CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

GRANDES OPÇÕES DO PLANO - 2000

PARECER

(Aprovado no Plenário de 21de Janeiro de 2000)

Relatores:
Conselheiro Joaquim Jorge Magalhães Mota
Conselheiro José de Almeida Serra

LISBOA, 2000

Índice

1. Análise na Generalidade 3
2. Enquadramento Económico Subjacente às GOPs 7
3. Análise na Especialidade 11
3.1.1. Assuntos Europeus 11
3.1.2. Cooperação 12
3.1.3. Defesa Nacional 13
3.2. Reforçar a Cidadania para Assegurar a Qualidade da Democracia 13
3.2.1. Administração Local 14
3.2.2. Reforma do Estado e da Administração Pública 15
3.2.3. Regiões Autónomas 17
3.2.4. Justiça 17
3.2.5. Direitos da Pessoa e à Vida Privada 19
3.2.6. Cultura 19
3.2.7. Comunicação Social 20
3.2.8. Igualdade de Oportunidades 20
3.2.9. Defesa dos Consumidores 21
3.3. Qualificar as Pessoas, Promover um Emprego de Qualidade e Caminhar para a Sociedade do Conhecimento e da Informação 22
3.3.1. Educação 23
3.3.2. Formação e Emprego 25
3.3.3. Ciência e Tecnologia, Inovação e Sociedade da Informação 29
3.3.4. Desporto 29
3.3.5. Política de Juventude 29
3.4. Reforçar a Coesão Social, avançando com uma Nova Geração de Políticas Sociais 30
3.4.1. Solidariedade e Segurança Social 30
3.4.2. Saúde 32
3.4.3. Política contra a Droga e Toxicodependência 34
3.5. Criar Condições para uma Economia Moderna e Competitiva 34
3.5.1. Finanças 35
3.5.2. Economia 38
3.5.2.1. Indústria 39
3.5.2.2. Comércio 39
3.5.2.3. Turismo 41
3.5.2.4. Energia 42
3.5.3. Agricultura e Pesca 42
3.6. Potenciar o Território Português como Factor de bem-estar dos cidadãos e de Competitividade da Economia 45
3.6.1. Planeamento 45
3.6.2. Transportes e Comunicações 46
3.6.3. Habitação 47
3.6.4. Ambiente e Ordenamento do Território 49

3.7. Desenvolvimento Rural e Agricultura 49
3.8. Política de Investimentos 50

1. ANÁLISE NA GENERALIDADE

Uma vez mais, o CES é forçado a deixar registado o seu desagrado por não ter tido acesso aos documentos de preparação e elaboração das GOPs.

O documento que recebeu – em 20 de Dezembro do ano findo – apesar de ainda incompleto era já uma versão definitiva, justificando-se o atraso com o facto de o Governo ter entrado em funções apenas em Outubro e pela necessidade de apresentar o Orçamento ainda em Janeiro.

Há, em todo o processo que, em rigor, se poderia chamar de "audição" do CES, um atraso e uma lamentação pelas consequências de tal atraso, que se vão tornando rotineiras.

Parece, assim, que há que ponderar a real utilidade das GOPSs tal como têm vindo a ser elaboradas. Abunda a convicção de que a sua elaboração, bem como a do parecer do CES, não ultrapassam o nível da mera formalidade.

É muito duvidoso que as GOPs tenham estado ao serviço de objectivos tidos como necessários na política económica e social.

As organizações representadas no CES, quando sobre elas emitem parecer, não sentem que a sua opinião tenha algum peso na definição das políticas do Governo.

A Assembleia da República, reconhecendo implicitamente a pouca importância das GOPs, dedica, em geral, um mínimo do seu tempo à discussão das GOPSs e concentra a sua atenção e trabalho no debate do Orçamento.

Tudo se configura assim, como se do cumprimento dum mero ritual, conservado por tradição, mas sem utilidade que se veja, se tratasse.

Entende o CES não dever resignar-se com tal situação.

E manifestar o seu entendimento de que não pode, nem deve, persistir este estado de coisas.

Por força da revisão constitucional de 1997, o Orçamento já não é considerado como "expressão financeira" da lei do plano, que era anual, dizendo-se agora que "o orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento".

Deixando de falar-se em planos anuais, parece terem-se afastado as razões que determinavam a junção dos debates das GOPs e do Orçamento.

As "grandes opções em matéria de planeamento" deixaram de ter um horizonte temporal, constitucionalmente determinado, para a sua elaboração.

