissão Europeia no âmbito do novo Pacote de Economia Circular para serem cumpridas até 2035, quer numa perspetiva de redução de emissões associadas ao setor (no caso dos resíduos urbanos, os mesmos representam 10 % das emissões a nível nacional) quer na perspetiva de uso eficiente dos recursos, em que se destaca em particular a gestão de resíduos urbanos que terá de alcançar taxas de reciclagem de 50 % em 2022 e de 60 % em 2030. As intervenções a desenvolver nesta área envolverão a melhoria

da qualidade dos materiais recuperados, atuando sobre a recolha diferenciada e processamento de resíduos, a evolução de uma gestão de resíduos para uma gestão de recursos, com uma aposta em tecnologias e modelos de negócio centrados numa colaboração estreita com produtores, e em tecnologias de mapeamento, identificação e segregação dos componentes ou materiais, e o reforço da educação ambiental e capacitação técnica, com uma estratégia de educação ambiental orientada para a economia circular e uma gestão de resíduos mais eficaz.

Quanto à promoção da economia regenerativa, as intervenções são focadas na gestão eficiente e produtiva do *stock* de ativos biológicos, assumindo particular relevância o uso produtivo e regenerativo dos recursos água, solo e nutrientes, quer do ponto de vista de salvaguarda de serviços ambientais, mas também da valorização do capital natural e do território do qual várias indústrias dependem. Envolvem o fechar do ciclo de nutrientes, com a aposta no desenvolvimento de soluções tecnológicas que permitam extrair nutrientes de fluxos orgânicos para produtos de alto valor acrescentado, a construção do capital natural, com o desenvolvimento de soluções tecnológicas que possibilitem a regeneração dos sistemas naturais e dos produtos que dele são extraídos, promovendo a aceleração de soluções assentes na bioeconomia sustentável e circular, e a promoção de simbioses industriais e uso em cascata de recursos, com a garantia da produtividade dos fluxos residuais de base orgânica.

Por fim, no que se refere à promoção de uma sociedade mais sustentável, as intervenções visam ativar mecanismos do lado da procura que possam mobilizar a sociedade para o caminho da circularidade. E nesse contexto há três questões que se destacam: *i*) a utilização das compras como ferramenta ativa de desenvolvimento e uso de produtos e serviços mais sustentáveis, para além dos efeitos em termos de promoção da inovação já referenciados na agenda temática 2; *ii*) uma informação clara e objetiva sobre os impactos associados a opções de consumo de produtos e serviços, e *iii*) a evolução dos instrumentos de política e políticas públicas no sentido de o seu desenho, concretização e aplicação estarem orientados por princípios de sustentabilidade. As intervenções neste domínio envolverão, neste quadro, a promoção das compras (grandes compras privadas e compras públicas), como ferramenta modeladora de um mercado mais sustentável, o reconhecimento, promoção e informação sobre o desempenho de produtos e serviços em matérias de sustentabilidade, com a promoção de sistemas de reconhecimento e de certificação (p. e., etiquetas e rótulos) ambiental, de carbono e energéticos, já existentes e apoio à sua aplicação, incluindo projetos-piloto, capacitação e informação, e o desenvolvimento de *scoreboards* de avaliação da dimensão de sustentabilidade das políticas usadas na conceção e concretização de políticas específicas para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

### 3.3.3 — Reduzir os riscos e valorizar os ativos ambientais

Este domínio tem por objetivo proteger os cidadãos de pressões e riscos ambientais com impacto na saúde e na qualidade de vida e simultaneamente valorizar os ativos ambientais.

Para além da descarbonização e da mudança de paradigma de uma economia linear para uma economia circular com maior eficiência no uso de recursos, existe um conjunto de outros ativos ambientais cuja gestão e valorização constituem um objetivo central para promover a sua adaptação, reduzindo as vulnerabilidades e atingindo níveis de proteção do ambiente superiores aos atuais.

A ação a desenvolver neste domínio integra os seguintes eixos de intervenção:

- Gerir os recursos hídricos;
- Proteger e valorizar o Litoral;
- Melhorar a qualidade dos solos, do ar e do ambiente nas cidades;
- Conservar a natureza e a biodiversidade;
- Reduzir os riscos de catástrofes.

Cumprir as metas definidas para 2030 de emissões de  $SO_2$ ,  $NO_x$ , PM10 e  $NH_3$  e de qualidade do ar, garantir a melhoria da qualidade das massas de água superficiais e subterrâneas (assegurando que 100 % das massas de água passa de qualidade «Inferior a Boa» a «Boa ou Superior»), atingir um nível de 50 % de recuperação dos passivos ambientais industriais prioritários e de 89 %

dos passivos mineiros/indústria extrativa prioritários, reduzir a extensão de costa em situação crítica de erosão a 10 % e garantir que 50 % do território de áreas classificadas é abrangido por ações de conservação e gestão de valores naturais são algumas das metas que serão prosseguidas no quadro deste domínio.

No que respeita à gestão dos recursos hídricos, as intervenções têm por objetivo duas dimensões: alcançar e manter o bom estado das massas de águas superficiais interiores, das massas de água costeiras, das massas de água de transição e das massas de água subterrâneas e, no ciclo urbano da água, obter acréscimos de eficiência, não apenas através da redução de perdas de água mas também da energia utilizada na respetiva produção e transporte. Relativamente à primeira dimensão, as intervenções envolvem o assegurar do bom estado das massas de água e as disponibilidades hídricas numa base sustentável para as populações, as atividades económicas e os ecossistemas, por via da proteção e valorização dos recursos hídricos e de um crescente parcimonioso uso do recurso e da promoção do seu uso circular (aumento da reutilização das águas residuais tratadas), e a redução do risco e vulnerabilidade associados aos eventos extremos — cheias e secas, por via da adaptação das regiões hidrográficas aos fenómenos de seca e de inundações, com particular destaque para as regiões do Alentejo e do Algarve. Quanto ao ciclo urbano da água, as intervenções envolvem a garantia da eficiência de tratamento para melhorar a qualidade das massas de água, através de investimentos adicionais para adaptação dos níveis de tratamento das infraestruturas existentes às alterações legislativas previstas para curto e médio prazos (incluindo o tratamento/aproveitamento das águas pluviais), a melhoria da eficiência e resiliência das infraestruturas, através do aumento dos níveis de reabilitação, tendo por base boas práticas de gestão patrimonial de infraestruturas, a capacitação e profissionalização das entidades gestoras e a melhoria no abastecimento público em redução de perdas, a promoção da gestão eficiente de recursos (água, materiais e energia), garantindo a descarbonização do setor por via da gestão e a valorização eficiente dos recursos disponíveis, assegurando uma trajetória sustentável de redução das emissões de GEE, com impacto direto na mitigação das alterações climáticas, resultando como principais benefícios o aumento da eficiência energética nos processos de tratamento e recursos em energias renováveis, a diminuição da energia consumida nos serviços de água e o desenvolvimento de uma sociedade resiliente e de baixo carbono.

Quanto à proteção e valorização do Litoral, as intervenções de gestão da zona costeira, plasmadas no Plano de Ação Litoral XXI, envolverão, no quadro do combate às alterações climáticas, uma verdadeira gestão integrada e partilhada, com a adoção de uma abordagem inovadora, responsável e sustentável, baseada no conhecimento, na compreensão da inter-relação dos processos, na partilha de informação, na coordenação e cooperação entre entidades aos diferentes níveis de atuação, e a prevenção e gestão dos riscos. Este desafio envolve a adoção de estratégias de adaptação aos riscos (instalados e os que crescem em cenário de alterações climáticas) e reflete uma atitude antecipativa que comporta as estratégias de prevenção, proteção, acomodação e retirada, a qual é desenvolvida de forma coerente e articulada aos diversos níveis, através da aposta no reforço de conhecimentos técnicos e científicos especializados que permitam uma compreensão mais rigorosa dos sistemas e fenómenos costeiros e que suporte o processo de decisão, assim como monitorizar em tempo real os territórios costeiros mais vulneráveis, a intervenção e qualificação dos recursos, com a concretização de ações que concorrem para a preservação e valorização do património natural, paisagístico e histórico-cultural e para a qualificação e ordenamento das praias marítimas e das zonas adjacentes ao domínio público hídrico. Na dimensão de valorização económica do Litoral, as intervenções envolverão o potenciar da competitividade da orla costeira, com a criação de condições favoráveis ao acolhimento e ao desenvolvimento sustentável de atividades económicas ligadas aos territórios costeiros para a geração de riqueza nacional.

