



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Grandes Opções do Plano para 2005-2009

Principais Linhas de Acção e Medidas em 2005-2006

Parecer

(Aprovado no Plenário de 13 de Julho de 2005)

Relatores: *Conselheiros António Simões Lopes*

João Ferreira do Amaral

Lisboa 2005



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

INTRODUÇÃO.....	5
APRECIÇÃO NA GENERALIDADE.....	6
APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE.....	13
I. 1ª OPÇÃO - “Assegurar uma trajetória de crescimento sustentável, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos”.....	13
I.1. O cenário macroeconómico.....	14
I.2. A produtividade global dos factores.....	17
I.2.1. O progresso científico e técnico.....	17
I.2.2. A inovação.....	18
I.2.3. A desburocratização.....	19
I.2.4. A concorrência.....	21
I.2.5. O combate à economia clandestina.....	22
I.3. Os investimentos em capital humano.....	22
I.4. Os investimentos em capital físico.....	23
I.4.1. Infra-estruturas.....	23
I.4.2. Incentivo ao investimento privado.....	25
II. 2ª OPÇÃO - “Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades”.....	27
II.1. Mais e melhor educação para todos.....	27
II.2. Mercado de trabalho, emprego e formação.....	30
II.3. Melhor protecção social e maior inclusão.....	32
II.4. Mais e melhor política de reabilitação.....	34
II.5. Saúde: um bem para as pessoas.....	34
II.6. Valorizar a cultura.....	37
II.7. Apostar nos jovens.....	38
II.8. Política de família, igualdade, imigração e inclusão.....	38
III. 3ª OPÇÃO - “Mais qualidade ambiental, melhor ordenamento do território, maior coesão e melhores cidades”.....	39
III.1. Mais qualidade ambiental, melhor ordenamento do território, maior coesão e melhores cidades.....	40
III.2. Políticas essenciais para o desenvolvimento sustentável.....	44
III.3. Mais e melhor desporto. Melhor qualidade de vida e melhor defesa do consumidor.....	48
IV. 4ª OPÇÃO - “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço da plena cidadania”.....	49
V. 5ª OPÇÃO - “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do País”.....	50
VI. GRANDES OPÇÕES DE POLÍTICA DE INVESTIMENTOS.....	51
VII. A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL DAS REGIÕES AUTÓNOMAS.....	51
DECLARAÇÕES DE VOTO.....	53



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

INTRODUÇÃO

Este Parecer é emitido pelo Conselho Económico e Social (CES) nos termos previstos no artigo 9º da Lei nº 43/91 de 27 de Julho e do preceituado no artigo 92º da Constituição da República Portuguesa.

O Parecer incide sobretudo sobre as Grandes Opções do Plano (GOP) de 2005-2009, embora sejam também feitas numerosas referências às GOP e linhas de actuação para 2005-2006.

O CES não pode deixar de assinalar que o apertado calendário que baliza a preparação e elaboração deste Parecer, mais apertado ainda quando o documento das GOP lhe chega com atraso, limita aos seus membros uma mais detalhada apreciação e discussão do documento em análise.

Acresce que a completa ausência de informação sobre os projectos de investimento que o Governo pretende prosseguir ou incentivar no período das GOP impossibilita, por parte do CES, uma apreciação da exequibilidade de alguns dos aspectos fundamentais da política definida. Trata-se de uma lacuna grave do documento que impede o CES de dar resposta plena às exigências de um Parecer desta natureza.

Refira-se ainda que o CES aprovou recentemente um Parecer de Iniciativa sobre "Grandes Opções do Plano e Estratégia de Desenvolvimento"¹ que constitui um dos elementos informadores do presente Parecer.

O Parecer desdobra-se em duas partes: uma apreciação na generalidade, a que se segue uma apreciação na especialidade seguindo as cinco Opções constantes do documento, com uma referência final às políticas económicas e sociais das Regiões Autónomas.

¹ Aprovado em sessão plenária realizada em 24 de Maio de 2005.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

1. O País encontra-se confrontado com desafios de grande dimensão e profundidade.

O impacte da globalização, do alargamento da União Europeia, da entrada em força de países como a China ou a Índia no comércio mundial tornaram claro que a economia portuguesa se encontra hoje numa profunda crise, cuja explicação primeira se encontra na perda de competitividade.

Não são de agora os factores que explicam esta perda de competitividade. Eles têm vindo a actuar permanentemente desde há mais de uma década e podem resumir-se numa única frase: a economia portuguesa especializou-se demasiado tempo em padrões produtivos assentes em mão de obra intensiva, barata e pouco qualificada. E, assim, se tornou muito vulnerável às mudanças ocorridas nas correntes internacionais de comércio.

As empresas portuguesas debatem-se, com efeito, entre a competição movida pelos países mais desenvolvidos – face aos quais não temos sido suficientemente capazes de apresentar produtos e serviços de qualidade, diferenciadores e de elevado valor acrescentado – e a nova concorrência de países do leste europeu e asiáticos, face aos quais não é possível competir em termos de custo de trabalho.

As projecções macroeconómicas, não só as que, como no documento agora apresentado pelo Governo, se referem ao futuro de médio prazo, como aquelas que seriam possíveis de elaborar para o longo prazo extrapolando as tendências da última década, não deixam dúvidas: é a própria viabilidade da economia portuguesa que está ameaçada.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Desafios desta ordem de grandeza, a que se juntam outros impossíveis de rodear, como a situação periférica do País ou o envelhecimento acelerado da população portuguesa, exigem a definição de uma estratégia de desenvolvimento articulada, coerente e exequível que vá ao essencial e que mobilize para a mudança, ou seja, para a criação de uma economia assente em factores de competitividade dinâmicos e com futuro, que assegurem mais e melhores empregos e uma maior coesão social.

O CES, no seu Parecer sobre "GOP e Estratégia de Desenvolvimento", teve oportunidade de elencar alguns domínios que considera essenciais para dar corpo a uma tal estratégia e entende que o documento agora apresentado pelo Governo se revela nitidamente insuficiente como documento orientador de uma estratégia de desenvolvimento a médio/longo prazo que mobilize os parceiros sociais e outros agentes económicos e sociais e possa fazer face aos desafios que o País enfrenta, não apenas de natureza económica e financeira, mas também de ordem social, cultural e comportamental. E Portugal confronta-se actualmente, não apenas com um problema grave de competitividade, mas também com uma situação social difícil, em que sobressaem o forte aumento do desemprego, o acentuar das desigualdades económicas e sociais, o aumento do risco de exclusão e da pobreza.

A resolução dos problemas económicos e sociais é inseparável da procura de consensos sectoriais e globais susceptíveis de encontrar um novo ciclo de progresso económico e social.

Conforme o CES referencia no seu Parecer sobre "GOP e Estratégia de Desenvolvimento", crescimento económico e avanço social, nas sociedades modernas, não podem estar desligados. Os factores de competitividade deixaram de se ligar apenas aos aspectos mais básicos da economia para serem também determinados pela forma como evoluem e inovam as relações sociais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

2. Regista-se, sem dúvida, no documento em apreciação, uma intenção clara de atender a algumas críticas que repetidamente têm sido feitas, designadamente nas observações constantes do Parecer de Iniciativa do CES sobre "GOP e Estratégia de Desenvolvimento", já referido:

- de falta de enquadramento das GOP anuais em perspectivas de prazo mais longo,
- de défice relevante de integração das políticas, que não se consegue pelo simples somatório das políticas próprias de cada sector, e, igualmente,
- de défice de objectividade que não se evita com o simples elenco de objectivos, sem metas bem definidas e sem programação temporal.

Por outro lado, no Conselho Europeu da Primavera de 2005, que marcou o relançamento da Estratégia de Lisboa, os Estados-membros da União Europeia comprometeram-se a elaborar os denominados Programas Nacionais de Reforma, com base nas Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego. Os referidos Programas Nacionais de Reforma devem estabelecer uma estratégia compreensiva para três anos. Nesse sentido, e dada a necessidade de apresentação do Programa Nacional de Reforma, o CES considera que as GOP deveriam enquadrar explicitamente as principais orientações do Programa.

3. O documento das GOP que o Governo apresenta ao CES revela, com efeito, preocupações de integração da perspectiva anual (2005-2006) em perspectivas de médio prazo (2005-2009). Mas, independentemente da forma como o faz - e dele não resultam orientações claras e integradas de política



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

que permitam responder aos múltiplos desafios de carácter estrutural com que o nosso País está confrontado –

- (i) escapa-lhe a perspectiva do longo prazo, que não deveria ser negligenciada;
- (ii) não sendo um simples somatório de contributos sectoriais, ainda parece sê-lo em proporção significativa, até porque a promessa de “*promoção da integração das preocupações ambientais na concepção e concretização das políticas sectoriais*” (pág.56) ainda não é desta vez realizada, não tendo sido sequer convocada para desempenhar um papel integrador não menos importante a dimensão espacial (regional ou territorial) das políticas, como também não o foi a dimensão competitiva da própria economia; além disso,
- (iii) o documento vê ainda a sua apreciação afectada por raramente apresentar, nos casos em que isso seria possível e justificável, metas quantificadas para serem atingidas, com programação temporal minimamente explicitada.

4. O primeiro comentário feito afigura-se relevante, pelo menos no sentido de que há objectivos que, válida e sustentadamente, só podem ser atingidos em prazos longos, mais longos do que o período normal das legislaturas, pelo que não deve ser adiada a discussão da sua validade e a decisão política representativa da necessidade do seu alcance.

O comentário será ainda relevante porque, como se referiu, o cenário macroeconómico do Governo que nas GOP 2005-2009 se apresenta, se já é profundamente preocupante na perspectiva do médio prazo quanto a desafios cruciais postos à economia portuguesa, atinge níveis de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

preocupação ainda maiores quando projectado para prazos mais longos, a levantarem grandes interrogações sobre o que alguns já chamam a “viabilidade” da economia portuguesa, quando se procura avaliar a evolução do défice externo e do endividamento, por exemplo. Além de que, questões fulcrais, e não simplesmente conjunturais, como as da globalização e as da União Europeia, parecem ficar significativamente esquecidas no contexto global.

As GOP estão, parece, ao contrário do que afirmam, longe de evidenciarem efectiva retoma de uma *“trajectória de crescimento sustentado, de convergência com os parceiros europeus e de maior participação no processo de globalização”*².