Mas, assim sendo, de igual modo se afigura que o n.º 2 do art. 105º da Constituição, mantém a ideia de que o Orçamento não é um acto inteiramente livre na sua elaboração, em que todas as alterações de última hora são possíveis, mesmo sendo notória a insuficiência de estudos para calcular as suas consequências.

Pelo contrário, o art. 105.º n.º 2 reafirma que o Orçamento tem que ter em conta" as obrigações decorrentes de lei ou de contrato".

Parece, assim, que as leis de grandes opções, com base nas quais são elaborados os planos nacionais – art. 91.º da Constituição da República – "obrigam" o Orçamento.

Se assim for, como parece, não se justifica a junção dos debates das GOPs com o Orçamento. O que parece impor-se é que só depois da aprovação da lei das grandes opções deva proceder-se à própria elaboração do orçamento, uma vez que tais orientações não deverão deixar de influenciar designadamente as despesas públicas ou a política fiscal.

Trata-se duma questão fundamental sobre a qual se afigura não poder a Assembleia da República deixar de pronunciar-se.

O respeito devido à Lei Fundamental determina também a completa alteração do papel reservado ao CES.

O CES "participa na elaboração das propostas das grandes opções" – diz o art.º 92.º

Não é outra coisa que um simulacro de participação, a metodologia e os prazos impostos pelo Governo.

O CES vem, de há muito, sugerindo que se reformule o processo de elaboração das GOPs.

Parece chegado o momento de recordar que tal é uma exigência que se fundamenta na Constituição da República.

Doutro modo, o parecer do CES, cuja elaboração só foi possível no apertado calendário disponível, dispensando prazos internos para a feitura dos trabalhos e a consulta adequada dos membros do CES, sempre será essencialmente uma apreciação critica do texto que lhe foi presente, a ele subordinado na própria sequência lógica.

Assim sendo, sempre será um texto desequilibrado pela dimensão dos contributos para ele carreados, cuja coerência interna poderá, inclusivamente, ser posta em causa.

Sofrerá, necessariamente, dos defeitos que aponta ao texto criticado, propondo ou criticando medidas mais que procurando chegar a uma definição de Grandes Opções ou estabelecendo prioridades entre as medidas programadas reflectindo as escolhas feitas.

A consciência de tais deficiências do Parecer – reduzindo-lhe, por isso mesmo, o que poderia ser a sua importância – não permitiu, no entanto, colmatá-las com a metodologia e prazo disponíveis.

A quanto se referiu, acresce que o Parecer do CES não pode nem deverá ser um somatório de contributos individuais.

O processo de formação e recolha de opinião dos sectores económicos e sociais representados no Conselho, carece de um mínimo de tempo – que, no caso presente, não existiu – para processar-se.

E é sabido como o peso e representatividade da opinião de cada sector é, naturalmente, reforçado pela auscultação a que tenha procedido.

Tal facto é ainda avolumado dado que menor foi ainda o prazo disponível para que as opiniões expressas – pelos relatores e pelos contributos dos vários sectores – pudessem ser conhecidas e debatidas.

O texto que se segue, foi, assim o texto possível de ser elaborado nas condições em que houve que trabalhar.

Mas tal não corresponde, como procurou salientar-se, à concepção constitucional e à desejável participação dos parceiros sociais presentes e exprimindo-se através do CES e do presente parecer.

Por outro lado, as Grandes Opções do Plano raramente são fiscalizadas ou sancionadas nos seus propósitos. Valeria a pena insistir na introdução de elementos quantitativos e de controlo dos objectivos traduzidos por estas opções, especialmente no que diz respeito à acção governativa anual que propõem.

Refere o Governo que "as Grandes Opções do Plano para 2000, representam um primeiro passo da aplicação da estratégia de desenvolvimento definida no Programa de Governo e no contrato de legislatura sufragado e legitimado pelos portugueses" inserindo-se numa estratégia que "foi sendo preparada nos dois últimos anos do anterior Governo" mediante a elaboração do PNDES - Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e do PDR - Plano de Desenvolvimento Regional e visando contribuir para a negociação (em curso) do 3º Quadro Comunitário de Apoio a Portugal.

O documento apresentado tem, assim, de ser entendido no contexto geral que lhe subjaz, sendo que sobre o PNDES e o PDR teve o CES a possibilidade de emitir Parecer em tempo oportuno, como alias já o havia feito relativamente à Agenda 2000, pelo que se dão aqui como reproduzidas as opiniões, propostas e análises emitidas a propósito daqueles documentos. Em alguns casos reapresentam-se algumas propostas já formuladas, quer porque se entende apresentarem as mesmas especial relevância, quer porque se considera que as mesmas não tiveram ainda o acolhimento devido por parte do Governo.