Quanto à melhoria da qualidade dos solos, do ar e do ambiente nas cidades, as intervenções têm por objetivo atingir níveis de proteção do ambiente superiores aos atuais, e, no que se refere especificamente à redução dos passivos ambientais, a revitalização dos territórios degradados de antigas zonas industriais, mineiras e pedreiras abandonadas e a prevenção de risco de contaminação de solos, proporcionando a melhoria da saúde pública e do ambiente. Envolverão o fomento

da melhoria da qualidade do ar e redução das emissões de poluentes atmosféricos, assegurando o cumprimento dos tetos de emissão atmosférica em 2030, a concretização dos instrumentos de gestão do ruído ambiente, de forma a aprofundar o conhecimento e a reduzir o número de pessoas expostas a ruído ambiente, e o aprofundamento do conhecimento, gestão e prevenção dos riscos ambientais, reduzindo as pressões sobre o ambiente, incluindo num quadro de alterações climáticas, através da caracterização dos riscos e das vulnerabilidades e estabelecimento de ferramentas de apoio à decisão, bem como a promoção da articulação e partilha de informação entre os diferentes agentes envolvidos numa ótica de prevenção dos riscos potenciados pelas alterações climáticas e não apenas de simples resposta a emergências. Relativamente à redução dos passivos ambientais, as medidas assentam na prevenção da contaminação, na revitalização de áreas contaminadas, na monitorização dos solos e das águas superficiais e subterrâneas, bem como na proteção ambiental e da saúde pública e envolvem a remediação e recuperação ambiental, reabilitação e regeneração de locais contaminados de antigas zonas industriais, mineiras e pedreiras, e a adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente.

No que respeita à conservação da natureza e da biodiversidade, as intervenções a desenvolver decorrem do reconhecimento de que a biodiversidade e a conservação da natureza desempenham um papel crucial, em termos de causa-efeito e em paralelo com os processos de mitigação e adaptação às alterações climáticas. As áreas protegidas são hoje ativos estratégicos, em que, em maior ou menor grau, a presença das atividades humanas é essencial para manter os valores que as caracterizam e que estão diretamente relacionadas com a melhoria do estado de conservação do património e do capital natural. Nestes territórios é fundamental a promoção de ações de conservação, recuperação e gestão ativa de espécies e *habitats* e de proteção do património geológico, nomeadamente através da redução de pressões e ameaças específicas que sobre eles atuam, tendo em vista prevenir, travar e, quando possível, reduzir a deterioração do seu estado de conservação, melhorando-o quando necessário. Será também dada primazia à implementação do modelo de cogestão das áreas protegidas, assumido como uma estratégia de uma «gestão ativa de proximidade» destes territórios, promovendo uma governança participativa, colaborativa e articulada, envolvendo as autarquias, as instituições de ensino superior e outras entidades locais empenhadas na conservação dos valores naturais presentes. As intervenções a fomentar envolverão ainda a promoção do reconhecimento do valor do património natural e da sua remuneração, adotando uma estratégia que vise o mapeamento e quantificação dos ecossistemas existentes em Portugal e dos serviços prestados mais relevantes, bem como uma avaliação do seu estado de conservação e levando a cabo uma valoração efetiva desses mesmos serviços. Por último, será fomentada a apropriação dos valores naturais e da biodiversidade pela sociedade, sustentando essa apropriação ao nível da importância do desígnio da biodiversidade e da conservação da natureza, com destaque para a necessidade de concretizar a integração desta matéria nas diferentes políticas e práticas setoriais.

Por último, relativamente à redução dos riscos de catástrofes, as intervenções envolvem o fortalecimento da governança na gestão de riscos até 2030, através do reforço da cooperação internacional no âmbito da prevenção e preparação e da implementação de plataformas para a redução do risco de catástrofes. da melhoria até 2030 do conhecimento técnico e científico sobre os riscos existentes, através do desenvolvimento de simuladores do impacto de catástrofes e da criação de bases de dados de registo de danos de catástrofes. do estabelecimento e implementação até 2030 de estratégias orientadas para a redução de riscos, através da operacionalização de projetos de prevenção estrutural contra incêndios e de estratégias municipais para a redução do risco de catástrofes, da melhoria até 2030 da preparação face à ocorrência dos principais riscos que afetam o território, através da implementação de programa de formação dos agentes de proteção civil e do incremento de sistemas de apoio à decisão operacional, do reforço até 2030 da informação aos cidadãos no âmbito da formação e autoproteção face aos riscos, através da implementação de sistemas de aviso à população e do fomento da educação para o risco junto da comunidade escolar, e da melhoria até 2030 da capacidade de resposta operacional do sistema, através da modernização dos equipamentos e infraestruturas dos agentes de proteção civil e da aquisição de frota de meios aéreos de combate aos incêndios.



## 3.3.4 — Agricultura e florestas sustentáveis

As intervenções neste domínio visam potenciar o papel do setor da agricultura e das florestas, bem como do mundo rural no seu todo, na sustentabilidade e valorização dos recursos, na fixação das populações e no combate à desertificação.

A intervenção decorre do reconhecimento do impacte ambiental e energético, no combate às alterações climáticas e na preservação da biodiversidade, para além do impacto económico, traduzido no forte peso nas exportações destes setores.

No que respeita especificamente às florestas, elas representam em Portugal uma contribuição para o bem-estar público muito superior à registada noutros países, sendo que o elevado valor económico total da floresta decorre não só da sua realização comercial mas também dos serviços ambientais e sociais que presta. A par da elevada produtividade e da integração vertical, o setor florestal é também positivamente atípico em relação ao de muitos outros países pela diversificação da atividade económica que apresenta pois, para além dos produtos madeireiros baseados nas duas espécies dominantes na produção lenhosa e atividade corticeira, o setor florestal tem outros polos economicamente ativos a uma escala local, associados à caça, pesca e pastorícia, à produção de biomassa para energia, de frutos e sementes ou de outros materiais vegetais.

Não obstante, esta importância e potencial das florestas, em parte significativa dos espaços florestais, definidos no PNPTOT como «territórios de floresta a valorizar», as características físicas, como o relevo ou solos pobres, o acentuado despovoamento e envelhecimento da população, e consequente abandono do modelo agrossilvopastoril, a par de uma extrema fragmentação das propriedades, determinam um quadro marcado por extensas áreas florestais de monocultura, a sua maioria não geridas, que, em presença de condições atmosféricas adversas, aliadas ao fenómeno das alterações climáticas, alimenta incêndios rurais cada vez mais violentos e de complexidade crescente.

Estes condicionalismos estruturais — económicos, ambientais e sociais — requerem uma reforma ao nível da paisagem assente em abordagens integradas, que promovam a reconversão e gestão de espaços florestais, agrícolas e silvopastoris, a uma escala que permita reduzir a frequência e intensidade dos incêndios rurais e com impacto significativo e efeitos de longo prazo ao nível do crescimento sustentável e da valorização e coesão territorial.

A agricultura, enquanto ramo da atividade económica e elemento estruturante da paisagem e contributo preponderante de diversidade, tem características únicas que interagem com o ambiente, o clima, os recursos naturais, a paisagem, o território, a saúde e os outros setores da economia (a indústria, o comércio, a restauração, o turismo), assim como com os consumidores, e desempenha, entre outras importantes funções que devem ser estimuladas, a de produção de alimentos, de forma a potenciar as exportações e a substituição de importações dos bens alimentares, um fator estratégico para o País.

Será assim implementada uma estratégia integrada com vista a potenciar todos os efeitos referidos, designadamente através da prossecução dos seguintes eixos de intervenção:

- Promover o potencial económico da agricultura e seu contributo para a sustentabilidade do território;
- Promover a gestão sustentável das florestas e seu contributo para a sustentabilidade do território;
- Utilizar eficientemente os recursos nos setores agrícola, alimentar e florestal;
- Proteger os ecossistemas e a biodiversidade.

O aumento da percentagem de terras florestais sob compromisso de gestão para promover a proteção e a gestão das florestas, a redução da erosão do solo (reduzindo a percentagem de terras com um nível de erosão do solo de moderado a grave em terras agrícolas), a redução da pressão sobre os recursos hídricos (do índice de escassez WEI+) e a preservação dos *habitats* e das espécies (aumentando a percentagem de terras agrícolas sob compromisso de gestão de apoio à conservação e à restauração da biodiversidade) são algumas das metas que serão prosseguidas no âmbito deste domínio.

No que respeita à promoção do potencial económico da agricultura e do seu contributo para a sustentabilidade do território, as intervenções visam, de forma articulada com as intervenções contempladas no domínio da competitividade e coesão da baixa densidade da agenda temática 4 e as contempladas no domínio da agenda temática 2, simultaneamente, aumentar o potencial económico da agricultura e limitar a pressão para o abandono da terra e a diminuição do número de agricultores.