Reconhecem, a “Apresentação” do documento e o CES, ser necessária *“uma nova dinâmica de exportação de bens e serviços assente na melhoria da produtividade e na alteração do padrão de especialização, no sentido de incorporação de maior valor acrescentado, reflectindo esforços sérios de inovação e progresso tecnológico”*³; mas nem o cenário macroeconómico o revela suficientemente, nem a explicitação das Opções dão a esses objectivos expressão adequada.

5. O segundo comentário pretende sublinhar a importância do factor ambiental como elemento integrador, tal como o Governo o considera, embora não seja visível o seu efectivo aproveitamento; mas serve também para sublinhar o menosprezo pela dimensão espacial de algumas políticas e a integração que essa “dimensão” facilitaria se fosse considerada. Acontece, de resto, que o factor “espaço”, que poderia ser utilizado como instrumento atenuador das dificuldades próprias de uma situação periférica, apenas foi utilizado para autonomizar as problemáticas das Regiões Autónomas, que

² Da “Apresentação” das GOP 2005-2009.

³ Idem.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

aparecem em anexo às GOP, o que resolve a questão da explicitação destas embora, parece, de forma não inteiramente feliz. Porque as Regiões Autónomas são parte do todo nacional, as Grandes Opções deveriam integrá-las mais visivelmente no seu conteúdo.

Adicionalmente, o CES manifesta preocupação quanto ao défice de articulação e integração de objectivos de natureza económica com objectivos em termos de emprego e de coesão social. É questão das mais relevantes, expressa pelo CES no seu Parecer de Iniciativa sobre "GOP e Estratégia de Desenvolvimento".

6. O terceiro comentário será concretamente ilustrado na "apreciação na especialidade". É extenso o rol de intenções e de preocupações apresentadas em passos vários do documento, como que para referenciar políticas e objectivos. É muito limitado o número de tais "intenções" que vieram a ser consubstanciadas em objectivos concretos quantificados, nos casos em que a quantificação seria possível e desejável. Mais limitado ainda o número de objectivos que tiveram tradução em metas a atingir ao longo do período, com compromisso temporal minimamente definido, a não ser algumas que as Opções para 2005-2006 explicitam para este período.

Ora, entende-se que as GOP devem desempenhar, além do mais, uma função de explicitação de objectivos em termos de ser possível o acompanhamento atempado da execução das políticas, a responsabilidade atempada da sua execução e, até, a identificação dos agentes responsáveis por tal execução, ao longo do período e não apenas no fim dele.

7. Justificar-se-á, parece, uma nota adicional sobre o facto de, no elenco de objectivos a atingir, estes virem expressos frequentemente por estratégias a definir e adoptar, políticas a conceber, planos a realizar, estudos a efectuar, diagnósticos a fazer, instituições ou agências a criar, ..., sem expressão



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

concreta do prazo previsto para a sua finalização ou instalação. A tais tipos de “objectivos”, para que o acompanhamento atempado seja possível e a responsabilização possa acontecer, aplicar-se-ão integralmente as apreciações que se acabou de fazer. Considerar estas apreciações como relevantes equivale, de algum modo, a marcar bem a diferença entre um programa eleitoral, um Programa de Governo e as Grandes Opções “feitas”, cuja formulação tem base constitucional e só se ganharia em ver confrontadas com as estratégias e as políticas alternativas possíveis, de cujo “leque” elas terão sido seleccionadas.

8. Finalmente, não dispõe o CES – e não existirão ainda - outros instrumentos de política vocacionados para o desenvolvimento económico e social espacialmente equilibrado que se referem na “Apresentação” das GOP: o Programa Nacional de Reforma, a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o Quadro de Referência Estratégica Nacional que “oportunamente” virão a ser conhecidos; e não se dispõe também, além disso, do programa de investimentos públicos a executar. Como se integrarão todos esses documentos com as GOP que foram submetidas para parecer é uma interrogação importante que fica.

Em particular, relativamente à Estratégia de Lisboa, e conforme se referiu acima, o CES manifesta a sua preocupação pelo facto destas GOP 2005-2009 não surgirem articuladas com os princípios e orientações principais da Estratégia. A importância da redinamização da Estratégia de Lisboa foi, aliás, recentemente destacada em Parecer de Iniciativa do CES sobre a matéria⁴.

Tudo isto cria limitações ao CES na elaboração do seu Parecer sobre as GOP. A enumeração feita das “Grandes Opções de Política de Investimentos para 2005-2009” não satisfaz inteiramente por falta de objectividade na

⁴ Parecer de Iniciativa “Estratégia de Lisboa”, aprovado em sessão plenária realizada em 24 de Maio de 2005, já referido.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

concretização. Nem sequer dá ideia do “apego” institucional e, sobretudo, financeiro aos projectos, e importaria conhecê-lo, especialmente em relação aos projectos de grande envergadura, como se arriscam a sê-lo, no campo dos transportes, os da “Alta velocidade” e o “Novo aeroporto” e, igualmente, em relação a outros projectos de “menor notoriedade pública”, mas integradores, que possam, além disso, ser construídos na base de parcerias, onde o investimento público possa ser indutor de maior e melhor investimento privado.

Também aqui o CES desejaria poder incluir no seu Parecer opiniões concretas, a partir de informações igualmente concretas, designadamente sobre a avaliação económica e social das escolhas e sobre a programação e o financiamento.

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

I. 1ª OPÇÃO - “Assegurar uma trajetória de crescimento sustentável, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos”

Tal como o CES refere no seu recente Parecer sobre “GOP e Estratégia de Desenvolvimento”, o crescimento económico tem de assentar, duplamente, na acumulação de factores produtivos e na melhor combinação da sua utilização. Esta melhoria na utilização dos factores produtivos é o que se denomina, nas análises do crescimento económico, por aumento da produtividade global dos factores. Por outro lado, a sustentabilidade implica que o caminho de crescimento a seguir não gere desequilíbrios tais que, mais tarde, levem a uma interrupção do próprio processo de crescimento.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Neste Parecer e, em relação a esta Opção, vai analisar-se, em primeiro lugar, o cenário macroeconómico e, seguidamente, os aspectos da acumulação e da produtividade global dos factores. Dada a importância que o documento das GOP atribui ao progresso técnico, depois dos aspectos macroeconómicos, começa-se a abordagem pela produtividade global dos factores, seguindo-se o investimento em capital humano e, finalmente, o investimento em capital físico.

I.1. O cenário macroeconómico

O cenário macroeconómico apresentado levanta dúvidas em relação a alguns aspectos essenciais para a nossa economia.

Essas dúvidas são, principalmente, de dois tipos:

- em primeiro lugar, se, visto o cenário numa óptica de longo prazo, o período 2005-2009 contribuirá para repor Portugal numa trajectória de progresso em convergência real com a Europa;
- em segundo lugar, se, admitindo que se verificaria o cenário apresentado pelo Governo, a sustentabilidade do crescimento se afigura assegurada.

Em relação ao primeiro aspecto, não parece muito compreensível que, com tanto esforço de investimento em capital físico, que aumentará 27,3% entre 2005 e 2009, e de capital humano, tal como os objectivos das GOP apontam, a produtividade do trabalho só aumente 5% no período 2005 a 2009, ou seja, cerca de 1% ao ano. Se tal sucedesse isso seria um completo fracasso do esforço de acumulação de factores produtivos pois, mesmo supondo realizadas as melhorias da combinação desses mesmos factores, pressupostas na 1ª Opção, não se obteriam resultados práticos significativos sobre a produtividade do trabalho. Visto numa perspectiva de longo prazo, o período 2005-2009 seria, neste aspecto, quase tempo perdido e contribuiria para manter uma evolução desfavorável da produtividade, face à média comunitária, que se regista desde o ano 2000.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Apesar dos avultados investimentos no ensino e formação profissional, e do investimento em capital físico ter aumentado cerca de 3,7% ao ano entre 1996 e 2009, a verdade é que esta acumulação de capital físico e humano não se tem traduzido e não se traduzirá no futuro, a verificar-se o cenário das GOP, em correspondentes aumentos da produtividade do trabalho. Com efeito, se o cenário macroeconómico se verificar, isso significará que, entre 1996 e 2009, a produtividade do trabalho aumentaria apenas 1,1% ao ano, o que corresponderia, para este período, a nenhuma convergência com os países da zona euro e a uma divergência clara em relação ao total dos países da União Europeia.

O reduzido crescimento da produtividade reflecte-se, por outro lado, num relativamente elevado crescimento do emprego face ao ritmo modesto de crescimento económico. O CES considera que, na ausência de uma aceleração do crescimento do PIB para além do previsto, será muito difícil de obter um crescimento do emprego como o que consta do cenário das GOP.

O CES expressa também a sua preocupação quanto ao comportamento da taxa de inflação nos últimos anos, nomeadamente quanto aos impactes negativos sobre os rendimentos salariais, pensões de reforma e outros rendimentos do desvio entre a inflação prevista e a inflação verificada. Note-se, por exemplo, que o OE 2005 tinha como previsão uma taxa de inflação para 2005 de 2% (ponto central do intervalo de previsão), enquanto no actual cenário surge um valor de 2,7%.

O CES sublinha, mais uma vez, a importância da estabilidade das previsões de agregados como a taxa de inflação para a definição e eficácia das políticas de rendimentos.

No que respeita à sustentabilidade macroeconómica, dois aspectos devem merecer especial atenção: o défice das contas com o exterior e o défice das contas públicas.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES encara com grande preocupação a evolução das contas com o exterior. Embora não irrealista, o cenário previsto para 2005-2009 é, certamente, optimista, tendo em conta as medidas previstas nas GOP, quando aponta para um crescimento das exportações que é superior ao das importações e que atinge cerca de 6,7% ao ano. Mesmo com este crescimento das exportações e das importações, o défice em relação ao exterior não desceria abaixo dos 5% do PIB e, nos próximos cinco anos, o nosso endividamento externo aumentaria mais cerca de 30% do PIB⁵, a partir de valores que já são actualmente elevados. Visto numa óptica de mais longo prazo, o endividamento aumentaria cerca de 75% do PIB entre 1996 e 2009. A gravidade desta situação levanta a interrogação de saber se são suficientes as medidas constantes do documento, no sentido de aumentar as exportações de bens e serviços e de reduzir algumas importações, em particular, as de energia, principalmente quando o preço do petróleo continua a subir.