Logo na apresentação do documento refere o Governo, entre outros, o "esforço acentuado de valorização da equidade visando a salvaguarda dos factores de coesão e solidariedade nacionais", a "significativa convergência nominal e real de Portugal com a média dos países da União Europeia", a "aposta clara no Homem" através de várias políticas, o "reforço dos factores de competitividade e equidade da economia", a "salvaguarda e melhoria das condições ambientais", a "plena integração de Portugal na sociedade da informação e do conhecimento", devendo a actividade do Estado constituir "uma aposta clara na promoção de uma cultura generalizada de iniciativa e responsabilidade (…) que (…) coloque Portugal no patamar dos países desenvolvidos da Europa".

Trata-se de objectivos ambiciosos cuja concretização (de medidas e acções e de calendário), nos seus aspectos essenciais, se esperaria ver suficientemente concretizados no documento, o que não acontece, revestindo este, de uma maneira geral, uma simples formulação de grandes intenções. Esta necessidade é tanto mais evidente quanto se constata que:

- têm vindo a persistir importantes desigualdades e factores de exclusão social e regional;
- continuam por fazer as grandes reformas estruturais (constituindo os últimos anos, neste aspecto, uma quase pura perda);
- o nível de aproximação à média europeia tem-se revelado insuficiente persistindo factores característicos de economias insuficientemente desenvolvidas (e isso em vários sectores);
- a Administração Pública mantém-se rotineira e atrasada;
- a Justiça – último baluarte da defesa e da afirmação da cidadania – vive uma profunda crise;
- a injustiça fiscal é evidente e comumente reconhecida.

A enumeração das medidas a pôr em prática no ano 2000 apresentadas no Capítulo III é longa e excessivamente detalhada. Essa enumeração não corresponde de forma alguma a uma definição de Grandes Opções. A abundância de informações sobre o pormenor não permite identificar as grandes escolhas, nem saber quais serão as transformações mais importantes. Não há indicações adequadas sobre as prioridades entre as medidas programadas. Muitas delas correspondem ao trabalho normal da administração corrente e aparecem repetidas todos os anos, com maiores ou menores diferenças de redacção. Muitas outras são indicadas com pouca precisão, sendo apenas apontado um objectivo desejável a atingir, sem se fixarem metas, nem indicar os meios a que se procurará recorrer. Em numerosos casos, nas medidas anunciadas no Capítulo III não se distingue entre as que serão executadas no ano 2000 e as que são apresentadas numa perspectiva de médio prazo.

Seria necessário concentrar as GOPs sobre as actuações programadas de carácter global que envolvem transformações de maior vulto em relação às práticas do passado e de que se esperam melhorias de maior peso na política económica e social. Seria, além disso, vantajoso que houvesse maiores esforços de quantificação, embora apenas no plano global, em particular quanto aos custos e quanto aos resultados projectados. No Capítulo III das GOPs, em vez de se apresentar em cada uma das suas rubricas, um balanço do que foi executado em 1996/99, deveria proceder-se de forma mais sistemática e mais precisa à análise da execução das medidas enunciadas nas GOPs do ano anterior, que são verdadeiramente de grande relevo e significado.

Em conclusão, considera o CES que as medidas de política apresentadas nas GOPs continuam a ter um carácter demasiado vago, não existindo em todo o documento nenhum planeamento quantitativo que permita compreender de forma mais clara os meios e as formas que serão utilizados para a prossecução dos objectivos fixados. Neste

sentido considera o CES fundamental que, a par da apresentação das GOPs, seja também entregue um quadro financeiro plurianual.

2. ENQUADRAMENTO ECONÓMICO SUBJACENTE ÀS GOPs

O CES considera como positivo o objectivo de estabilidade macroeconómico e a prossecução do processo de consolidação orçamental traçado pelo Governo. Reconhece-se contudo que é necessário fazer mais no que toca ao reforço da coesão social e da convergência real com a Europa, traduzindo-se esta na aproximação dos salários e do nível de vida dos trabalhadores portugueses à media europeia, tendo em consideração os aumentos de produtividade.

A importância de aproximação do nível de vida dos trabalhadores portugueses aos restantes trabalhadores comunitários impõe que a repartição dos ganhos de produtividade contemple adequadamente os salários, salvaguardando a competitividade das empresas. Impõe também uma taxa de inflação de referência para o ano 2000 numa base realista e não como simples argumento para uma moderação salarial que continue a sustentar a competitividade da economia portuguesa nos baixos salários.