No setor agroalimentar, coexiste uma agricultura profissional com alguma escala, que assegura a grande parte do abastecimento alimentar e tem potencial exportador, e uma agricultura exercida para complementar outros rendimentos, de pequena dimensão, de cariz familiar, que tem um papel essencial na ocupação do território e na coesão social e no abastecimento dos mercados locais. Estas agriculturas são estruturantes no desenvolvimento económico territorial e na produção de produtos locais e tradicionais.

É fundamental preservar estas duas realidades, através de uma atividade produtiva suportada no princípio de uma gestão ativa do território e numa produção agrícola e florestal inovadora e sustentável, assegurando não só a produção de alimentos mas também a produção de bens públicos em articulação com o resto da economia e comunidades locais.

Para manter uma agricultura sustentável em todo o território, há que proceder ao pagamento de bens públicos com carácter regular, apoiar a agricultura familiar, os circuitos curtos e mercados locais, a agricultura biológica e outros modos de produção sustentáveis, bem como os produtos tradicionais e outros recursos endógenos a valorizar. Desse modo, as intervenções envolvem a reestruturação e modernização de infraestruturas do setor, incluindo melhoria na eficiência dos recursos, e o fornecimento de um nível adequado de bens públicos pela atividade agrícola. Nas condições climatéricas adversas em que se realiza a agricultura nacional, determinados tipos de sistemas de produção não são viáveis sem o recurso a sistemas de irrigação que realizem artificialmente a distribuição da água ao longo do tempo. Ou seja, sistemas que transportem a água que cai em abundância nos meses de inverno e que é retida em barragens, represas ou mesmo aquíferos subterrâneos, e distribuam a sua disponibilidade ao longo do ano, nomeadamente durante os períodos com temperaturas mais favoráveis ao crescimento e desenvolvimento das plantas. Assim, estes sistemas tornam-se muito menos dependentes da variabilidade das condições climatéricas que se verifica de ano para ano, dando sustentabilidade económica ao desenvolvimento de certos territórios que, sem este tipo de recurso, passariam por processos de abandono.

Relativamente à gestão sustentável das florestas, as intervenções visam potenciar o papel que os recursos florestais desempenham enquanto recursos globais que fornecem uma gama variada de benefícios ambientais, culturais, económicos e sociais e de produtos naturais renováveis, como madeira, combustíveis, fibras, recursos alimentares e químicos, com inúmeras aplicações e com uma clara influência na vivência das comunidades rurais. Ao nível do ecossistema, fornecem serviços vitais, designadamente no combate à desertificação, proteção de cursos de água, regulação climática, manutenção da biodiversidade e preservação de valores sociais e culturais. Nesse quadro, as intervenções envolvem a promoção do ordenamento florestal, através da promoção de uma gestão florestal ativa, incluindo uma melhor gestão da carga de combustível e de uma paisagem diversificada e em mosaicos, a promoção de cadeias económicas diversificadas e com valor, pela promoção da inovação e a capacitação dos agentes da fileira e a promoção da utilização dos produtos florestais no âmbito da economia circular, incluindo a bioeconomia, e o potenciar do efeito de sumidouro das florestas, pela proteção e reabilitação dos ecossistemas florestais.

No que se refere à utilização eficiente de recursos nos setores agrícola, alimentar e florestal, as intervenções enquadram-se numa lógica de aprofundamento da gestão eficiente e sustentável dos recursos, da proteção ambiental, da adoção de processos e técnicas inovadoras nesta matéria, nomeadamente a agricultura de precisão, a valorização de subprodutos agrícolas e florestais e o incentivo à utilização e produção de fontes de energias renováveis, que permita uma intensificação sustentável da produção, envolvendo a adaptação aos efeitos das alterações climáticas, reforçando o papel de sumidouro de carbono pelo setor agroflorestal e contribuindo para a resiliência dos territórios, a promoção do desenvolvimento sustentável, numa lógica de uma gestão eficiente de recursos naturais, como a água, os solos e o ar, e o potenciar da bioeconomia sustentável e circular no complexo agroflorestal e também agroalimentar, na ótica da redução do desperdício alimentar.

As bacias hidrográficas de Portugal continental estão sujeitas a pressões ambientais de várias origens, sendo conhecidos alguns problemas persistentes ligados às práticas de atividades agropecuárias e agroindustriais.

A Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais 2030 (ENEAPAI 2030) dá ênfase à urgência na resolução da situação ambiental conhecida e define uma estratégia sustentável para o período até 2030, porque assume como principal meta a melhoria significativa da qualidade das massas de água das regiões hidrográficas do País, idealmente e de acordo com as metas definidas pela Diretiva-Quadro da Água até 2027, contemplando o território nacional continental e abrangendo, enquanto atividades prioritárias imediatas, as atividades realizadas em regime de produção intensivo dos setores da suinicultura e da bovinicultura, em particular as explorações pecuárias que ainda não dispõem de soluções que assegurem o cumprimento da legislação em vigor.

Por último, quanto à proteção dos ecossistemas e da biodiversidade, as intervenções envolvem a valorização de bens públicos ligados à proteção das paisagens, biodiversidade e serviços ligados aos ecossistemas, através da melhoria do estado de conservação dos ecossistemas agrícolas e florestais, bem como da promoção dos serviços a eles associados, contribuindo para a proteção e conservação do solo e o combate à desertificação, da promoção da proteção da biodiversidade doméstica (vegetal e animal) e da remuneração da produção adequada de bens públicos que permitam a manutenção de produção por razões de fragilidade conjuntural ou de gestão territorial, e a proteção, manutenção e restauro dos sítios da rede Natura 2000.

#### 3.3.5 — Economia do mar sustentável

A agenda, neste domínio, tem por objetivo assegurar a sustentabilidade ambiental dos recursos marinhos, articulando-a com o reforço do potencial económico estratégico da economia do mar prosseguido no âmbito da agenda temática 2.

Para isso será estabelecida a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas no mar português e definidos os respetivos planos de gestão, de forma a proteger os principais *habitats* e ecossistemas marinhos vulneráveis e dar cumprimento aos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas de abranger 14 % até 2020 e 30 % até 2030.

Se para Portugal o mar significa um potencial de oportunidades e crescimento, associados a investigação e inovação, emprego, lazer e oportunidade para o crescimento e a criação de riqueza, aumentando o valor acrescentado dos produtos da pesca e da aquicultura e I&I, e a exploração de novos recursos e novas aplicações, tem também de significar preservação da biodiversidade e garantia da sustentabilidade. O mar é uma das principais fontes de material de base biológica que urge preservar e valorizar. Acima de tudo, o mar alberga serviços ecossistémicos e capital natural que, se bem geridos, permitirão a Portugal prosperar e ter um papel de destaque numa década marcada pelas alterações climáticas e pela escassez de alimento.

Os mares e oceanos são também elementos estabilizadores de processos biogeofísicos, como o do ciclo do carbono, que hoje estão enfraquecidos: acidificação, aumento da temperatura média, presença de plásticos e menos oxigénio são consequências da poluição ligada ao uso intensivo de fertilizantes em terra, às descargas de poluentes, às alterações climáticas, entre outros fatores. Ora, o potencial do mar apenas poderá concretizar-se se os oceanos permanecerem sistemas estáveis e resilientes, de onde se possa explorar recursos de forma suficiente e eficaz, garantindo a sustentabilidade e a preservação dos valores fundamentais do ambiente marinho.

Adicionalmente, a pesca tem de ser apoiada na sua modernização e reestruturação, face às reais oportunidades de pesca, e a pesca artesanal tem de ser protegida, garantindo a sustentabilidade das inúmeras comunidades piscatórias das zonas costeiras.

Por outro lado, a aquicultura nacional, nas suas vertentes mais inovadoras e sustentáveis, incluindo a aquicultura integrada multitrófica e a *offshore*, tem capacidade para produzir muito mais, diminuindo o peso das importações nacionais de matéria e promovendo a capacidade interna na produção alimentar.

A preservação e valorização deste recurso exige assim uma intervenção articulada que combine as intervenções focadas no aumento do potencial económico estratégico da economia do mar,

prosseguidas no âmbito da agenda temática 2, com as intervenções focadas na sustentabilidade que constituem o âmbito deste domínio.

Tendo em conta estes objetivos, serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Apoiar a reestruturação da pesca artesanal e as artes de pesca seletivas para uma pesca sustentável e contribuir para a valorização do pescado;
- Promover a modernização das frotas de pesca com embarcações com eficiência energética, digital e rendimento justo;
- Promover a I&I e a prospeção de novos recursos e novas aplicações;
- Promover a utilização sustentável dos recursos e a biodiversidade marinha;
- Promover uma pesca e uma aquicultura eficientes em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento.