A sustentabilidade das finanças públicas é, a justo título, uma das preocupações fundamentais da política definida nas GOP. No entanto, a informação apresentada não permite ao CES ajuizar da sustentabilidade que se pretende garantir. Seria necessário dispor, entre outros, de previsões actualizadas sobre a sustentabilidade dos sistemas de segurança social e da saúde.

O CES regista, também, com preocupação a perda de peso da formação bruta de capital fixo (FBCF) do Estado no PIB no período 2005-2009. A descida de 3,3% do PIB em 2005 para 2,8% em 2009 significa, dado o crescimento previsto para o PIB, uma estagnação da FBCF pública no nível de 2005.

O CES considera que tal será dificilmente compatível com o que se encontra previsto nas actuações do Estado para este período, ainda que o investimento público seja reorientado e seja reduzido o peso das despesas em investimento material relativamente a despesas de investimento na qualificação dos recursos

⁵ O que, uma vez que existe uma evolução positiva do PIB não significa que o valor da dívida externa em relação ao PIB em 2009 seja 30 pontos percentuais superior ao valor de 2004.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

humanos, muitas das quais não são classificadas como FBCF. Porém, o eventual aumento destas últimas não é detectável no quadro das perspectivas orçamentais das administrações públicas.

O CES regista com agrado o compromisso do Governo de apresentar, a partir da Primavera de 2006, um orçamento macroeconómico cobrindo um período de 5 anos, assim como a intenção de acelerar a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública, que o CES considera que deveria estar concluída até final de 2006, e o desenvolvimento da gestão por objectivos e dos sistemas de avaliação de desempenho dos funcionários e dos serviços.

O CES chama, entretanto, a atenção para que as especificidades próprias do serviço público recomendam a maior prudência em eventuais aproximações do exercício das funções públicas ao regime de contrato individual de trabalho e, bem assim, no desenvolvimento de uma cultura de risco e concorrência entre serviços públicos.

I.2. A produtividade global dos factores

Neste ponto estão incluídas questões muito diversas que vão desde o nível e progresso tecnológico do País até às melhorias de gestão e de organização da sociedade.

I.2.1. O progresso científico e técnico

A importância atribuída ao progresso tecnológico no documento das GOP é grande e, sem dúvida, que o é a justo título. Assinale-se como muito positiva a fixação de objectivos quantificados para o crescimento dos recursos humanos em Investigação e Desenvolvimento (I&D), para o número de doutoramentos, para o esforço empresarial em I&D, para o investimento público em I&D e para o registo de patentes. São objectivos ambiciosos e que, se forem cumpridos,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

representarão um progresso muito significativo no aumento da capacidade científica e técnica do País. Os meios previstos para realizar estes objectivos parecem, em geral, adequados, mas não é possível afirmar que eles sejam suficientes, dada a inexistência de uma previsão sobre os recursos financeiros a atribuir.

Contudo, o CES chama a atenção para o facto de que o investimento público em I&D deve visar uma maior ligação deste com o sistema de inovação no seu conjunto, especialmente ao nível das empresas, dando-se particular realce às áreas da investigação aplicada a projectos empresariais e da difusão dos conhecimentos adquiridos.

I.2.2. A inovação

No que respeita à inovação, também os objectivos das GOP, incluindo nestes o que é referido nas linhas de actuação para 2005-2006, apontam para uma mudança positiva na forma de encarar este domínio, que é hoje fundamental para permitir um aumento de competitividade da nossa economia. No entanto, há também insuficiências de concretização evidentes. Assim, quando se afirma - e bem - que se vão estimular programas orientados para a resolução de problemas de interesse público, teria sido útil concretizar já alguns desses programas, em particular procedendo a uma articulação com o que é dito das necessidades de inovar em outras áreas de actuação governamental.

Aspecto muito positivo é o desenvolvimento que se pretende inculir aos programas no âmbito da sociedade da informação. No entanto, o CES alerta para o risco de a realização de alguns destes programas, caso não sejam projectados sobre o conjunto do tecido económico – em especial ao nível das PME – poderem reforçar o carácter dual da economia.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

De assinalar que, não obstante o Governo anterior ter aberto em Setembro de 2004 um concurso público nacional para o desenvolvimento do Registo Nacional de Fornecedores, a verdade é que a solução informática que constitui o repositório central de fornecedores do Estado se mantém inalterada desde 1997, impedindo, deste modo, as empresas que se constituíram posteriormente de participarem nos concursos para fornecimentos do Estado.

Nota-se, entretanto, uma grande insuficiência no que respeita às questões da qualidade. Elas são referidas, quase de passagem, nas linhas de actuação referentes ao desenvolvimento empresarial, e assumem alguma relevância na intenção de criar um regime de qualidade nacional aplicável aos produtos agrícolas e agro-alimentares, mas merecia bem mais do que isso, principalmente porque inovação e qualidade, sendo embora dois conceitos distintos, existe toda a vantagem, do ponto de vista das políticas públicas, em os encarar conjuntamente, uma vez que cada um deles pode influenciar positivamente o outro.

Um aspecto importante da qualidade tem a ver com a produção e disponibilização da informação estatística. Com efeito, a informação estatística constitui um elemento fundamental para a correcta tomada de decisões de política económica e social, que devem assentar em dados rigorosos e disponíveis em tempo adequado. O CES continua a manifestar a sua preocupação pela qualidade da informação estatística disponibilizada pelo Sistema Estatístico Nacional e recomenda que a melhoria desta informação seja considerada prioritária.

I.2.3. A desburocratização

Na situação concreta do nosso País este é, decerto, um dos aspectos que mais importância assume no aumento da produtividade global dos factores.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

É, assim, positivo que no documento as preocupações com a desburocratização surjam frequentemente a propósito dos diversos domínios de actuação governamental.

A desburocratização não parece possível sem enfrentar decididamente o arcaísmo da repartição de algumas funções no seio da Administração Central, Regional e Local, em que são mantidas estruturas verticais fechadas, desadaptadas à resolução de problemas. Basta, aliás, comparar os objectivos e prioridades das GOP com as estruturas administrativas existentes. Do mesmo modo, parece existir algum desajustamento na afectação dos meios humanos e materiais da Administração relativamente às prioridades estabelecidas nas GOP e em termos de atribuições estatais.

Nesse sentido, entende o CES ser urgente que o Governo proceda a uma avaliação rigorosa dos recursos materiais e dos trabalhadores face às obrigações e objectivos da Administração Pública – medida há muito anunciada mas não concretizada – no sentido de assegurar a devida afectação de recursos.

Assim, sem ultrapassar o plano parcelar, é referida a criação de processos menos burocráticos para a “via verde” dos produtos inovadores (pág.8), o princípio do balcão único nas relações do Estado com as empresas (pág.10), a desburocratização e criação de um ambiente facilitador dos negócios (pág.13), a dinamização de processos de criação de empresas, de forma a reduzir para um dia o prazo necessário à sua constituição (pág.111), a criação de um programa nacional de eliminação de licenças, autorizações e procedimentos desnecessários da Administração Pública (pág.112), o desenvolvimento do conceito de balcão único municipal (pág.21), a desburocratização no sector da construção e imobiliário (pág.63), a desburocratização nos transportes marítimos e na certificação de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

embarcações de comércio e recreio (pág.65), a desburocratização na justiça (pág.81) e nos actos consulares (pág.93).

No entanto, esta saudável preocupação com a desburocratização não é acompanhada, em alguns casos (e, em particular, na justiça e na saúde), com uma suficiente concretização que permitisse aquilatar do verdadeiro impacto das actuações que o Governo pretende levar a cabo.

O CES realça ainda a importância da formação profissional dos trabalhadores da Administração Pública e da sua motivação, condições essenciais para o sucesso de qualquer estratégia de modernização e de desburocratização deste sector.

A importância da justiça, em termos de planeamento, corresponde à sua capacidade de restabelecer a confiança legítima indispensável à vida económica. As decisões visando a indemnização de danos, prejuízos e lucros frustrados, bem como a sanção de delitos como o roubo, a corrupção e o abuso de confiança e a fraude vão nesse sentido. Prazos excessivamente longos tornam irreparáveis os danos causados.

A gravidade da crise impõe acções de curto prazo capazes, pelo menos, de desbloquear as situações existentes, que devem, no entanto, ser discutidas com os trabalhadores, respeitando o direito à negociação colectiva no sector e não serem impostas unilateralmente pelo Governo.

I.2.4. A concorrência

É também um dos domínios fundamentais para melhorar as condições de crescimento da economia portuguesa. As preocupações com a concorrência surgem, nomeadamente através da melhoria da aplicação das leis da



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

concorrência em geral (pág.13), na saúde (pág.43), na energia (pág.68) e nas comunicações (págs.11 e 67).

Apesar disso, considera o CES que o texto das GOP deveria abordar mais desenvolvidamente este tema, destacando a intenção do Governo em combater as práticas de concorrência desleais e em assegurar condições de concorrenciais efectiva para as pequenas organizações, confrontadas, muitas vezes, com o poderio de mercado dos grandes grupos económicos.

I.2.5. O combate à economia clandestina

Certamente distorcedora da concorrência, mas com efeitos económicos e sociais negativos que ultrapassam esse domínio, é o incremento da economia clandestina.

O CES expressa a sua preocupação quanto à ausência nas GOP de uma estratégia bem definida nesta matéria. Assinala-se a referência à fraude e evasão fiscais, mas o combate à economia clandestina não se esgota nesse domínio, sem prejuízo do CES salientar positivamente as acções desenvolvidas pela Inspeção-Geral das Actividades Económicas, o reforço da actividade fiscalizadora da administração fiscal e o aumento da transparência fiscal, nomeadamente através do conhecimento público dos resultados das medidas de combate à fraude e evasão fiscais.

I.3. Os investimentos em capital humano

O documento das GOP inclui, nesta matéria, objectivos quantificados que permitem avaliar de forma mais objectiva as intenções do Governo. Embora este aspecto seja mais desenvolvido na 2ª Opção, salienta-se que os objectivos de duplicar a frequência de jovens em cursos tecnológicos e profissionais, de assegurar um nível de participação na aprendizagem ao



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

longo da vida de pelo menos 12,5% da população activa, de reduzir para metade o insucesso escolar nos ensinos básico e secundário e de assegurar o direito a um número mínimo de horas de formação anual para todos os trabalhadores, contribuirão, certamente, para uma melhoria significativa do capital humano português. No entanto, tal como na investigação, a ausência de previsões financeiras não permite avaliar a real exequibilidade destes objectivos.