O cenário económico para 2000 apresentado no Capítulo II das GOPs é falível, como sempre sucede com qualquer previsão.

Esse cenário prevê basicamente a manutenção do ritmo de crescimento do PIB (3,1% em 1999 e 3,3% em 2000) e envolve uma descida significativa da taxa de crescimento do consumo privado (de 4,6% em 1999 para 3,7% em 2000), a travagem acentuada do aumento do consumo público (de 2,4% em 1999 para 1% em 2000), a manutenção da taxa da subida no investimento em capital fixo (6,5% em 1999 e 6,8% em 2000) e uma enorme aceleração da subida nas exportações (de 3,3% em 1999 para 6,4% em 2000). A travagem do crescimento do consumo e a aceleração da subida das exportações correspondem, obviamente, a um cenário desejável (apesar da modéstia da taxa de aumento prevista para o PIB). Mas será um cenário realista? Para responder a esta questão, interessará analisar:

- o que se passou com as projecções apresentadas nas GOPs de anos anteriores;
- os argumentos em que o Governo se apoia para fundamentar as suas projecções.

A comparação entre as projecções apresentadas nas GOPs de anos anteriores e as estimativas do que efectivamente sucedeu, mostra os seguintes resultados (tabela 1):

Tabela 1: Taxas de variação a preços constantes (%)

	1998		1999		2000
	Projecções das GOPs	Resultados efectivos estimados	Projecções das GOPs	Resultados efectivos estimados	Projecções das GOPs
Consumo privado	2,8	5,2	3-3,5	4,6	3,7
Consumo público	1,0	2,7	2	2,4	1,0
FBCF	8,0	9,7	5-6	6,5	6,8
Exportações	10,0	8,5	8-9	3,3	6,4
Importações	8,7	13,6	5,5-7,5	7,4	7,5
PIB p.m.	3,8	3,5	3,5-4	3,1	3,3
Inflação	2,0	2,8	2	2,3	2

No que respeita à taxa de inflação, tem-se verificado nos últimos anos desvios entre a inflação estimada pelo Governo nas GOPs e a efectivamente verificada. Em 1998 esse desvio atingiu 0,8 pontos percentuais. Por estes factos e atendendo às previsões das organizações internacionais, o CES considera a previsão como optimista.

Verifica-se que, tanto em 1998 com em 1999, os aumentos efectivos do consumo privado e do consumo público excederam substancialmente as projecções das GOPs e que, em contrapartida, a subida das exportações ficou muito abaixo daquelas projecções. Perante estes exemplos, põe-se a questão de saber se não há o risco de em 2000 se cometerem erros semelhantes e de as projecções anunciadas pelas GOPs conterem muito de voluntarismo não fundamentado.

No que respeita ao consumo privado, o argumento do Governo é o de que as condicionantes financeiras se virão a reflectir num crescimento do consumo mais próximo do rendimento disponível das famílias. Em linguagem mais clara, o que esse argumento sustenta é que, por causa do elevado endividamento das famílias para com o sistema bancário (e talvez também por causa de dificuldades em conseguir um crescimento tão rápido do endividamento desse sistema para com o estrangeiro), o crédito ao consumo se virá a expandir com mais lentidão do que até aqui e que, em consequência, haverá uma travagem no crescimento do consumo privado. É provável – e será desejável – que assim aconteça. É por isso de admitir que a projecção das GOPs para a evolução do consumo privado em 2000 não se venha a afastar muito da realidade.

No consumo público, o documento das GOPs prevê a queda da taxa de crescimento dessa variável macroeconómica de 2,4% em 1999 para 1% em 2000. Mas pouco adiante sobre os meios a aplicar para conseguir esse objectivo. Fala apenas "na compressão das

despesas em bens e serviços", na "implementação do plano plurianual da despesa pública", na "cativação (ou congelamentos) de parte das verbas de despesas autorizadas no Decreto-Lei de Execução do próximo Orçamento" e no "acompanhamento do sector da saúde". A este propósito interessa recordar que o Governo tem vindo desde há muitos anos (e não só nos dois últimos que acima ficaram referidos) a apresentar projecções de travagem dos gastos de consumo público, mas essas projecções têm sempre sido excedidas por margens consideráveis.