Estas intervenções terão como metas a renovação/modernização de 25 % da frota ativa de pequena pesca, o aumento em 5 % do número de postos de trabalho nas principais comunidades piscatórias, o aumento do nível de qualificação nos setores da pesca e aquicultura nacionais, a redução a zero dos segmentos da frota em desequilíbrio, o incremento da produção aquícola até às 25 000 t, a diminuição da importação de pescado e o aumento das exportações, a classificação de 30 % do espaço marítimo como áreas marinhas protegidas até 2030 e atingir o bom estado ambiental das águas marinhas até 2024.

Quanto ao apoio à pesca artesanal, às artes de pesca sustentáveis e à valorização do pescado, as intervenções visam a manutenção em atividade deste segmento orientado para a exploração sustentável dos recursos, com a adaptação da frota e a modernização dos portos de pesca, das primeira e segunda vendas do pescado a níveis adequados de segurança, habitabilidade, eficiência energética, melhoria das condições de trabalho e de conservação, higiene e segurança alimentar, contribuindo para uma maior valorização do pescado no produtor. As intervenções neste eixo visam ainda a promoção do desenvolvimento de atividades económicas complementares e/ou alternativas à pesca, criando postos de trabalho dirigidos para os profissionais do setor.

Relativamente à promoção da I&I e da exploração de novos recursos e novas aplicações, as intervenções serão articuladas com as prosseguidas no quadro da agenda temática 2, que privilegiam os tópicos determinantes para a valorização da cadeia de valor da economia do mar, alicerçados em *clusters* de base produtiva e tecnológica, envolvendo o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce de perigos naturais no quadro da mudança climática, a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento de novos modelos de exploração e financiamento sustentável e assentes em tecnologias inovadoras de impacto carbónico positivo, a promoção da sustentabilidade das funções e serviços dos ecossistemas marinhos e a contribuição para a base científica do ordenamento do espaço marinho, a investigação de novos produtos alimentares e nutricionais sustentáveis de origem marinha, seguros, com valor nutricional e segurança alimentar, garantindo a rastreabilidade dos produtos, e desenhados à medida das necessidades dos consumidores, e o desenvolvimento de novas ferramentas de monitorização dos subsistemas terrestres, com foco na região med-atlântica.

No que se refere à promoção da utilização sustentável dos recursos e da biodiversidade marinha, as intervenções visam garantir o bom estado ambiental das águas marinhas do Atlântico Nordeste, constituindo-se como um oceano dinâmico e ecologicamente diverso, limpo, são e produtivo nas suas condições intrínsecas, envolvendo o funcionamento dos seus ecossistemas, o aumento da capacidade científica e técnica para um melhor e maior conhecimento do oceano, o incentivo à redução do lixo marinho no espaço Atlântico, envolvendo a participação cívica e das comunidades diretamente afetadas, a execução do Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo e o reforço da Bioeconomia Azul e da Literacia do Oceano.

Por último, no que respeita à promoção de uma pesca e uma aquicultura ambientalmente sustentáveis e eficientes em termos de recursos, as intervenções visam prosseguir o objetivo de recuperar e manter as espécies ao nível do «Rendimento Máximo Sustentável» e o bom funcionamento dos ecossistemas, em linha com a Política Comum das Pescas, envolvendo uma gestão da frota articulada com a conservação e exploração sustentável dos recursos biológicos marinhos,

assegurando a modernização e competitividade do setor, a garantia de acesso a infraestruturas e equipamentos de apoio adequados, a disponibilidade de dados e de conhecimento científico imprescindíveis à gestão sustentável das pescarias e ao melhor aproveitamento dos recursos e apoiar o desenvolvimento de sistemas eficientes de controlo, a promoção e o desenvolvimento de uma aquicultura sustentável e competitiva, capaz de fornecer aos consumidores produtos seguros e de elevado valor nutricional, e melhorar a informação ao consumidor e a rastreabilidade dos produtos da pesca e da aquicultura.

### 3.4 — Agenda temática

#### Um país competitivo externamente e coeso internamente

Esta agenda temática tem por visão potenciar a competitividade externa e a coesão interna do conjunto do território nacional.

A estratégia de desenvolvimento do País quer potenciar a competitividade de cada um dos seus territórios e assegurar níveis elevados de coesão. Apesar da sua dimensão, o território português está longe de ser um território homogéneo, apresentando uma elevada diversidade que importa explorar.

Neste contexto, sublinha-se a importância das estratégias regionais de especialização inteligente, como elemento diferenciador do território, focando as prioridades de política pública e a alocação de recursos em atividades de maior valor acrescentado e/ou de maior potencial de crescimento. Importa assim, aumentar a consistência dos ecossistemas de inovação regionais e encontrar respostas ajustadas à realidade dos recursos e da sua qualificação. A concentração dos processos de investigação e transferência e dos mecanismos de descoberta empreendedora tem-se demonstrado um instrumento adequado à coesão competitiva dos territórios.

Assumem relevância nesta agenda a promoção da competitividade das redes urbanas, projetando externamente o País a partir da faixa atlântica e aproveitando o potencial geográfico e económico das Regiões Autónomas, mas também a promoção do desenvolvimento dos territórios de baixa densidade/interior, potenciando as cidades médias, com base no potencial endógeno e na diversificação da base económica, melhorando a cooperação transfronteiriça e a ligação ao mercado ibérico. Para favorecer a competitividade e a coesão do território pretende-se concluir as ligações rodoviárias aos portos, aos parques de inovação, empresariais e industriais, bem como um conjunto de ligações rodo e ferroviárias necessárias para a estruturação funcional dos territórios, e ainda a conectividade digital de qualidade em todo o território nacional.

A expansão urbana e crescimento das áreas de edificação dispersa nas últimas décadas em Portugal determinaram um aumento substancial do conjunto de infraestruturas e equipamentos, desde vias de comunicação e equipamentos de fins diversos a redes de abastecimento e drenagem de águas residuais e de águas pluviais, de forma a servir as populações que se distribuíam pelo território, nomeadamente nas periferias das cidades, muitas vezes de forma desordenada.

Os territórios da baixa densidade/interior enfrentaram nas últimas décadas um círculo vicioso de quebras de emprego, perda populacional e degradação da provisão de serviços públicos e privados com consequência direta na atratividade destes territórios. De facto, os processos de reorganização territorial das redes de serviços públicos (educação, saúde, justiça, etc.), no sentido da sua maior concentração (e conseqüente alargamento das respetivas áreas de influência), conduziram ao encerramento de diferentes unidades em diversos locais, comprometendo muitas vezes, apesar das mudanças registadas ao nível dos sistemas de mobilidade, os patamares mínimos de acesso, equidade e cobertura. Com efeito, a escassez da procura e de escala bem como a fraca conectividade digital em diversas zonas do País têm desincentivado o surgimento de respostas que permitam manter níveis de acesso adequados, em diferentes domínios, contribuindo para gerar e reforçar dinâmicas de exclusão e desigualdade, que por sua vez tendem a agravar os fenómenos de abandono e a dificultar, cada vez mais, a fixação das populações.

A escassez populacional destes territórios constitui, atualmente, o principal obstáculo à sua atratividade enquanto destino de investimento e, conseqüentemente, a estratégias de desenvolvimento sustentáveis dos mesmos.



A inversão deste círculo vicioso exige abordagens integradas de competitividade e coesão e fortes articulações entre estes territórios e os centros urbanos que o estruturam. Neste contexto, importará garantir o pleno aproveitamento dos recursos endógenos destes territórios, bem como dos recursos geológicos que as mesmas possuem, em pleno respeito pela sustentabilidade ambiental dessas atividades económicas, com forte capacidade para gerar emprego e riqueza que potencie o desenvolvimento destes territórios.

Importa também acompanhar os efeitos socioeconómicos nos territórios especialmente afetados pelas medidas de política associadas à transição energética.