I.4. Os investimentos em capital físico

O papel do Estado, no que respeita aos investimentos em capital físico, é duplo: por um lado, garantir o investimento necessário em infra-estruturas; por outro, incentivar o investimento privado nos domínios ou nos tipos de investimento que se considera mais necessário realizar do ponto de vista dos interesses nacionais.

O CES recomenda que os grandes projectos com financiamento público sejam objecto de uma rigorosa avaliação do ponto de vista económico, social e ambiental, *ex-ante* e *ex-post*, e que de tal avaliação seja dado conhecimento público.

I.4.1. Infra-estruturas

No que respeita às infra-estruturas, o documento é algo desequilibrado.

Em relação às infra-estruturas rodoviárias, o objectivo encontra-se identificado, ou seja, dar sequência ao plano rodoviário nacional, concluindo a rede viária fundamental de ligação às capitais de distrito e 90% da rede nacional de auto-estradas. Já no que respeita ao transporte ferroviário e ao transporte aéreo, não são claras as opções para estes dois sectores, principalmente no que respeita aos impactes positivos que possam ter sobre a actividade



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

produtiva. O mesmo se poderá, ainda, dizer relativamente ao sector marítimo-portuário, em que, para além de algumas boas intenções, ficam por concretizar verdadeiramente as acções prioritárias para o sector, que é de importância crucial para o desenvolvimento económico português.

No que respeita às comunicações electrónicas, considera-se positiva a intenção de incentivar a generalização da banda larga e a garantia de acesso dos prestadores de serviços às infra-estruturas públicas existentes de comunicações electrónicas.

Em relação à energia, o CES enfatiza que, se outras razões não houvesse, o previsível aumento continuado do preço do petróleo justifica que a redução da dependência petrolífera deva ser considerado um objectivo essencial da nossa política energética.

Desta forma, a redução da dependência do petróleo, o aumento da eficiência energética e o aumento da produção de electricidade a partir de fontes renováveis são efectivamente opções que merecem a concordância do CES, sem prejuízo da competitividade do sistema eléctrico nacional, o qual deve continuar a ser a base do abastecimento nacional dentro de um mercado aberto.

No entanto, considera-se que deveriam existir metas quantificadas para atingir estas finalidades, o que, na verdade, só acontece no que respeita às energias renováveis, dados os compromissos assumidos no âmbito do protocolo de Quioto, embora não se entenda como se propõe a meta de 39% só com maior recurso à energia eólica, considerando o CES necessário reforçar também a energia da biomassa, a solar e a hídrica.

Medidas rápidas e dirigidas à realização de metas quantificadas, no âmbito da redução da dependência do petróleo e da eficiência energética, são



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

elementos cruciais de uma estratégia de crescimento sustentável, que não estão devidamente concretizados neste documento de GOP.

Também no que respeita aos recursos hídricos, a falta de concretização é patente. Para além da transposição da Directiva 2000/60/CE, da aprovação de uma Lei-Quadro da Água, da revisão do PEAASAR - sem se dizer em que sentido - e da promessa de elaboração de um Plano Nacional para o uso eficiente da água, aspectos que na sua maior parte poderão servir de base a muitas estratégias alternativas, fica-se, de facto, sem saber quais são as opções do Governo para este sector de importância crucial para o futuro do nosso País.

I.4.2. Incentivo ao investimento privado

Nesta matéria podemos distinguir dois tipos de actuações do Estado com finalidades diversas.

Poderá haver incentivos do Estado a certos tipos de investimento, qualquer que seja o sector de actividade em que se realizem; ou poderá haver incentivos específicos a investimentos e outras acções referentes a determinados sectores ou *clusters*.

Em relação ao primeiro tipo de incentivos, são referidos apoios à criação de empresas de base tecnológica, a duplicação dos fundos de capital de risco para apoiar projectos inovadores, incentivos à participação das PME na economia digital e à produção de bens transaccionáveis e é prevista ainda a reorientação dos sistemas de incentivos à actividade empresarial privilegiando a inovação e a internacionalização. Estas opções correspondem, de facto, a necessidades do tecido empresarial português, mas a falta de concretização, em especial, da reorientação dos sistemas de incentivo à actividade



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

empresarial, não permite avaliar da adequação das actividades que irão ser desenvolvidas nesta matéria.

Quanto a *clusters* e sectores, são mencionados expressamente os *clusters* da moda, da mobilidade, da electrónica e da logística, das florestas, do turismo e indústrias do lazer, de apoio à terceira idade, dos vinhos e hortofrutícolas, e os sectores da indústria do *software* especializado e da indústria dos moldes.

Porém, não surge evidenciado no texto das GOP uma estratégia orientada para impulsionar políticas integradas por actividades (ou *clusters*), sendo certo que a ausência desta integração é uma das principais debilidades da nossa economia. Para acrescentar valor àquilo que produzimos e vendemos é crucial reforçar as áreas a montante (concepção, *design*,) e a jusante (acesso ao mercado, construção de imagem do produto,) da cadeia de valor.

O CES, além disso, alerta com preocupação para a ausência de objectivos quanto à produção industrial, indispensável à criação de valor e à redução do défice da balança comercial e que, como o CES salientou no seu Parecer sobre "GOP e Estratégia de Desenvolvimento", continua a ser um sector fundamental da nossa economia.

Também quanto ao desenvolvimento agrícola e ao turismo, as GOP são muito pouco concretizadas. É referida a elaboração de diversos planos e estratégias (estratégia nacional do desenvolvimento rural, programa nacional de desenvolvimento agrícola, Lei de Bases do Turismo, estratégia de uma política nacional do turismo, novo quadro de apoio financeiro às empresas de turismo), sem ficar explícito quais são as orientações desses planos, as estratégias e os instrumentos a utilizar, o que significa que o Governo não informa no documento sobre o que pretende efectivamente realizar em franjas importantes destes sectores.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Finalmente, o CES alerta para a necessidade de adequar todos os tipos de incentivos, bem como as acções de apoio ao progresso tecnológico, à inovação e à melhoria do capital humano, às realidades da estrutura empresarial portuguesa, tendo em conta, em particular, o carácter próprio das PME, as quais deveriam ser contempladas com um programa articulado de medidas específicas, nos domínios regulamentar, fiscal e financeiro, que lhes criassem condições de competitividade efectiva e contribuíssem decisivamente para a criação de emprego.

II. 2ª OPÇÃO - “Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades”

Tem esta Opção a ver com a *coesão social*, com sublinhado particular para a *redução da pobreza* e para a *criação de mais igualdade de oportunidades*.

É inquestionável a relevância desta Opção, como o documento das GOP exprime na sua apresentação. É ainda aceitável a sistematização adoptada.

II.1. Mais e melhor educação para todos

Os objectivos enunciados têm, mais do que relevância, um carácter efectivo prioritário. A qualificação dos recursos humanos está a condicionar tudo, da produtividade à inovação; pelo que o combate ao insucesso e abandono escolares, o alargamento das oportunidades de aprendizagem ao longo da vida (ALV), a valorização do ensino superior, com a transferência de ênfase do “ensino” para a “aprendizagem”, da transmissão de conhecimentos para o desenvolvimento de competências, e a instalação de uma cultura e prática da avaliação se impõem de forma premente, até porque, em matéria de recursos humanos, os resultados só a prazo relativamente longo podem ser atingidos.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Para além do enunciado e formulação dos objectivos, as GOP revelam nestas matérias, como noutras, défice de referenciação objectiva (apesar de esta 2ª Opção ser das Opções em que mais concretamente se procurou exprimir os objectivos) e omissão da programação temporal, que é especificada em alguns casos para o período 2005-2006 nas GOP respectivas.

No combate ao insucesso e ao abandono escolares há metas para 2009 (garantir 100% de taxa de frequência para as crianças com cinco anos, atingir uma cobertura de 100% dos alunos dos 3º e 4º anos do 1º ciclo na aprendizagem do inglês, duplicar a frequência de jovens envolvidos em cursos tecnológicos, artísticos, profissionais e de educação-formação, oferecer programas de complementos educativos e apoio social em todos os agrupamentos escolares), cujo grau de ambição se justifica, mas cujo alcance efectivo ficará melhor assegurado com a especificação de metas intermédias que permitam o acompanhamento atempado da execução⁶. Há metas para 2009 também no alargamento das oportunidades de aprendizagem ao longo da vida (quadruplicar, no final da legislatura, o número de diplomas associados à educação de adultos⁷), como há objectivos concretos para a valorização do ensino superior (rever as leis de autonomia e os estatutos das carreiras docentes, clarificar o sistema de financiamento) que só ganhariam em explicitar um faseamento no tempo, isto é, a programação temporal.

No que respeita às crianças com necessidades educativas especiais (NEE), entende o CES que se justifica a adopção de um conjunto de medidas com vista à sinalização atempada dos alunos, à disponibilização de meios humanos

⁶ Há objectivos já definidos, concretamente para 2005-2006, como atingir no final daquele ano 90% da taxa de frequência das crianças com cinco anos de idade e abranger 50% dos professores do 1º ciclo do ensino básico em programas de formação contínua em matemática. Também se programa, para esse período, o lançamento do Plano Nacional de Leitura e a manutenção e reforço das bibliotecas escolares.

⁷ Prevê-se para 2005-2006, nas GOP respectivas, estender os cursos de educação e formação de adultos a níveis equivalentes ao ensino secundário.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

e técnicos de apoio às crianças com NEE, bem como à formação inicial e contínua dos professores.

E há medidas que visam prosseguir a transferência de competências para as autarquias locais, recomendando o CES, a este respeito, que tal transferência não ponha em causa a unidade do sistema, designadamente o carácter nacional dos programas escolares.

Não deixa, contudo, de ser ainda extenso o rol de intenções nas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, na colocação das escolas ao serviço da aprendizagem dos alunos, no enraizar da cultura e prática da avaliação, mesmo na valorização do ensino superior⁸. E apelidam-se de intenções porque, por razões certamente variadas e algumas susceptíveis de justificação, os objectivos não estão concretamente definidos.