Não tem, por conseguinte, havido até aqui controlo adequado sobre as despesas com consumo público. Perante a falta de medidas claras no documento das GOPs sobre o que irá ser feito em 2000, é natural que o CES encare com dúvidas a projecção apresentada quanto à evolução do consumo público naquele ano. O esclarecimento desta questão, que é de interesse fundamental para o futuro da economia nacional, seria de muito mais interesse do que a apresentação nas GOPs de longas listas de medidas de administração corrente nos diversos ministérios.

A evolução das exportações é crucial não só para alimentar a expansão do produto nacional, mas para moderar o processo de rápida subida do endividamento perante o exterior, pelo qual o nosso país tem estado a passar desde há vários anos. A persistir, essa subida pode vir a criar ameaças sérias ao crescimento futuro da economia nacional, não obstante as facilidades acrescidas de financiamento externo criadas pela entrada de Portugal na Zona Euro. O aumento das exportações de bens e serviços em 1999 é por enquanto difícil de estimar. O documento das GOPs refere uma taxa de crescimento de apenas 3,3% em volume no ano de 1999, mas admite que, com a intensificação da procura internacional em 2000, ela poderá subir para 6,4%. Já acima se referiu que as projecções das GOPs sobre a evolução das exportações foram excessivamente optimistas em 1998 e 1999. Para avaliar o que se poderá vir a passar em 2000, interessará olhar para o crescimento da procura internacional (tabela 2):

Tabela 2: Taxas de aumento em volume (%) da procura internacional

	1998 Estimativas	1999 Estimativas	2000 Estimativas
Exportações de Portugal	8,5	3,3	6,4
Procura internacional			
Importações da UE	5,6	3,0	6,5
Comércio mundial	3,6	3,7	6,2

Estes números fazem admitir que a projecção das GOPs sobre o comportamento das exportação em 2000 é credível. Contudo, devemos ter em atenção que:

- o Investimento Directo Estrangeiro na indústria, que tem sido um dos motores impulsionadores das nossas exportações, diminuiu claramente nos últimos anos;

- cerca de 83% das nossas exportações são feitas para países da União Europeia (UE) o que significa que o comportamento das nossas exportações dependerá essencialmente do comportamento dessas economias;
- uma eventual consolidação do euro como moeda internacional poderá conduzir a uma apreciação da mesma, com consequências inevitáveis na performance exportadora das empresas portuguesas, em particular para os EUA (que representam cerca de 30% das nossas exportações extra-comunitárias).

Contudo, e mesmo que as projecções se verifiquem (taxa de crescimento das exportações (de 6,4%) inferior à das importações (7,5%)), o que é certo é que persiste uma tendência, que tem vindo a ser observada desde há vários anos, de crescente degradação da balança de transacções de bens e serviços com o exterior. A degradação será ainda maior em termos nominais se no próximo ano os preços do petróleo mantiverem os níveis elevados do 2.º semestre de 1999 (assunto sobre o qual o texto das GOPs, estranhamente, nada diz, apesar das dificuldades que eles ameaçam criar à economia nacional).

O problema que ressalta da análise da evolução comparada das importações e das exportações desde os primeiros anos da corrente década, é o de que essa evolução está aparentemente a revelar dificuldades estruturais sérias na resposta do sistema de produção nacional de bens transaccionáveis às exigências da abertura de mercados no plano europeu e internacional. O sector dos bens e serviços não transaccionáveis, onde se tem concentrado o dinamismo da economia portuguesa desde há vários anos, poderá vir a enfrentar graves dificuldades se começarem a escassear os financiamentos externos que até aqui têm permitido aguentar a fraqueza das produções dos bens e serviços transaccionáveis. Essas produções deveriam merecer muito maior prioridade, em termos relativos, na política de apoios do Governo, mas não há sinais suficientemente claros de que essa prioridade esteja a ser atribuída.

Em conclusão, o CES anota os valores previstos para a evolução do PIB, que tem como possíveis. Considera, no entanto, que os valores previstos – e que estão em consonância com o historicamente verificado – não são suficientes para atingir, no médio prazo, níveis razoáveis e satisfatórios que permitam a aproximação, a ritmo adequado, aos valores médios europeus, pelo que continuarão a persistir vários dos anteriores problemas. Esta constatação obriga o Governo a equacionar um conjunto de medidas fundamentais a consensualizar com a Sociedade Portuguesa com vista a acelerar a convergência real.

3. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

3.1. Afirmar a identidade nacional no contexto europeu e mundial

Trata-se de uma opção óbvia, intrínseca à existência da Nação, e de sua natureza intemporal, como óbvias são as orientações e aspectos que integram o documento e que, nesse plano, não merecem comentários. Simplesmente fica o texto governamental a um nível tal de generalidade que não se vê como poderia o CES contribuir para uma discussão que, por importante e evidente, se torna imprescindível.