Relativamente ao desafio de projeção da faixa atlântica, a última década (2005-2015) marcou um período próspero na atividade dos principais portos comerciais do continente, decorrida uma década de investimentos cruciais para o desenvolvimento do setor, tendo registado um crescimento global de 42 % no movimento total de mercadorias e uma taxa de crescimento média anual de 4 %. Atualmente, verifica-se uma crescente procura de armadores internacionais por terminais *hub* na Europa, assim como um aumento do consumo interno nacional, da produção, do comércio externo e das exportações, que criam pressão sobre os portos nacionais. Acrescem, ainda, desafios globais, como a emergência de novas rotas marítimas globais como alternativa à Rota do Mar do Norte, os constrangimentos físicos dos portos para acolhimento dos navios de grandes dimensões, bem como a concentração e verticalização das grandes alianças marítimas mundiais. As dimensões dos navios aumentarão a dependência e importância do denominado transporte *feeder* (transporte «de alimentação») como componente da cadeia de transporte. A escolha do porto com capacidade de resposta operacional a este desafio físico será decisiva, uma vez que serão substituídos portos sem capacidade de resposta por portos com essa capacidade. Os portos sul-europeus enfrentam a concorrência dos portos europeus e da evolução dos portos no Norte de África. Nesse sentido, ocorrendo uma alteração dos padrões de logística e de comércio internacional, a função de transbordo e de *feeder* poderá também ser uma oportunidade para os portos do Sul da Europa, particularmente para Portugal, face à tendência de congestionamento da faixa portuária norte-europeia, considerando a sua capacidade de resposta à procura por navios de grandes dimensões e à eficiência das ligações ao *hinterland*.

Noutro domínio, apesar dos investimentos efetuados em meios de monitorização marítimos e marinhos utilizados para o desenvolvimento das competências e da estratégia nacional para o mar, nas vertentes de defesa, segurança, proteção, salvaguarda marítima, extensão da plataforma, desenvolvimento da economia do mar e apoio à política comum de pescas, existe uma enorme desproporção entre os meios disponíveis e a extensão da área oceânica sob soberania e jurisdição nacional.

No que respeita às áreas de fronteira entre Portugal e Espanha, as mesmas sobressaem em termos de disparidades socioeconómicas e demográficas face aos restantes espaços da Península Ibérica, condicionando as oportunidades de cooperação e de integração. Apesar de ser a fronteira mais antiga e extensa da UE — apresenta 1234 km de extensão e representa 27 % do território ibérico —, é apenas ocupada por 8 % da população dos dois Estados, correspondente a pouco mais de 4 milhões de habitantes. Esta é uma diferença estrutural significativa relativamente ao resto da Europa, onde historicamente as zonas mais populosas e prósperas são as de fronteira. Esta baixa densidade assume particular relevância tendo em conta as dinâmicas das últimas décadas, que apontam para situações de risco de grande parte das regiões transfronteiriças, fazendo antever um agravamento do cenário de vulnerabilidade demográfica, social e económica, que ultrapassa o problema da baixa densidade, e que se expressa no acentuado despovoamento, com variações populacionais negativas, em particular a saída da população jovem, no envelhecimento e dependência, com as regiões fronteiriças a observarem valores muito superiores às médias nacionais e europeias dos indicadores de dependência (270 nestas regiões face a 153,2 na média nacional e 125,8 na média UE), e no predomínio do rural, com quase 60 % do seu território a entrar nesta categoria, e 50 % da sua população a residir em centros urbanos com menos de 10 mil habitantes (à exceção de Badajoz, os principais centros urbanos da Península Ibérica não se localizam na proximidade da fronteira), encontrando-se em geral pior infraestruturados em termos físicos e digitais e apresentando maiores dificuldades de deslocação e de acesso aos equipamentos e serviços e menor competitividade regional, com as regiões de fronteira de Portugal e Espanha a surgirem

na cauda da Europa como territórios piores classificados ao nível de desempenho da inovação e competitividade regional, sendo bem patentes as debilidades no seu tecido produtivo, mercado de trabalho, sistema regional de inovação.

Estamos assim perante uma agenda de base territorial que consubstancia o modelo de desenvolvimento territorial adotado no PNROT, e concretiza em cada um dos territórios nacionais os objetivos das restantes três agendas temáticas. A plena implementação e eficácia das intervenções envolverá o aprofundamento da descentralização de competências, no quadro de uma boa governação, mas também a adoção de modelos adequados de governação multinível que articulem as intervenções às várias escalas territoriais.

Esta agenda será assim estruturada em quatro domínios fundamentais:

- Competitividade das redes urbanas;
- Competitividade e coesão na baixa densidade;
- Projeção da faixa atlântica;
- Inserção territorial no mercado ibérico.

Estes domínios materializam o objetivo de explorar as vantagens de cada um dos territórios que compõem o todo nacional e valorizar essa diversidade para potenciar a competitividade do País e, dessa forma, contribuir para o desenvolvimento harmonioso de Portugal.

#### 3.4.1 — Competitividade das redes urbanas

Este domínio tem por objetivo central potenciar o papel das cidades e as zonas urbanas enquanto fatores de competitividade nacional.

A intervenção neste domínio decorre do reconhecimento do papel central assumido pelas cidades enquanto centros de aglomeração da massa crítica necessária à competitividade, onde se concentram também os desafios à sustentabilidade e com mais intensidade se sente a necessidade de inclusão de grupos e comunidades desfavorecidas.

As cidades e as zonas urbanas concentram a população, são os principais centros de negócios, de desenvolvimento das atividades comerciais e de empreendedorismo, os espaços de investigação e inovação, os territórios de educação superior e formação altamente especializada e interação cultural e podem por isso desempenhar um papel central no crescimento e na criação de emprego.

No quadro do fortalecimento do desenvolvimento urbano policêntrico e do reforço horizontal e vertical das interações no âmbito do sistema urbano como meios essenciais para o desenvolvimento sustentável e a coesão territorial, as metrópoles e principais cidades portuguesas devem conseguir afirmar-se como motores e rótulas de internacionalização, competitividade e coesão de toda a base territorial do País. Com base no princípio de economia de aglomeração e massa crítica, incluindo a concentração institucional, infraestrutural e de recursos humanos mais qualificados, a competitividade global e de inovação do País depende da capacidade de o conjunto das áreas metropolitanas e das principais cidades ver reforçada a sua inserção em redes globalizadas.

Por outro lado, os grandes desafios demográficos, climáticos, socioeconómicos e tecnológicos que Portugal enfrentará nos próximos anos jogam-se de modo crítico nas cidades e na capacidade da cooperação intermunicipal se assumir como o foco de referência estratégica subjacente aos objetivos de estruturação urbana, competitividade, eficiência e equidade dos territórios e de desenvolvimento sustentável do território.

Estes desafios exigem abordagens integradas, de base funcional e intermunicipal, que promovam o adequado acesso das populações a serviços de interesse geral e o fornecimento de serviços de interesse da economia local e, de forma articulada e complementar, de base local, que suscitem o envolvimento e a participação dos atores locais na promoção da atratividade e da qualidade de vida das suas cidades, no melhor aproveitamento dos recursos naturais e territoriais e na redução da pegada ecológica das áreas urbanas e edificadas.

Assegurar que as cidades e zonas urbanas constituem espaços atrativos de cidadania e coesão, mitigando os fatores causadores de insegurança e exclusão, torna necessário que para além de condições adequadas de acesso à habitação (previsto, na dimensão de garantia de acesso

condigno, na agenda temática «As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade») se promova o acesso a equipamentos e serviços de proximidade de saúde, social, educação e desporto, permitindo que as comunidades urbanas se desenvolvam de modo sustentável e integrado. No caso da saúde, importa considerar o domínio «Resiliência do sistema de saúde» da agenda temática «As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade» na qual está previsto o reforço da rede quer na perspetiva do acesso quer na perspetiva do reforço da resiliência do SNS.

A temática da mobilidade é outro fator determinante para a atratividade e sustentabilidade das cidades e para a articulação do sistema urbano, tendo de responder igualmente a novas exigências em termos de saúde pública como se tornou patente durante a pandemia. Neste domínio deverá ser tido em consideração o domínio «Descarbonizar a sociedade e promover a transição energética» da agenda temática «Sustentabilidade dos recursos e adaptação às alterações climáticas» e, em particular, o eixo de intervenção «Promover a mobilidade sustentável». As intervenções que visem promover a mobilidade urbana sustentável deverão ter em atenção a evolução que se prevê no mercado de trabalho em termos de regimes de prestação de trabalho e como estas eventuais alterações se repercutirão na procura de transportes públicos.

Aos municípios e suas associações, considerando a descentralização de competências em curso, cabe um papel essencial, na fixação e atração de cidadãos, de atividades, de conhecimento e de inovação.

As intervenções a desenvolver incidirão sobre as seguintes áreas-chave:

- Promover redes de cidades de conhecimento, digitalização e inovação;
- Promover a conectividade externa das cidades e das zonas urbanas, nomeadamente ao nível da conectividade digital;
- Melhorar a atratividade e sustentabilidade das cidades e reforçar o sistema urbano e a articulação urbano-rural;
- Apoiar a regeneração física, económica e social das zonas urbanas onde residam comunidades desfavorecidas;
- Promover o papel dos atores da economia social nas redes urbanas, em particular na prestação e gestão de serviços coletivos de interesse geral.