Atenção particular merecem, no entanto, as preocupações de valorização do ensino superior expressas nas GOP 2005-2006, no que respeita à intenção de organizar a regulação do ensino superior e promover um sistema nacional de garantia da qualidade, com recurso a melhorar e reforçar o sistema de avaliação do ensino superior, já existente, e, paralelamente, a criar uma agência nacional de acreditação.

O CES não pode deixar de alertar, no entanto, para os potenciais inconvenientes da existência de dois sistemas paralelos, recomendando, vivamente, que o sistema de avaliação se ocupe também da acreditação.

⁸ Há, para 2005-2006, o compromisso de alargar o horário de funcionamento das escolas do 1º ciclo do ensino básico até às 17.30, para actividades extra-escolares de alunos; assim como garantir a utilização plena dos tempos escolares dos alunos do 2º e 3º ciclos do ensino básico em actividades de aprendizagem (que estão por definir) em todas as escolas. Também para 2005-2006, há compromissos ao nível da avaliação, com o lançamento de programas de avaliação e a definição de um novo modelo de avaliação de manuais.

No tocante ao ensino superior, o CES entende que deveria ser assegurada com maior clareza a garantia de acesso, como medida efectiva de promoção da igualdade de oportunidades.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

II.2. Mercado de trabalho, emprego e formação

Neste ponto da 2ª Opção das GOP, a quantificação é mais limitada do que no anterior e, sobretudo, prescinde-se também, em muitos casos, do faseamento e da programação⁹. Dá-se expressão quantificada e faseada ao esforço anual de aumento dos desempregados de longa duração que deverão participar numa medida activa de formação (25%, anualmente, até 2010) e ao número de estágios profissionais por ano (25 000, por ano, até ao fim da legislatura); mas os objectivos associados ao aumento da participação no mercado de trabalho (taxa de emprego global de 70% e taxa de emprego das mulheres e dos trabalhadores mais idosos de 60% e 50%, respectivamente, em 2010) não são acompanhados da explicitação de metas intermédias.

O CES considera que o crescimento do emprego depende, em grande parte, do crescimento económico que, de acordo com o cenário macroeconómico apresentado, será ainda, nestes próximos anos, claramente insuficiente para criar mais e melhores empregos e para reduzir fortemente o desemprego, o que é preocupante. O combate ao desemprego deverá, por conseguinte, ser assumido claramente como prioridade nos próximos anos.

O CES volta a chamar a atenção para a especial importância que devem assumir, na política de emprego, os efeitos potencialmente negativos para o emprego e para a actividade económica local e regional, e para o próprio crescimento económico, das reestruturações empresariais e das

⁹ Informação posterior enviada ao Grupo de Trabalho vem referir que as opções estratégicas para a área do Emprego e ALV consignadas nas GOP virão a ter tradução no Plano de Reforma Nacional, plano estratégico que integra as áreas macro e microeconómicas e o emprego. Esse plano encontra-se em elaboração, devendo ser apresentado em Bruxelas até 15 de Outubro, como já se referiu, após um processo de consulta lata e de aprovação. Para além da identificação de prioridades, de metas quantitativas e qualitativas, no quadro geral e nas linhas directrizes que o enformam, esse plano terá que identificar as intervenções e medidas mais emblemáticas e as entidades responsáveis, caracterizá-las e calendarizá-las, em termos físicos e financeiros.

Razões adicionais para se justificar a opinião do CES, já expressa, de que as GOP deveriam ter ido mais longe e constituir um primeiro ensaio daquilo que será o Programa Nacional de Reforma.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

deslocalizações de empresas, fenómenos que deverão persistir no curto e médio prazo. Importa, por conseguinte, como referem as GOP, apostar numa gestão preventiva dessas situações.

Na promoção do desenvolvimento do capital humano há várias medidas de quantificação “mal definidas” (reduzir para 50% o peso dos níveis de instrução mais baixos, reduzir para metade o insucesso escolar,), sem referência ao período de tempo, bem como à evolução ao longo do período; é proposto aumentar a proporção de pessoas de 22 anos com o “ensino secundário superior”, de modo a atingir a meta de 65% em 2010, e assegurar um nível de participação na aprendizagem ao longo da vida de pelo menos 12,5% da população adulta, também em 2010, mas sem faseamento temporal.

E há medidas que devem ser quantificadas futuramente, sem o que correm o risco de ser assumidas como mero rol de intenções.

Mas, mesmo nas GOP 2005-2006, os compromissos de execução aparecem raramente apresentados de forma objectiva. Tudo, ou quase tudo, são “reforços” de articulação, “apoio” à qualificação, “promoção” do desenvolvimento e racionalização, “dinamização e promoção” de medidas, “prosseguimento” de esforços, Mais objectivamente, aparecem algumas vezes compromissos de execução de programas (v.g. Programa Nacional de Acção para a Prevenção), de transposição de directivas comunitárias, de criação de comissões, de lançamento de prémios, de revisão de medidas legislativas, de realização de conferências, o que parece ser efectivamente pouco. E o objectivo inscrito no Programa do Governo de “recuperar nos próximos quatro anos os 150 000 postos de trabalho perdidos na última legislatura” não veio a merecer qualquer referência nas GOP¹⁰.

¹⁰ Saliente-se, ainda, a ausência de referências ao envolvimento dos parceiros sociais no desenvolvimento e acompanhamento das medidas relativas ao mercado de trabalho, emprego e formação.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No que respeita ao apoio à qualificação profissional de activos, entende o CES que importa assegurar o cumprimento do disposto no Código de Trabalho, dando efectividade à Lei (mínimo de 20 horas em 2005 e de 35 horas em 2006), e não simplesmente promover a criação de condições para isso.

A formação contínua dos activos, vertente fundamental da qualificação dos recursos humanos, não é aprofundada nestas GOP, em termos de quantificação e calendarização. E, se no caso dos activos desempregados e de grupos de risco face ao emprego ainda surgem algumas metas, no que respeita à formação dos trabalhadores apenas existem algumas referências, sem quantificação.

O CES não pode deixar de sublinhar que a formação contínua dos trabalhadores é um instrumento nuclear para o reforço da adaptabilidade e empregabilidade, constituindo-se como uma das prioridades para o País; sendo da responsabilidade de todos – Governo, empresas e trabalhadores – assegurar as condições dessa formação.

II.3. Melhor protecção social e maior inclusão

Considera-se positivo a assunção do compromisso de, no âmbito do OE 2006 e no cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, proceder a uma avaliação concreta e tecnicamente fundamentada das medidas a adoptar, embora seja essencial, na perspectiva do CES, o conhecimento atempado, para discussão, dessas medidas e a sua posterior definição objectiva.

No entanto, sendo certamente essencial a sustentabilidade financeira da Segurança Social, entende o CES que não podem ser postos em causa objectivos fundamentais de justiça e de equidade social. Entretanto, chama-se a atenção para o acelerado envelhecimento da população portuguesa e para a necessidade de promover o envelhecimento activo.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Registam-se como positivas as manifestações de intenção de reforço das bases da protecção social, de combate à pobreza e de salvaguarda da coesão social e inter-geracional e a medida concreta de uma nova prestação dirigida aos idosos mais carenciados.

No reforço da eficiência administrativa do Sistema de Segurança Social, para além das intenções expressas, regista-se a existência de objectivos quantificados embora, como em quase todos os demais casos, com programação ausente: aumento em 50% do número de lugares disponíveis na oferta de creches e amas, generalização da oferta de pré-escolar, “desinstitucionalização” de cerca de 25% de jovens,

Nas Grandes Opções para 2005-2006 os compromissos não aparecem muito mais objectivamente apresentados. Além da aprovação, em 2006, do Código das Contribuições, da garantia de proceder ao pagamento de todas as prestações em 30 dias e de flexibilizar os processos (via *internet* ou “*call centers*”), quase tudo o mais são estudos a fazer ou a rever, *regulamentações* a promover, “*implementações*” a realizar.

Tem dificuldade o CES de se pronunciar sobre medidas como a revisão de regimes jurídicos (ex. a invalidez) sem ser conhecido o sentido da revisão pretendida. Deixa de se fazer referência ao número de lugares disponíveis em creches, e a “desinstitucionalização” é apenas para iniciar, sem objectivo quantificado específico.

O CES manifesta, uma vez mais, a sua preocupação pelos elevados níveis de sinistralidade laboral que continuam a persistir. E nada se diz nas GOP sobre a reparação dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, particularmente sobre as tabelas de incapacidades e de doenças profissionais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES não pode deixar de salientar que há medidas, cuja necessidade não é posta em causa, que se vêm repetindo de Governo para Governo, como as que respeitam aos prazos de pagamento das prestações ou às dívidas das empresas à Segurança Social, sem que haja acções consequentes para a sua concretização. Tão importante como definir medidas é criar instrumentos de concretização e de controlo da execução.

II.4. Mais e melhor política de reabilitação

No vasto conjunto de manifestações de intenção positiva destaca-se objectivamente a revisão do regime de prestações sociais e a revisão e aperfeiçoamento do estatuto e das relações financeiras entre o Estado e as Organizações Não-Governamentais das Pessoas com Deficiência até ao final da legislatura, sem compromissos temporais intermédios mais curtos e melhor definidos que facilitem o acompanhamento e estimulem a execução.

Para 2005-2006, entretanto, as Grandes Opções “anuais” apontam a elaboração do Plano Nacional para a Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência, decorrente da Lei de Bases e a aprovação de alguns regimes jurídicos previstos, como realizações concretas a terem lugar.

O CES recomenda que o previsto Plano Nacional considere todos os aspectos interessando aos cidadãos com deficiência, designadamente educação, formação, emprego e integração social.

II.5. Saúde: um bem para as pessoas

Esta matéria, apesar da extensão que assume no texto desta 2ª Opção, aparece com défice elevado de concretização objectiva e, sobretudo, de quantificação de objectivos. Nem sequer faz referência à questão, que está



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

deixando de ser conjuntural para se instalar como estrutural, da resposta do sistema de saúde aos problemas das listas de espera dos doentes que aguardam tratamento cirúrgico¹¹, como não se refere à saúde ocupacional, recomendando por isso o CES que seja efectuado um levantamento da situação por patologias e unidades de saúde, da rentabilização dos seus blocos e da avaliação dos resultados.