3.1.1. Assuntos Europeus

Reconhece o CES o papel determinante que tem representado a Europa na evolução da economia e da sociedade portuguesas, não só pelos fluxos financeiros envolvidos mas também pelas transformações decorrentes da pertença à União Europeia. Mas são também conhecidos os problemas resultantes, sendo que o saldo final desta participação, apesar dos problemas conhecidos, é francamente positivo.

Não pode, contudo, deixar de se recordar que, em matéria de fluxos financeiros, continuam as remessas de emigrantes a ultrapassar os montantes em proveniência da Europa e que tanto uns como outros tenderão a perder importância no decorrer do próximo decénio (efeitos dos alargamentos e da moeda única, radicação nos países de emigração dos filhos dos emigrantes originários, desaparecimento destes últimos).

Os desafios postos à participação portuguesa na UE são cada vez maiores e mais complexos, o que recomenda uma especial eficiência na condução dos "dossiers", o traçar de perspectivas de médio/longo prazo e o estabelecimento de alianças de fundo, áreas que o CES julga deverem ser melhoradas. O profundo empenhamento de todos os agentes e grupos – sociais, políticos, parceiros sociais – tem-se como fundamental face a este projecto nacional. Haverá em particular que dispor de, e mobilizar, os recursos humanos necessários e criar mecanismos eficazes para melhorar a participação e articulação com os nacionais, desenvolvendo actividades em órgãos ou entidades ligados à Comunidade.

A Presidência Portuguesa da UE ocorre num momento em que a União se prepara para tomar decisões políticas de enormes e ainda incertas consequências. Os grandes temas em agenda serão: Alargamento; Conferência Intergovernamental (CIG); Cimeira do Emprego e Política de Defesa.

Considera o CES que relativamente ao primeiro tema, onde será discutida a composição da Comissão, a reponderação de votos no Conselho e o aumento das decisões por maioria qualificada, Portugal não terá de ter um papel "neutro". Pelo contrário, a sua liderança do processo será tanto mais eficaz quanto mais claros forem os objectivos por si definidos. Neste aspecto, o Documento é demasiado vago, não

dando qualquer indicação acerca das posições que o Governo pretende vir a defender no seio da CIG. O CES chama a atenção para a necessidade de alargamento às matérias a discutir na CIG, incluindo a questão dos direitos dos cidadãos.

No tocante à Cimeira do Emprego, e para além do calendário das Conferências/Seminários no quadro da Presidência Portuguesa apresentado no Documento, pouco mais é dito, considerando o CES como demasiado vago o objectivo português de "influenciar processos em curso no sentido da promoção de emprego e de reforço das políticas sociais". Assim, importaria definir quais os processos que Portugal pretende incentivar e quais os processos que eventualmente deseja substituir.

Por fim, e relativamente à Política de Defesa, sabendo-se que Portugal vai ser responsável pela "instalação" das estruturas político-militares que darão corpo à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), não entende o CES porque é que o Documento não faz qualquer alusão ao assunto. Este assunto é tão mais importante, quando em simultâneo Portugal presidirá à UEO.

O CES constata e concorda com a referência nas GOPs à necessidade de se assegurar um tratamento diferenciado às regiões ultraperiféricas portuguesas dos Açores e da Madeira por parte das instituições europeias. Considera o CES dever ressaltar o carácter imperioso do esforço de se conseguir da União a dedução apropriada de todas as consequências operacionais do Artigo 299-2 do Tratado – que assume a especificidade do fenómeno da ultraperiferia na Europa.

3.1.2. Cooperação

O CES considera importante que para a concretização das prioridades definidas pelo Governo no âmbito da Cooperação se procure uma estratégia comum europeia para África, que amplie a colaboração entre Portugal e os PALOP, e uma maior aproximação da OUA.

No tocante a Timor o documento não clarifica a estratégia de apoio que Portugal tem relativamente a este Território. Para além da resposta às necessidades imediatas da população importa definir uma estratégia de médio e longo prazo que permita a consolidação da Língua e Cultura portuguesa. Aliás, e relativamente a este aspecto, entende o CES que o pilar fundamental da cooperação com os países de expressão portuguesa, deverá ser a educação, ou seja, Portugal deveria assumir um papel fundamental de cooperação na educação das populações, começando no ensino básico e estendendo gradualmente a sua responsabilidade pelo ensino preparatório, secundário e universitário.