Relativamente à promoção de redes de cidades de conhecimento, digitalização e inovação, as intervenções envolvem o potenciar dos centros de conhecimento e inovação nacionais, afirmando as macrorregiões urbanas nacionais enquanto polos de afirmação e atratividade do País na era da globalização e da economia do conhecimento, através, nomeadamente, do estabelecimento de parcerias para a inovação urbana, da promoção dos seus ecossistemas de inovação e da organização do investimento em equipamentos estruturantes de suporte à digitalização e inovação.

No que respeita à promoção da conectividade externa das cidades e das zonas urbanas, as intervenções envolvem o reforço e afirmação das infraestruturas de conectividade externa estruturantes do território nacional, nomeadamente os *hub* aeroportuários de Lisboa e Porto, bem como a ligação ferroviária entre as duas macrorregiões urbanas nacionais, e na melhoria das infraestruturas de conectividade digital no território nacional e nas ligações aos principais centros de produção de conhecimento internacionais, com a implementação de conectividade de nova geração em Portugal e a cobertura ininterrupta dos principais eixos rodoviários e ferroviários até 2025, e a substituição dos cabos submarinos continente, Açores e Madeira (Anel CAM).

Quanto à melhoria da atratividade e sustentabilidade das cidades e reforço do sistema urbano e da articulação urbano-rural, as intervenções envolvem a promoção da reabilitação do edificado, contribuindo para a atratividade dos territórios e fixação de pessoas, o reforço, modernização e capacitação das redes de equipamentos e serviços de interesse geral que estructurem a prestação de serviços nos territórios funcionais relevantes (com particular relevância na articulação urbano-rural, nomeadamente nos territórios de baixa densidade/interior em que os centros urbanos desempenham um papel determinante na estruturação do território e do acesso aos serviços, nomeadamente através do acesso à distância ou digital), a promoção da revitalização económica e qualificação turística, comercial e cultural, a qualificação do ambiente urbano e do espaço público, através da

promoção de corredores verdes que forneçam oportunidades para a atividade física e desportiva, para a fruição da natureza e para o lazer. Especificamente no que se refere ao reforço do sistema urbano nacional, as intervenções contemplarão a estruturação da mobilidade inter-regional de pessoas e bens, com a promoção da acessibilidade equitativa, reforçando a rede do sistema de mobilidade no território nacional para promover a equidade de acesso, de forma articulada com as intervenções no domínio da mobilidade intraurbana contempladas na agenda 3. Envolve ainda o reforço da estruturação policêntrica do território, através de programas de investimento e financiamento das condições transversais (imateriais) de governança territorial e capacitação dos atores com vista à efetiva territorialização das políticas públicas, do estabelecimento de acordos multinível para a proximidade dos serviços e do desenvolvimento de ações inovadoras para a proximidade dos serviços. A acessibilidade adequada a todos os serviços de interesse geral e, em particular, aos serviços de saúde constitui uma prioridade.

Relativamente ao apoio à regeneração física, económica e social das zonas urbanas onde residam comunidades desfavorecidas, as intervenções envolvem o combate à pobreza urbana e à exclusão socioespacial nas cidades, através nomeadamente da promoção de programas integrados de regeneração de áreas urbanas desfavorecidas, da dotação e qualificação dos equipamentos e serviços de interesse geral e da promoção da integração de pessoas em situação de vulnerabilidade.

No que se refere à promoção do papel dos atores da economia social nas redes urbanas, as intervenções envolvem a capacitação e modernização das entidades da economia social e a dinamização das economias locais, potenciando a criação de empresas e emprego e a oferta de um conjunto alargado de respostas sociais em contexto urbano, direcionadas sobretudo para os grupos mais vulneráveis, tal como identificado no quadro da agenda temática 1, com um papel determinante no combate às situações de pobreza, assim como na promoção da inclusão social e da conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar.

#### 3.4.2 — Competitividade e coesão na baixa densidade

As intervenções neste domínio visam promover a competitividade e coesão dos territórios da baixa densidade/interior.

A assunção dos territórios de baixa densidade/interior como espaços de oportunidades e não apenas como territórios problema, tendo como argumento o seu potencial endógeno e o aproveitamento do impulso que as novas normas sociais associadas à pandemia e às novas metodologias de trabalho proporcionam como oportunidade para atrair e reter pessoas, constitui um imperativo na definição de estratégias de desenvolvimento sustentável. Esta visão pela positiva, em que os recursos endógenos, geológicos, naturais, patrimoniais e culturais se constituem como ativos na dinamização económica por via da diferenciação, concorre diretamente para a afirmação dos territórios, quer pela valorização das produções locais de excelência quer enquanto destinos turísticos sustentáveis.

Estes recursos associados aos territórios revestem diferentes naturezas — materiais e imateriais —, sendo que o seu potencial de valorização deve ocorrer de forma integrada e multissetorial. Ao nível dos recursos materiais, incluem-se quer o património histórico-cultural edificado, que tanto diz respeito a construções tradicionais, nomeadamente edificado ligado ao artesanato, à indústria, à agricultura, à defesa, à religião, ao lazer ou simplesmente a um estilo arquitetónico ou à vida coletiva, como bens móveis, dos quais se salientam os produtos que resultam da adaptação às condições locais, às tradições culturais ou aos modos de preparação e transformação de produtos. São exemplos de produtos as variedades vegetais regionais de plantas (frutos, legumes, etc.), as raças autóctones e os produtos transformados (vinhos, queijos, produtos de charcutaria, etc.), muitos dos quais merecedores de um reconhecimento de qualidade, ou ainda os produtos artesanais. Por sua vez, a nível imaterial, incluem-se desde as técnicas e os «saberes-fazer» (e. g. criação das paisagens, construção de edificado, fabrico de mobiliário, ou transformação de produtos da terra) a todo o património imaterial e oral (tradições, músicas, literatura, formas de expressão, contos e lendas, hábitos e costumes e as festividades cíclicas), que marcam a etnografia e testemunham um sistema identitário presente nos territórios.

No que diz respeito aos produtos locais associados a práticas de produção de um território e à sua história, de onde se incluem os produtos agroalimentares e artesanais, estes têm, nos últimos tempos, vindo a ganhar espaço e relevância no mercado. As questões relacionadas com a segurança e qualidade alimentar, a busca pelo que é autêntico, genuíno e original, as memórias associadas aos sabores, cheiros e texturas, as preocupações ambientais são elementos cada vez mais valorizados e que condicionam as decisões dos consumidores. O mercado (de características nicho), os produtores locais, os territórios devem não só tirar partido destas oportunidades como potenciá-las e ampliá-las diversificando e qualificando as ofertas.

Nesse sentido, importa promover a valorização dos recursos existentes nesses territórios, como alavancas de um desenvolvimento sustentável, e assegurar níveis adequados de provisão de bens e serviços públicos que contribuam para reforçar a capacidade de estes territórios atraírem e reterem população e atividades. De entre estes recursos, importa destacar os recursos geológicos, cuja presença está particularmente concentrada nos territórios de baixa densidade/interior, importa garantir condições para assegurar o seu mapeamento e potencial extrativo, garantindo as condições necessárias para que a sua exploração possa ser feita à luz dos melhores padrões internacionais de respeito pelo ambiente e para o desenvolvimento do *cluster* mineiro que potencie o desenvolvimento de fileiras nacionais de valorização destes recursos, com forte impacto no desenvolvimento e emprego dos diversos territórios.

O turismo, pelo efeito contágio a outros setores, tem particular relevância nestes territórios quando centrado nos valores patrimoniais e paisagísticos em estreita articulação com a valorização e integração das produções locais nas estratégias de promoção e afirmação dos territórios (gastro-nomia, produtos locais de excelência, programas e eventos temáticos ligados aos produtos locais). Surge mesmo como alavanca de um desenvolvimento sustentável, reforçando a capacidade destes territórios em atraírem e reterem população, conhecimento, massa crítica e atividades geradoras de emprego e dinamização económica dos territórios.

No contexto da baixa densidade, a política das cidades (incluindo vilas/sedes de concelho) e os sistemas urbanos que as organizam apresentam uma relevância determinante no desenvolvimento e competitividade dos territórios, na medida em que são o garante da provisão de um conjunto de serviços e infraestruturas fundamentais (infraestruturas, conhecimento, ambiente e funções urbanas). Os territórios de baixa densidade/interior demográfica e as suas regiões são tanto mais competitivos, na sua globalidade, se as suas cidades alavancarem o desenvolvimento económico e social e estruturarem a provisão de serviços de interesse geral (e. g. saúde, educação, social, desporto). Neste contexto, a importância de uma cidade nestes territórios não deriva tanto da sua dimensão demográfica mas sim da forma qualitativa como se insere no sistema urbano de proximidade e como se relaciona com os restantes territórios em termos qualitativos. No caso da saúde, importa considerar o domínio «Resiliência do sistema de saúde» da agenda temática «As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade», na qual está previsto o reforço da rede quer na perspetiva do acesso quer na perspetiva do reforço da resiliência do SNS.