Indica-se, como orientação estratégica, a decorrente da aplicação do Plano Nacional de Saúde, refere-se uma Agenda de Saúde, descreve-se a mudança de paradigma no sistema de saúde e dá-se alguma objectividade às intervenções entendidas necessárias para garantir a sustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS), embora sem explicitação, nas GOP, de qualquer quadro temporal de programação¹².

As GOP 2005-2006 são mais objectivas, como se esperaria. Associada à adopção do Plano Nacional de Saúde anuncia-se a necessidade de adequação e de convergência dos objectivos estratégicos; o começo de execução do Plano Nacional de Prevenção e Controlo das Doenças Oncológicas (2005-2010); a aprovação do Plano Nacional de Combate à Droga e à Toxicodependência (2005-2012); o início de execução do Programa Nacional de Vacinação, a aprovação de um Programa Nacional de Saúde

¹¹ Informação não contida nas GOP, transportada para o Grupo de Trabalho do CES, veio clarificar o facto de o Sistema Integrado de Gestão de Inscritos em Cirurgia, referido nas GOP, ter por objectivo *"gerir toda a cirurgia programada, incluindo naturalmente todos os doentes que se encontram a aguardar uma intervenção"*. A mesma informação justifica que tenham sido *"razões de economia e harmonização"* do documento das GOP, na parte da Saúde, que levaram a alguma perda de informação, designadamente quanto a metas e programação. Esclarece ainda que *"muitas das medidas enunciadas visam ganhos em saúde que não são nem de concretização imediata, nem susceptíveis de serem medidos no tempo de uma legislatura, menos ainda no curto prazo"*; o que justifica a existência no Ministério da Saúde de um Plano Orientador da Acção – Plano Nacional de Saúde – a seis anos, *"com metas definidas e indicadores"*.

A informação chegada traz exemplos, positivos, na opinião do CES, da forma como o Ministério da Saúde procura garantir o alcance dos objectivos e metas e a responsabilização por eles, através de compromissos de execução entendidos como *"cartas de missão"*.

Como é natural, o Parecer do CES incide sobre o documento das GOP, tal como o Governo o enviou.

¹² Ver nota 11, anterior.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Ambiental e de um Programa Nacional de Prevenção de Acidentes; o aumento dos meios e competências dos Centros Nacionais de Saúde Pública.

Em 2005-2006 pretendem, ainda, reforçar-se os Cuidados de Saúde Primários como pilar central do sistema de saúde, consolidar um novo modelo de organização hospitalar, dinamizar o processo de descentralização do SNS, actualizar a Carta Nacional de Equipamentos, desenvolver um sistema integrado de informação de recursos humanos, para procurar responder atempadamente às necessidades de formação, e racionalizar os sistemas de informação existentes na saúde.

A melhoria do acesso e o reforço da qualidade são ainda referidos como objectivos a prosseguir em 2006, juntamente com a instituição de actos de gestão ao nível das finanças públicas e dos medicamentos que permitam a redução da despesa e a responsabilização. No entanto, nada é dito quanto à forma como se pretende resolver o problema das dívidas hospitalares actualmente existentes.

Apesar de tudo, as GOP apresentam um elenco extenso de realizações para 2006 que permite, para esse ano, com relativa objectividade, fazer o balanço da acção desenvolvida na área da saúde. No entanto, por exemplo, a questão dos medicamentos genéricos está ausente das GOP e falar de preços de referência, sem sublinhar a importância de incentivar o seu uso, pode constituir mau sinal para não prosseguir os passos positivos dados nos últimos anos.

Entretanto, estranha-se que, em relação à área da saúde, o apoio à investigação clínica, à formação das carreiras científicas e o reconhecimento do valor insubstituível da inovação e a facilitação do seu acesso pelos doentes não seja referido.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Finalmente, as Grandes Opções referem a criação de “*mecanismos legais que permitam a abertura e integração de iniciativas dos sectores cooperativo, social, autárquico e privado numa mesma linha coerente de assistência de saúde à população*” (pág.143) e a revisão do modelo das parcerias público-privadas, sem prejuízo dos compromissos contratuais (pág.43).

O CES sublinha a omissão do sentido estratégico destas opções e questiona a eventual promiscuidade entre o sector público e restantes sectores (privado, cooperativo e social); e entende, por outro lado, que o processo de parcerias público-privadas deva ser reavaliado, por forma a assegurar a independência e garantia dos interesses públicos na área da saúde para melhor promover o acesso universal aos cuidados de saúde.

II.6. Valorizar a cultura

As medidas de “salvaguarda e valorização do património cultural” aparecem com toda a objectividade, embora, como geralmente, sem programação temporal bem definida, o mesmo acontecendo com a “qualificação do tecido cultural”. Já no que respeita, quer ao “apoio à criação artística e à difusão cultural”, quer à “promoção e difusão internacional da cultura portuguesa”, o elenco de medidas não se afasta muito de um rol de manifestações de intenção, pouco objectivo e só excepcionalmente “calendarizado”.

Os compromissos assumidos nas GOP 2005-2006 não têm carácter marcadamente diferente. Há um grande conjunto de medidas concretas que é prometido *dinamizar*, sendo apenas assumidos compromissos efectivos de realização em 2005-2006 de um conjunto, vasto, de iniciativas legislativas.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

II.7. Apostar nos jovens

São anunciados um Plano de Juventude para o período 2007-2013, um Plano Nacional de Apoio ao Associativismo, um Programa Nacional de Voluntariado e um Programa de Mobilidade Juvenil.

No programa para 2005-2006 não se vai mais longe na explicitação das realizações previstas. É anunciada a reestruturação orgânica do Instituto Português da Juventude e a criação de uma Comissão Interministerial para a Juventude, bem como a revitalização do Conselho Consultivo da Juventude; e só em relação a uma nova Lei do Associativismo Estudantil e Juvenil, provavelmente associada ao anunciado Plano Nacional de Apoio ao Associativismo, se explicita o propósito de início das actividades com a constituição de grupos de trabalho que incluam as Associações.

II.8. Política de família, igualdade, imigração e inclusão

Na “política de família”, no “combate à violência doméstica”, na “política de imigração inclusiva”, as linhas de acção aparecem muito próximas também de intenções insuficientemente objectivadas e programadas.

No mundo que é o nosso, as nações-Estado mais pequenas têm progressivamente menos poder e as identidades baseadas nas classes sociais estão, também, em crise.

A autonomia, ainda que limitada, constrói-se com bases em recursos culturais visando identidades mais localizadas. Esta “mudança” é sensível, quer em regiões que tiveram fortes movimentos nacionalistas – é o caso da Escócia e da Catalunha, como também já da Irlanda – como, especialmente, nos grupos imigrantes da segunda geração para quem a “etnicidade” funciona como fonte de identidade colectiva e medo de enfrentar a exclusão e a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

marginalização. A atenção às populações marginalizadas sub-urbanas passa, necessariamente, também por aqui.

Já na “igualdade de género” a concretização é mais clara nas GOP e, portanto, melhor conseguida, sobretudo ao nível da proposta legislativa a submeter à Assembleia da República, da elaboração e execução dos planos de acção sectoriais para a Igualdade e das medidas sectoriais contidas no II PNI, bem como nas actividades a desenvolver pela Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres.

Nas GOP 2005-2006, as medidas concretas a adoptar não parecem ser mais objectivas.

III. 3ª OPÇÃO - “Mais qualidade ambiental, melhor ordenamento do território, maior coesão e melhores cidades”

Tem esta Opção a ver com *“melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento”*.

A sistematização, nesta Opção, não parece satisfatoriamente conseguida, tanto ao nível das grandes preocupações, como dentro de alguns dos capítulos que lhe são consagrados. Por exemplo, *“Mais e melhor desporto. Melhor qualidade de vida e melhor defesa do consumidor”* é agregação forçada; e o *“Melhor ordenamento do território”* tem de incluir *“maior coesão”* e *“melhores cidades”*, pelo que a separação da coesão territorial e das cidades, em relação ao ordenamento do território, carece de sentido.

A explicitação das *“políticas essenciais para o desenvolvimento sustentável”* quando limitada à *“mobilidade e comunicação”*, *“energia”*, *“turismo”*, *“desenvolvimento agrícola e rural”*, *“pescas e agricultura”* e *“assuntos do mar”*



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

é questionável. Também a omissão do papel das indústrias extractivas e transformadoras, pólos de agregação de emprego e de cadeias de valor acrescentado é inaceitável, e afecta a coerência das constantes afirmações de procura de um desenvolvimento sustentável. É também evidente que a composição interna da "mobilidade e comunicação" revela sistematização pouco feliz. Basta atentar em que temas tão diversos como transportes e comunicações, áreas metropolitanas e construção e imobiliário, aparecem neste capítulo, com as cidades e a habitação num outro.

Do mesmo modo que, em outras Opções, a especificação carece em muitos passos de objectividade e a programação temporal está bastante ausente.

III.1. Mais qualidade ambiental, melhor ordenamento do território, maior coesão e melhores cidades

Considera-se positivo que a política de ambiente e de desenvolvimento sustentável se apresente como justificando pleno reconhecimento e assunção por parte de todos os sectores da sociedade; e, não menos importante, que seja objectivo fundamental a promoção da integração das preocupações ambientais na concepção e concretização das políticas sectoriais.

Será, no entanto, de estranhar que a mesma importância não seja atribuída à política regional, isto é, à dimensão espacial ou territorial do desenvolvimento, desprezando-se, deste modo, as potencialidades de integração das políticas sectoriais que a política regional ofereceria, se considerada.

Curiosamente, nesta mesma Opção, é reconhecido que a prossecução dos objectivos da política de ordenamento do território "*impõe que as políticas de ordenamento do território e de cidades sejam vistas, principalmente, como espaços de convergência e coordenação das diversas políticas com impacto territorial*" (pág.59), mas não se retira qualquer consequência disso nas



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

presentes Opções. É, adicionalmente, de estranhar que não se integre a política de cidades na política de ordenamento territorial.

Quanto à política de ambiente, para além do seu carácter transversal e da procura de soluções que não hipotéquem o futuro, preservem os equilíbrios ambientais e garantam a sustentabilidade do desenvolvimento, remete-se em matéria de “águas” para o PEAASAR (a rever e actualizar) e para o Plano Nacional da Água e Planos de Bacia Hidrográfica, sem qualquer menção à reestruturação do sector da água, sendo que, no domínio dos “resíduos” se fica de posse de algumas intenções/preocupações, no sentido, por exemplo, da elaboração de um Plano Nacional de Resíduos cujo horizonte temporal de realização não é expresso, não se fazendo qualquer referência nas GOP ao processo de co-incineração.