3.1.3. Defesa Nacional

As questões militares justificam um debate sério na sociedade e no País, já que, de manifesto, continua a subsistir entre nós um problema (ou um complexo) em relação às Forças Armadas.

Aparentemente subsistem síndromas (suporte do Regime Anterior, Guerra Colonial, 25 de Abril e vicissitudes subsequentes, Conselho da Revolução) que não foram ainda digeridos pela Sociedade, faltando discutir e preparar consensos sobre o que devem ser umas Forças Armadas operacionais (meios técnicos e humanos, preparação, dimensão, objectivos e estrutura) no Portugal de hoje. Sem esta discussão de fundo preparando a definição de um quadro global de objectivos e funcionamento e estabelecendo um plano para a sua prossecução não parece adequado continuar a tomar-se medidas avulsas e desenquadradas. Impõe-se a racionalização das despesas, tendo em conta os objectivos prosseguidos e a defesa intransigente da cadeia de comando único, o que implica que não possam ser aceites situações de poderes paralelos de qualquer tipo no quadro de funcionamento das Forças Armadas. A par disto subsiste um conjunto de problemas, a saber:

- a concretização da profissionalização das Forças Armadas e as questões que levanta a integração dos ex-militares na vida activa;
- não pode o CES deixar de manifestar a mais profunda preocupação pelas condições de abandono das Forças Armadas de profissionais a quem foi facultada formação que implicou, em muitos casos, muitas centenas de milhar de contos que foram suportados pelos contribuintes; no respeito pelos direitos e liberdades individuais haverá que encontrar-se um equilíbrio que tenha, também, em conta os interesses da comunidade nacional e que respeite os direitos dos contribuintes e a igualdade dos cidadãos no acesso ao ensino e à formação;
- por fim, e uma vez que o documento não faz referência à forma como irá decorrer o reapetrechamento das forças armadas, nomeadamente no que toca ao processo de financiamento do material a adquirir, importaria definir as orientações estratégicas relativamente às contrapartidas que os fornecedores de material terão que dar à indústria portuguesa.

3.2. Reforçar a cidadania para assegurar a qualidade da democracia

Uma primeira crítica do CES relativamente a esta opção refere-se à própria designação da mesma. Entende-se que o título desta segunda opção deveria ser substituído pelo seguinte: "reforçar a cidadania e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para assegurar a qualidade da democracia".

Quanto ao conteúdo, o CES considera esta uma opção trivial e óbvia, designadamente no que se refere ao "aspecto essencial (da) qualidade da democracia e da representação política" implicando melhorias várias designadamente em "aspectos essenciais da reforma democrática do Estado" e "uma justiça eficaz". Contudo, o texto não corresponde à ambição, não se detectando como – com base nas medidas no mesmo

apresentadas – se melhorarão aspectos e insuficiências hoje gritantes da nossa Sociedade.

No que respeita ao item "Iniciar novas relações do Estado com os Cidadãos" considera o CES ser necessário lançar em 2000 as seguintes medidas:

- reformulação do regime de financiamento dos Partidos, no sentido da sua maior transparência e controlo;
- criação de Leis Quadro das associações públicas e privadas de interesse geral que regule casuisticamente as suas responsabilidades e relações com o Estado.

3.2.1. Administração Local

Afigura-se de extrema modéstia o conjunto de medidas de política visando implementar "uma nova visão para a organização territorial do Estado".

Julga-se mesmo existir algum distanciamento – para não dizer pelo menos aparente contradição – entre os objectivos delineados e as medidas propostas.

É como se no fundo se reconhecesse, a contra-gosto, o poder local. De imediato, às grandes afirmações de principio, se sucedem a criação de barreiras para a limitação de tal poder, como se existisse o receio latente de não poder dominar-lhe o desenvolvimento.

Com efeito, partir do princípio de que a descentralização é desejável, levará a efectivamente descentralizar, atribuindo ao poder local competências suficientemente alargadas para que de descentralização possa falar-se e a todos os níveis, isto é, não esquecendo a descentralização em favor das freguesias, bem como dotá-lo de adequados meios financeiros.

Mas a descentralização só se efectiva por uma definição de competências que seja própria e exclusiva e, em todas as matérias em que a competência não seja exclusiva obrigando a intervenções atempadas do poder central sem o que as eventuais nulidades determinam total insegurança nos cidadãos (veja-se o caso dos licenciamentos municipais anulados por razões urbanísticas ou de defesa do património mas suscitadas anos depois).