As cidades, neste contexto da baixa densidade, devem ser afirmadas como espaços com uma qualidade urbanística e de vida alternativos às cidades do Litoral. É, aliás, importante dar-lhes significado e valor nacional, dentro de uma perspetiva de seletividade e discriminação positiva, tomando como fator importante a diversificação e tipificação.

Para prosseguir as prioridades e as apostas atrás referidas é fundamental garantir que todos estes territórios de baixa densidade/interior dispõem de conectividade digital de qualidade, permitindo a sua ligação ao mercado interno e global, novas formas de provisão de serviços públicos e a promoção interna e externa dos recursos endógenos e das ofertas turísticas.

Neste domínio, serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Promover o crescimento económico e emprego com base no potencial endógeno e nas possibilidades que o teletrabalho pode proporcionar na fixação de trabalhadores qualificados atraídos pelas características destes territórios, promovendo a valorização em toda a sua plenitude dos recursos endógenos, com particular realce para a aposta no turismo enquanto elemento agregador da estratégia de afirmação dos territórios;



- Conservar, proteger, promover e desenvolver o património natural e cultural;
- Diversificar a base económica, promovendo o aparecimento de novas atividades geradoras de valor e criadoras de emprego;
- Otimizar a gestão e prestação em rede dos serviços coletivos existentes nas áreas da educação, desporto, saúde, cultura, social e de índole económica e associativa, assegurando níveis adequados de provisão de bens e serviços públicos e acesso às redes digitais, potenciando as ligações rural-urbano;
- Potenciar o papel da economia social na gestão da rede de serviços coletivos.

No que respeita à promoção do crescimento económico e emprego com base no potencial endógeno, as intervenções envolvem a valorização e qualificação das produções locais de qualidade e dos recursos naturais, a aposta em cadeias de valor completas estimulando a industrialização da atividade produtiva e as dinâmicas de inovação tecnológica, potenciar as oportunidades de desenvolvimento em torno dos recursos geológicos presentes no território, garantindo um modelo de exploração que respeite o ambiente, a melhoria e alargamento do circuito comercial dos produtos locais, bem como a sua integração em circuitos logísticos de âmbito mais lato, e o posicionamento do turismo como fator de competitividade e alavanca das economias locais. Tendo em conta que muitos destes territórios são territórios predominantemente rurais, a dimensão do desenvolvimento rural será central visando as intervenções responder nesse contexto às fragilidades particulares apresentadas pelos territórios rurais, em que a principal ameaça à sobrevivência está ligada ao despovoamento e envelhecimento da população por inexistência de alternativas económicas e condições de bem-estar para os mais jovens e o consequente esvaziamento económico, com repercussões na competitividade territorial, constituindo uma ameaça à manutenção dos valores naturais, paisagísticos, culturais e económicos que lhe estão associados. As intervenções neste domínio envolverão estratégias coordenadas entre os diferentes agentes, setores e políticas com impacto nos territórios, promovendo a fixação de população, através da criação de condições socioeconómicas que viabilizem as economias rurais, nomeadamente no que se refere ao acesso aos serviços mas também providenciando as condições necessárias para aproveitar a nova tendência para prestação de trabalho à distância, a medidas sociais e medidas de promoção do empreendedorismo, e a promoção da atratividade do território e melhoria da qualidade de vida nas áreas rurais, por via do apoio ao património material e imaterial das zonas rurais, aos serviços básicos à população rural e à promoção do associativismo de base local em meio rural.

Relativamente à conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural, as intervenções serão desenvolvidas em articulação com as abordagens preconizadas na agenda temática 3 sobre este tema e pretendem valorizar o capital natural e cultural como ativos estratégicos para promover o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade/interior e para enfrentar vulnerabilidades crónicas agravadas pelas alterações climáticas. Estas intervenções envolvem a conservação e valorização do património natural e cultural através da melhoria do estado de conservação do primeiro, contrariando a perda de biodiversidade e incrementando o seu capital natural e da reabilitação, requalificação e rendibilização do património histórico-cultural público, a promoção e a valorização do património natural e cultural, através da requalificação de infraestruturas de suporte à valorização e visitação de áreas classificadas, da promoção da criação artística e cultural do património material e imaterial e do apoio à produção e disponibilização de conteúdos e de elementos de promoção turística dos territórios de elevado valor natural e cultural e paisagístico, e a afirmação do valor económico e social do património natural e cultural, fomentando novas atividades geradoras de valor económico e de emprego e concretizar novas formas de governança, suportadas em modelos de gestão partilhada e seguindo o princípio de cooperação e intercâmbio.

Quanto à diversificação da base económica, as intervenções são supletivas em relação às intervenções transversais a implementar no quadro da agenda temática 2, para responder às especificidades destes territórios. Têm por objetivo a melhoria do perfil da sua especialização produtiva, atualmente caracterizado por um peso maioritário de atividades de baixo valor, e o reforço das atividades transacionáveis, envolvendo a captação de investimento, o apoio à criação e atração de emprego, a qualificação do tecido produtivo e o apoio aos ganhos de escala e procura de novos mercados. Para tal, importa concluir as ligações rodoviárias aos parques de inovação, empresariais e industriais e aos mercados abastecedores, para garantir melhores ligações destes territórios ao

mercado interno e aos mercados internacionais. Nestes territórios assumirá ainda grande relevância neste eixo a promoção da economia social e solidária enquanto agente promotor do desenvolvimento da base económica dos territórios, sobretudo na valorização dos seus recursos endógenos.

No que se refere à otimização da gestão e prestação em rede dos serviços coletivos existentes nas áreas da educação, desporto, saúde, cultura, social e de índole económica e associativa, as intervenções serão articuladas com as desenvolvidas no domínio da competitividade das redes urbanas e visam assegurar níveis de acesso adequados aos diferentes serviços públicos, através de soluções integradas e flexíveis, bem como uma total cobertura destes territórios pelas redes digitais, garantindo a equidade socioterritorial das regiões de baixa densidade e em declínio face às restantes regiões do País, o desenvolvimento de respostas de proximidade articuladas e integradas, numa lógica de flexibilidade e de adaptação às especificidades de contexto, tendo em vista reforçar a coesão entre os aglomerados urbanos do Interior e as áreas rurais envolventes, o estabelecimento de mecanismos transversais de governação integrada, que envolvam as diferentes áreas (educação, saúde, proteção social, etc.), por forma a assegurar um funcionamento ágil e eficiente das respostas de proximidade, a criação de condições que favoreçam a revitalização, diversificação e modernização dos tecidos económicos locais, estabelecendo incentivos ao investimento e valorizando os recursos e potencialidades dos territórios, e o desenvolvimento, ao nível das redes de transporte público, de novos modelos de mobilidade local, mais flexíveis e mais capazes de responder às necessidades, tendo em vista a reativação de fluxos entre os aglomerados urbanos e as áreas envolventes. Na sua articulação com o domínio da competitividade das redes urbanas, envolve, igualmente, o reforço da estruturação policêntrica do território, através de programas de investimento e financiamento das condições transversais (imateriais) de governança territorial e capacitação dos atores com vista à efetiva territorialização das políticas públicas, do estabelecimento de acordos multinível para a proximidade dos serviços e do desenvolvimento de ações inovadoras para a proximidade dos serviços.

Já quanto ao potencial do papel da economia social, as intervenções envolvem a capacitação e modernização das entidades da economia social existentes nestes territórios e a dinamização das economias locais, potenciando a criação de empresas e emprego e a oferta de um conjunto alargado de respostas sociais, direcionadas sobretudo para os grupos mais vulneráveis, tal como identificados no quadro da agenda temática 1 mas tendo em conta as especificidades destes territórios, com um papel determinante no combate às situações de pobreza, assim como na promoção da inclusão social e da conciliação entre a atividade profissional e a vida pessoal e familiar.

#### 3.4.3 — Projeção da faixa atlântica

As intervenções no quadro deste domínio visam explorar a profundidade atlântica do litoral nacional potenciada pelas regiões insulares para a projeção da economia portuguesa na economia global, promovendo a competitividade externa portuguesa.