Para além disso, considera o CES importante a promoção de instrumentos adequados, nomeadamente de natureza fiscal, nas políticas de ambiente, através da internalização dos custos ambientais, a qual deverá ser aplicada em função da utilização dada aos recursos e à luz dos princípios da precaução, do utilizador/pagador e do poluidor/pagador.

As GOP 2005-2006 são naturalmente mais objectivas na apresentação das tarefas concretas, com destaque para a transposição de directivas, para a adopção e aplicação do Plano Nacional de Acção de Ambiente e Saúde, dinamização da Agenda 21 Local, elaboração de uma Lei-Quadro de Conservação da Natureza, adopção do Plano Sectorial de valorização da Rede Natura 2000, aplicação do Programa Nacional para as Alterações Climáticas e seu acompanhamento; preparação, com o Ministério da Economia e Inovação, do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão; e definição de uma estratégia nacional de combate às alterações climáticas pós-2012. E falta, ainda assim, referência concreta à necessidade



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de execução de políticas de ordenamento florestal, nomeadamente a urgência da conclusão dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal.

Em matéria de “coesão, ordenamento do território e política de cidades” começa por reconhecer-se, o que já acontecia nos mesmos termos no Programa do Governo, que se impõe a existência de estratégias de coesão territorial adequadas. Daí se parte, no entanto, para um elenco de propósitos (políticas de desenvolvimento regional e local, crescente integração do País e das suas regiões e cidades) que não têm tradução em medidas objectivas de política, embora se explicitem as (quatro) áreas de intervenção que devem ser privilegiadas; e não se identificam compromissos calendarizados de elaboração e aplicação das políticas. Uma daquelas áreas exprime-se por “consolidar” uma política de cidades forte e coerente, que não é apresentada nem conhecida. Quer dizer, não se retiram consequências duma posição de princípio assente na necessidade de “existência de estratégias de coesão territorial adequadas”.

Nas GOP 2005-2006 não se fica com ideia mais fundamentada da “política de cidades”, porque se enumera apenas os seus (ou alguns dos seus) objectivos, e se indica algumas medidas a executar que são de “gestão corrente” de programas em curso¹³, de reforço de “mecanismos”, de “acções preparatórias” de novos programas, de preparação de quadros estratégicos ou de apoios à projecção internacional das cidades portuguesas. Entende o CES que a “política de cidades” deveria merecer explicitação sistematizada dos objectivos, das estratégias, das políticas e dos instrumentos e mecanismos de execução.

O parágrafo “política de cidades e habitação” começa precisamente por enfatizar aquela necessidade de uma política forte e coerente, mas explicita

¹³ “Continuar a execução do programa POLIS e assegurar a coerência das intervenções no âmbito da iniciativa comunitária URBAN e dos projectos urbanos no âmbito dos Programas Operacionais Regionais” (pág.164) é um exemplo.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

depois como prioritárias apenas áreas de intervenção intraurbanas ou periurbanas, o que torna redutor e pobre o conceito de política de cidades, como o CES sublinhou no seu Parecer de Iniciativa sobre “GOP e Estratégia de Desenvolvimento”. No que respeita à habitação, refere os eixos de intervenção, entre eles a dinamização do mercado de arrendamento, mas reporta-se apenas a “trabalho já produzido”.

Também aqui as GOP 2005-2006, embora definindo acções mais concretas, não são mais esclarecedoras quanto às grandes linhas de estratégia. Vai haver a redefinição de uns programas e o prosseguimento de outros, vão ser promovidas parcerias, vão avaliar-se quadros de apoios financeiros e estudar medidas de bonificação e mecanismos de penalização e vai aprovar-se o novo regime de arrendamento urbano; para além de o Governo se propor desenvolver acções de apoio e estímulo diversas. Não se esclarece, portanto, sobre as grandes linhas de estratégia; são em regra vagos e algumas vezes secundários os objectivos apresentados de forma mais concreta.

Com carácter mais estruturante aparecem a definição de um quadro estratégico de intervenções de ordenamento do litoral, a aplicação de planos de ordenamento da orla costeira, a revisão do quadro legal em vigor relativo à Reserva Ecológica Nacional; parecendo relevante propor-se o Governo completar o quadro de instrumentos de ordenamento e desenvolvimento territorial previsto na Lei de Bases de Ordenamento do Território e Urbanismo. Tudo isto em 2005-2006.

Em “*Administração local e territorial e a coesão*” (nada se refere nas GOP 2005-2009 quanto ao termo “coesão” que também é trazido para este parágrafo) há apenas manifestações de intenção sem calendário de realizações associado. Mas as GOP 2005-2006 vêm apontar a realização, durante o seu período de vigência, da aprovação de uma nova Lei das Finanças Locais e de novos regimes das empresas municipais e intermunicipais,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

das parcerias público-privadas e da concessão de serviços municipais; comprometendo-se ainda o Governo a criar um quadro institucional específico para as Grandes Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e um novo regime legal de criação, fusão e extinção de autarquias locais.

III.2. Políticas essenciais para o desenvolvimento sustentável

Parece pretender-se vir a definir *“uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável objectiva, consistente e integrada que, no quadro do adequado equilíbrio das suas dimensões económica, social e ambiental, identifique os objectivos e as metas de desenvolvimento”* (pág.61); e explicita-se seis eixos de intervenção centrais ao seu prosseguimento. As Grandes Opções para 2005-2006 admitem a aprovação final do documento durante o 1º semestre de 2006.

Em “mobilidade e comunicação” enumeram-se propósitos e objectivos, designadamente para uma política de transportes, vindo a apresentar-se medidas a pôr em prática para uma “política de mobilidade sustentável”, sem compromissos, no entanto, quanto à sua elaboração e execução. Especifica-se depois, com sistematização de resto pouco atraente, o que se pretende no sector ferroviário, nas infra-estruturas rodoviárias, no transporte aéreo, no sector marítimo-portuário e logístico, *nas áreas metropolitanas*¹⁴, no sector das comunicações e, também, no sector *construção e imobiliário*¹⁵.

Independentemente da sistematização adoptada, que parece algo “misturada”, não se dispõe de mais do que um elenco de intenções, sem especificar qualquer tipo de programação temporal. Excepcionalmente definem-se, por vezes bem, os objectivos (alcançar tempos máximos de uma

¹⁴ A designação do parágrafo é desajustada e enganadora. Entende-se, naturalmente, os transportes urbanos, embora pareça concentrar-se a atenção apenas nas duas grandes áreas metropolitanas.

¹⁵ Atente-se em que estamos situados na secção “mobilidade e comunicação”.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

hora e meia entre Lisboa e Porto e de duas horas entre Lisboa e as capitais de distrito a sul do rio Douro e entre o Porto e as capitais de distrito a norte do rio Tejo; redução em 50% das vítimas mortais da sinistralidade rodoviária¹⁶), mas não se adianta o prazo de concretização. Deixa-se para mais tarde a definição de alguns calendários ("alta velocidade") e a elaboração de um plano para a "bitola" ferroviária e para sistemas de sinalização com normas europeias. Mas parece ao CES particularmente importante que fique inequivocamente expressa a posição do Governo relativamente a projectos de investimento físico vultosos também em meios financeiros, como a "Alta velocidade" e o "Novo aeroporto"; e que se conheça a avaliação económico-social e a avaliação ambiental desses projectos e das possíveis alternativas, o suporte financeiro previsto e os calendários de compromisso.

Não se vai muito mais longe no capítulo da "energia", em que se faz apenas uma enumeração de objectivos, nem no "turismo". Em matéria de "desenvolvimento agrícola e rural" exprime-se como exigência a formulação urgente de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Rural, especificando-se os objectivos a contemplar, mas não há compromisso quanto à sua elaboração, parecendo ao CES que uma tal estratégia não deva cingir-se a uma abordagem "produtivista", privilegiando o estabelecimento de um pacto de confiança entre produtores, agro-indústrias, consumidores e ambientalistas, mas deva defender a multi-funcionalidade dos territórios rurais e promover o empreendedorismo em torno das novas oportunidades e dos novos actores destes territórios. O desenvolvimento rural, de resto, é muito mais abrangente que as questões agro-florestais. A desertificação humana e o envelhecimento das populações de grandes áreas

¹⁶ Este objectivo vem nas GOP 2005-2009 referido ao sector ferroviário (pág. 64). As GOP 2005-2006 permitem esclarecer o enquadramento no plano de supressão e reconversão de passagens de nível da REFER, propondo-se a elaboração de um plano plurianual tendo por objectivo, até 2009, a redução do índice de sinistralidade em 50% (pág.170). O plano plurianual referido presume-se estar concluído antes do fim de 2006.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

do País condicionam as opções de desenvolvimento e não parece que sejam contrariadas pelas políticas apresentadas nas GOP¹⁷.

De registar que “importa modernizar e racionalizar o Ministério da Agricultura de acordo com as novas funções que a agricultura será chamada a desempenhar ao nível local” e, dir-se-á da parte do CES, novas funções que o desenvolvimento rural exige. Saúda-se as intenções de descentralização, que não deverão ficar-se pela transferência de competências para os municípios e freguesias. Deve ultrapassar-se a dimensão administrativa e reforçar-se a dimensão da cidadania activa. Torna-se necessária uma nova partilha de responsabilidades, com base nos conceitos essenciais de participação, concertação e parceria. O processo de descentralização requer medidas de responsabilização e reforço institucional das autarquias locais, e também das organizações da sociedade civil.

Em matéria de “pescas e aquicultura” o que as GOP têm de mais concreto é a explicitação dos objectivos do sector à luz dos condicionalismos impostos pela revisão da Política Comum das Pescas, ocorrida em 2002; e nada de operacional se acrescenta.