Portugal tem sob sua jurisdição cerca de 50 % das massas de águas marinhas do mar pan-europeu e cerca de 50 % dos respetivos solos e subsolos marinhos. Com uma localização estratégica privilegiada na intersecção das principais rotas mundiais Norte-Sul Este-Oeste, essa posição sai reforçada com o alargamento e aprofundamento do canal do Panamá, que em 2025 se estima, num cenário moderado, venha a atingir 192,5 milhões de toneladas de carga contentorizada transportada e que num cenário otimista poderá atingir 205,2 milhões de carga contentorizada. No entanto, esta vantagem não é suficiente para dar resposta aos desafios e oportunidades que hoje se colocam aos portos comerciais do continente.

Hoje Portugal terá de ir além do desenvolvimento das infraestruturas portuárias, devendo diferenciar-se e construir valor através da afirmação dos seus portos comerciais como plataformas logísticas globais dos grandes operadores mundiais e da sua transformação em *hubs* aceleradores de negócios e tecnologia, eficientes, inteligentes e sustentáveis, liderando a inovação no *green shipping*.

Nesse quadro, serão prosseguidos os seguintes eixos de intervenção:

- Melhorar a competitividade do sistema portuário e do transporte marítimo, promover as redes logísticas e das ligações rodoferroviárias a portos, explorando as oportunidades criadas pela reconfiguração das grandes rotas marítimas de comércio internacional;
- Aproveitar o potencial geográfico e económico das Regiões Autónomas;
- Explorar e gerir a fronteira marítima.

Relativamente à melhoria da competitividade do sistema portuário, as intervenções envolvem o reforço da conectividade externa, das infraestruturas de conexão internacional e das ligações *intra* e intermodais, promovendo uma mobilidade inteligente com a implementação de soluções inovadoras e de novas tecnologias no ecossistema da mobilidade, a promoção e captação de operações de *homeport* e de *turnaround* de cruzeiros.

Quanto ao aproveitamento do potencial geográfico e económico das Regiões Autónomas, as intervenções visam explorar o posicionamento geográfico das duas Regiões Autónomas que potenciam de forma muito vincada a dimensão atlântica do País, designadamente no contexto do Atlântico Norte, com um valor geoestratégico sempre atual, que se evidencia num potencial ao nível da exploração científica e económica, no domínio marítimo e do espaço, e também numa capacidade de gerar valor e emprego a partir das condições edafoclimáticas próprias. As intervenções envolverão a melhoria das acessibilidades externas destas regiões com reforço das conectividades aéreas e marítimas, e a integração num sistema de rede *Hub-and-spoke* no apoio a operadores de transporte marítimo de pequena e média dimensão (fluxos atlânticos — norte/sul e este/oeste)<sup>(2)</sup>.

No que respeita à exploração e gestão da fronteira marítima, tendo em conta que este é um domínio complexo onde se conjugam defesa, segurança, proteção, salvaguarda e gestão de recursos marinhos, entendendo-se os primeiros como condicionantes primários e garantes do desenvolvimento da economia do mar, as intervenções envolvem o assegurar a monitorização das atividades marítimas nos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, o assegurar a capacidade de monitorização regular do estado dos recursos e ecossistemas marinhos, o aumento da capacidade de monitorização sobre o tráfego marítimo-portuário, as atividades em curso e a capacidade de vigilância, fiscalização e repressão de ilícitos marítimos e da criminalidade transnacional nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e o aumento da segurança, proteção e salvaguarda do meio ambiente nas zonas costeiras e ribeirinhas.

#### 3.4.4 — Inserção territorial no mercado ibérico

Este domínio visa a aposta na centralidade ibérica dos territórios transfronteiriços com a identificação de projetos específicos, capazes de alavancar um novo paradigma na relação transfronteiriça e de favorecer a coesão territorial destes espaços.

Se a projeção da faixa atlântica assume grande relevância para a projeção externa da economia portuguesa, a projeção continental e, em particular, no mercado ibérico constitui uma oportunidade que não pode igualmente deixar de ser explorada.

Os territórios de fronteira continental caracterizam-se pela maior proximidade ao mercado ibérico e aos países do centro da UE, pelo que a exploração da importância estratégica e da localização privilegiada destas nossas regiões fronteiriças continentais no contexto das relações ibéricas, ou mesmo, em termos mais amplos, tendo em vista o aprofundamento do mercado único europeu, não pode ser descurada.

Estes projetos devem ser capazes de concentrar os recursos disponibilizados e traduzi-los em iniciativas capazes de mobilizar a ação concertada dos dois lados da fronteira, de modo a produzir resultados que de outra forma não seriam atingíveis.

A ação neste domínio envolverá os seguintes eixos de intervenção:

- Adotar e implementar uma estratégia de orientação para o mercado ibérico dos territórios das regiões de fronteira continental, promovendo o planeamento integrado da cooperação transfronteiriça e incentivando a atividade económica nos territórios confinantes com Espanha;
- Melhorar as ligações rodoferroviárias transfronteiriças.

Relativamente à adoção e implementação de uma estratégia de orientação para o mercado ibérico dos territórios das regiões de fronteira continental, as intervenções envolvem a promoção da competitividade e atratividade dos territórios fronteiriços, a preservação e valorização dos recursos naturais, patrimoniais e culturais comuns, o aumento da resiliência dos territórios fronteiriços aos riscos e catástrofes, a eliminação de barreiras e custos de contexto à mobilidade transfronteiriça e a intensificação da articulação e cooperação territorial. Estas intervenções estão previstas na Estratégia Comum de Desenvolvimento Transfronteiriço Portugal-Espanha e articuladas com as

prosseguidas no âmbito do domínio estratégico da competitividade e coesão nos territórios do Interior, até porque estas regiões são fundamentalmente territórios de baixa densidade/interior, mas pretendem explorar o potencial da cooperação transfronteiriça enquanto fator de aumento de eficácia das mesmas, valorizado os fatores distintivos destes territórios.

No que respeita à melhoria das ligações rodoferroviárias transfronteiriças, as intervenções têm como objetivo responder aos constrangimentos e desafios associados à projeção da economia nacional e da inserção territorial no *hinterland* ibérico. Envolvem as dimensões de conectividade ferroviária e conectividade rodoviária transfronteiriças para reforçar a conectividade externa e as infraestruturas de conexão internacional. Relativamente às ligações ferroviárias, as intervenções surgem articuladas com o desenvolvimento em curso de infraestruturas de cariz vários — portuário, aeroportuário, ferroviário — na faixa atlântica do País, completando redes e assegurando a melhoria da ligação do Litoral com o Interior Ibérico tanto na circulação de passageiros como de mercadorias, potenciando os impactos das referidas infraestruturas.

#### 4 — Financiamento e modelo de governação

A prossecução desta estratégia mobilizará instrumentos de natureza diversa, nomeadamente legais, financeiros e fiscais, e envolverá a mobilização das diversas fontes de financiamento, nomeadamente:

a) Fundos europeus:

i) Os fundos europeus do novo Acordo de Parceria (Fundos da Política de Coesão) e do PEPAC (Fundos da Política Agrícola Comum e do Desenvolvimento Rural);

ii) Os fundos adicionais do pacote do Next Generation EU, principalmente do Instrumento Recuperação e Resiliência (que financiará o PRR), do REACT e do Fundo de Transição Justa;

iii) Os fundos europeus de gestão centralizada, principalmente do Horizonte Europa e CEF (Connecting European Facility);

b) Outros fundos nacionais: Orçamento do Estado e fundos específicos, nomeadamente o Fundo Ambiental;

c) Empréstimos de instituições financeiras nacionais ou internacionais, como, por exemplo, o Banco Europeu de Investimento;

d) Fontes de financiamento do setor privado.

As tarefas de acompanhamento, monitorização e avaliação da Estratégia Portugal 2030 beneficiarão bastante do modelo de governação que nos termos da regulamentação comunitária aplicável vai ser definido para os dois grandes instrumentos de execução — os Programas Operacionais do futuro Acordo de Parceria e do PRR.

Serão assumidos como principais princípios orientadores a simplificação, orientação para resultados, transparência e prestação de contas, subsidiariedade e responsabilização, segregação das funções de gestão e prevenção de conflitos de interesse e sinergias entre fontes de financiamento nacionais e comunitárias.

Em termos formais, a Estratégia Portugal 2030 será objeto de monitorização com a apresentação de um relatório anual de acompanhamento, que será apreciado em Conselho de Ministros.

<sup>(1)</sup> Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), junho de 2020.

<sup>(2)</sup> Naturalmente que as Regiões Autónomas são abrangidas pelas restantes agendas, domínios e eixos da presente Estratégia, nomeadamente na promoção de estratégias próprias de competitividade e coesão territorial e sempre atendendo às suas especificidades territoriais. Neste eixo, constam apenas as questões centrais do seu papel ímpar na promoção da Estratégia Atlântica de Portugal.