Quanto aos “assuntos do mar”, fica o CES a saber que *“foi claramente identificada a necessidade de desenvolver uma política integrada para os assuntos do mar, com a participação articulada de todos os ministérios com*

¹⁷ Para além dos objectivos enunciados, entende o CES que as GOP deveriam incluir também os seguintes:

- potenciar e apoiar os produtos específicos e característicos da nossa agricultura, aumentando a nossa soberania alimentar, com respeito pela qualidade e segurança alimentar dos portugueses;
- apoiar e promover políticas que permitam a sustentabilidade e o futuro para um mundo rural vivo, designadamente a agricultura familiar, combatendo a desertificação e o êxodo rural;
- apoiar a diversificação de actividades, tendo em vista a multiplicidade de funções a desempenhar pelos agricultores (produção, natureza, ambiente, espaços rurais);
- promover e apoiar uma maior aproximação entre o produtor e o público consumidor.

As GOP deveriam ainda referenciar a forma e o modo de conseguir estes objectivos.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

competência nas actividades ligadas ao mar" (pág.72). E parece estar eleito, como grande objectivo no âmbito dos assuntos do mar, a implementação de um modelo interdepartamental de gestão integrada dos assuntos do mar que nada indica estar já construído.

Finalmente, embora as GOP não tenham adoptado uma sistematização de base sectorial, entende o CES que os sectores de comércio e serviços deveriam ter merecido referência expressa; cada vez mais, uma política assente no objectivo de reforçar a cadeia de valor daquilo que produzimos e vendemos passa pelo desempenho destes sectores.

As Grandes Opções para 2005-2006 hão-de, naturalmente, ser ainda menos abundantes em medidas estratégicas e estruturais. São, naturalmente também, mais detalhadas, destacando-se no capítulo da "energia" a organização do sector, a segurança no abastecimento de petróleo e a redução da dependência, a promoção da concorrência e da competitividade, a racionalidade e eficiência no uso da energia, os compromissos internacionais – em particular o protocolo de Quioto – o desafio das alterações climáticas, a promoção da inovação e as medidas a adoptar no âmbito dos recursos geológicos, hidrominerais e geotérmicos e de hidrocarbonetos. Mas, para além da concretização de medidas legislativas, do compromisso na elaboração de planos e da criação de algumas novas estruturas, a maioria das medidas são de prosseguimento dos estímulos, das intenções e das actividades correntes.

No capítulo do "turismo" sobressaem a definição de uma há muito anunciada Lei de Bases, que consagre as linhas orientadoras e a estratégia de uma Política Nacional de Turismo e a aplicação de planos de intervenção turística plurianuais, articulados à escala das regiões.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Nas “pescas e aquicultura” destaca-se a intenção de assegurar a boa execução dos investimentos previstos no Programa Operacional das Pescas e na sua componente desconcentrada, com vista à modernização e reforço da competitividade, e a publicação de medidas legislativas de regulamentação do Sistema de Incentivos à Pesca e da pesca lúdica.

Na parte relativa aos “assuntos do mar” ficam-se as GOP pela enumeração de um conjunto de medidas com vista à “implementação” do modelo intergovernamental de gestão integrada, destacando-se o relançamento do processo legislativo conducente à declaração da Zona Contígua de Portugal, as medidas necessárias à instalação da Agência Europeia de Segurança Marítima em Lisboa e a reestruturação do Centro Internacional de Luta contra a poluição no Atlântico Nordeste.

III.3. Mais e melhor desporto. Melhor qualidade de vida e melhor defesa do consumidor

Este capítulo, que parece ter características de “residual”, aponta para o desporto objectivos a prosseguir no período 2005-2009, com alguns compromissos para 2005-2006; e inclui o “relançamento” da defesa do consumidor, expresso na necessidade de dispor de um designado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a montar por integração de estruturas existentes, e para o qual se apontam objectivos, todavia, não suficientemente sistematizados.

Nenhuma programação é referida nas GOP 2005-2009, mas as GOP relativas a 2005-2006 especificam medidas a executar nesse período, muito centradas na criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, no incentivo ao recurso a sistemas alternativos de resolução extra-judicial de conflitos de consumo e, em termos de intenção geral, no reforço da protecção dos consumidores.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

IV. 4ª OPÇÃO - “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço da plena cidadania”

Como primeiro tema desta Opção surge “modernizar o sistema político e qualificar a democracia”. Os objectivos e orientações que constam no documento das GOP sobre esta matéria sendo, em geral, justificáveis, ficam, no entanto, muito aquém do que o título faria crer. São actuações de âmbito limitado ou pouco concretizado e muitas delas têm a ver mais com o funcionamento interno do Governo do que com a modernização do sistema político.

No que respeita à justiça, não são apresentadas metas concretas e quantificadas, pelo que, em muitos casos, se trata mais de uma lista de necessidades do sector do que uma linha de actuação concreta com definição, quantificação e calendarização de objectivos e acções. Tal concretização seria possível em alguns casos, por exemplo, no impulso à inovação tecnológica na justiça.

O CES entende que, sem prejuízo da medida “realizar uma monitorização do sistema de acesso ao Direito e apoio judiciário”, o que está em causa é a própria garantia do acesso ao Direito e ao apoio judiciário – que realiza o princípio constitucional de acesso à justiça. Por outro lado, é importante que, como medida prioritária para assegurar a efectividade do direito do trabalho, seja reposta a norma que reduz o valor das custas judiciais em 50%, para os processos de trabalho.

Ainda no âmbito da justiça seria conveniente a clarificação do sentido das medidas de gestão racional, nomeadamente quando se refere a redefinição do período de funcionamento dos tribunais e o ajustamento do mapa judiciário ao movimento processual.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Já no que respeita à segurança rodoviária, é posto um objectivo quantificado (reduzir em pelo menos 50% o número de acidentes com vítimas mortais), embora não sejam dadas indicações concretas como tal se irá obter nem em que prazo. Por exemplo, fala-se da optimização dos recursos financeiros do fundo de garantia automóvel, sem se dizer em que sentido é dirigida essa optimização e, nomeadamente, sem explicitar a questão do cumprimento da obrigação do seguro automóvel; assim como não é dado um calendário para a execução do projecto nacional de eliminação dos pontos negros.

O CES assinala a intenção expressa nas GOP 2005-2009 de *“contribuir para que a comunicação social portuguesa constitua um efectivo instrumento de informação e formação aberta e pluralista na sociedade portuguesa”* (pág.85).

No entanto, devido ao enorme poder de influência da comunicação social na actualidade, o serviço público terá que valorizar a componente formativa da sua programação e reduzir a lógica puramente concorrencial que tende a afastá-la da missão para que efectivamente existe. Sem maior concretização, não é, porém, possível ao CES avaliar se o *“incentivo às iniciativas de melhoria de conteúdos de informação e programação da rádio e televisão públicas”* (pág.218) será suficiente para esse efeito.

V. 5ª OPÇÃO - “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do País”

Nesta Opção o CES salienta a importância dada à política de cooperação, a intenção de corresponder aos compromissos nacionais e internacionais em matéria de ajuda pública ao desenvolvimento, construindo uma política de cooperação para o desenvolvimento, cuja necessidade há muito se tem vindo a sentir. Salienta também a intenção de redefinir o modelo de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

diplomacia económica e de reforçar o apoio institucional às empresas nacionais nos circuitos internacionais, até agora muito insuficiente.

No âmbito da política cultural externa o CES assinala ainda como positivas a intenção de abertura de novos leitorados e a utilização da RTP-I como suporte do ensino e divulgação da língua e cultura portuguesas.

No que respeita à política de defesa nacional, o CES salienta a intenção de reforçar a capacidade das Forças Armadas, no quadro das missões de apoio à política externa, sendo inegável que as mesmas têm respondido com grande profissionalismo às missões externas para que têm sido mobilizadas.

Assim deverá continuar a ser como contributo para a afirmação de Portugal no mundo, embora se reconheça, como indicam as GOP, que tal deverá ser feito na proporção do peso específico de Portugal nas organizações internacionais que integra e tendo em conta o interesse nacional e a conjuntura política e financeira do País.

O CES salienta ainda o objectivo expresso de desenvolver o sector empresarial na área da defesa.

VI. GRANDES OPÇÕES DE POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

A inexistência de elementos quantificados sobre os projectos a prosseguir inibe o CES de apreciar este capítulo do documento.

VII. A POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

Este anexo às GOP 2005-2009 tem a característica de documentos preparados separadamente pela Região Autónoma dos Açores e pela Região Autónoma



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

da Madeira, sem qualquer tentativa de harmonização entre si e totalmente desligados também do volume em que, como “anexos”, se encontram apensos.

As GOP das Regiões Autónomas têm nas respectivas Assembleias Legislativas a sede própria de discussão e de aprovação.

No entanto, sugere-se alguma reflexão relativamente à questão, porque as Regiões Autónomas são parte do todo nacional, ainda que, no respeito pleno pela autonomia, não deva estabelecer-se um modelo rígido de apresentação das GOP. A apresentação só ganha em ser feita de acordo com as realidades regionais, e em conformidade com o Estatuto Político-Administrativo das Regiões.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

DECLARAÇÕES DE VOTO



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Declaração de voto das Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência

As medidas propostas na Secção II.4.do presente Parecer, com vista a melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência, poder-se-iam considerar relevantes se se tratassem de medidas de acção positiva, isto é, medidas específicas destinadas a complementar políticas inclusivas nas diversas áreas. No entanto, a ausência de referência às pessoas com deficiência nas diversas opções das GOP, nomeadamente na educação e no emprego (com excepção da inclusão das pessoas com deficiência no sistema regular de formação profissional) afigura-se-nos poder significar que este conjunto de propostas resumem as medidas que se pretendem levar a efeito no período 2005-2009, o que, a confirmar-se, significaria a continuação de uma política de igualdade de oportunidades desajustada, que se tem traduzido num processo de inclusão pontual e moroso, contribuindo para manter a maioria das pessoas com deficiência em situações de exclusão e pobreza.

Quanto às medidas propostas na 2ª Opção, julga-se descabido e, de alguma forma, pouco dignificante para o Estado Português o facto de constar nas GOP que o Governo irá “zelar pela aplicação da legislação que estabelece a obrigatoriedade de uma quota mínima de lugares abertos a concurso no âmbito da função pública” (pág.138). Ao Estado não compete zelar, mas sim aplicar a lei sem quaisquer limitações.

Julga-se que a terminologia adoptada quando se propõe a elaboração de uma “tabela médica de incapacidades” não se ajusta à filosofia e terminologia da Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde da Organização Mundial de Saúde, pelo que deve ser alterada esta designação para Tabela Nacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.