Há uma crescente interligação do local e do nacional que não parece possa ignorar-se já que exemplos recentes a vieram trazer à agenda política com grande sublinhado.

Há escolhas nacionais que, necessariamente, vão traduzir-se em implantações localizadas. Torna-se necessário não só regular as condições de audição dos representantes locais como fixar os seus limites.

De idêntico modo, há iniciativas locais cuja incidência, num plano mais vasto que o dos limites autárquicos (muitas vezes no plano nacional ou até para além dele) se faz necessariamente sentir.

A articulação dos níveis de decisão é, assim, uma exigência que as GOPs terão menosprezado.

Como não poderá esquecer-se que uma organização administrativa assente em mais de trezentos concelhos coloca necessariamente problemas de dimensão adequada ao exercício de competências descentralizadas.

Razões metodológicas levam o CES a incluir a revisão dos critérios de distribuição dos fundos municipais no âmbito das finanças públicas.

3.2.2. Reforma do Estado e da Administração Pública

No balanço efectuado, para o período 1996/99, é excessivo referir-se que a "Reforma do Estado e a Modernização da Administração Pública" foi um objectivo estratégico do XIII Governo, antes se verificando a tomada de medidas avulsas, por vezes contraditórias e sem uma linha estratégica definida.

O CES constata que na política de rendimentos para o sector, as actualizações salariais ficaram aquém da média da contratação colectiva em geral e, se é certo que se procedeu à integração de 40 mil trabalhadores precários, também é verdade que entre 1996/99 se admitiu mais 20 mil trabalhadores naquela situação, tendo aumentado o recurso aos programas ocupacionais.

A "constituição de uma bolsa de emprego" não poderá conduzir à eventual reconstituição de um quadro de disponíveis, com outro nome. No caso da "semana dos quatro dias" e do "tempo parcial" e não obstante serem medidas muito recentes que não permitem efectuar, para já, um balanço de apreciação, o CES nota que estas medidas não tem merecido qualquer adesão por parte dos trabalhadores.

Refere-se, em relação à Administração Pública, o abandono, durante o próximo decénio, de cerca de 40% dos actuais funcionários e as virtualidades decorrentes dos novos recrutamentos. Mas é evidente que esta questão não se reduz apenas ao número e formação de funcionários – trata-se, antes de mais, de uma questão cultural e de "postura" perante os utentes, o que exige que se passe dos "grandes discursos" às abordagens práticas em estratos e segmentos seleccionados da Administração, não sendo apontado no documento nada de significativo a este respeito.

A prevista descentralização de competências tem de garantir a melhoria efectiva dos serviços prestados e a proximidade/aproximação aos cidadãos, não sendo de excluir que os custos de tal descentralização até possam aumentar, se os ganhos obtidos aumentarem mais do que proporcionalmente. Já seria de todo em todo de evitar uma situação em que a descentralização se traduzisse na criação de mais elos na cadeia de decisão e/ou na criação de mais postos de trabalho sem contrapartida de prestação de serviço adequada.

Não parece que seja impossível, em muitos casos, criar mecanismos de efectivo controlo da qualidade e quantidade de trabalho produzido e dos tempos de realização de

diversas tarefas. Em particular haverá que assegurar que a lei é cumprida quando impõe prazos para a realização de determinadas tarefas e a produção de determinados actos. É obvio que um contribuinte que não cumpriu atempadamente as suas obrigações fiscais deve ser punido de acordo com a lei, e isso independentemente das razões subjectivas que possam assistir-lhe. Mas é aceitável que uma câmara ultrapasse todos os prazos consagrados na lei para um licenciamento ou que um juiz leve anos a ditar uma sentença?

É natural que em sistemas insuficientemente controlados possam desenvolver-se esquemas de "pequenos poderes" com as motivações, implicações e consequências inerentes, o que tem de ser combatido com objectividade, racionalidade e controlo efectivo, devendo em muitos casos, sobretudo naqueles em que são mais evidentes e próximos os interesses da generalidade dos cidadãos, criar-se mecanismos adequados para a intervenção dos mesmos.

A desburocratização é uma evidente necessidade, que tem dado passos lentos, insuficientes e difíceis. Afigura-se possível canalizar esforços para intervenções pontuais em áreas restritas da Administração. Afigura-se, igualmente, possível fazer intervir auditorias externas, com âmbito e objectivo de detecção de problemas e de propositura de acções correctivas, mas visando também finalidades pedagógicas de ensino e de experimentação. Para além do "livro de reclamações" – experiência que se revelou positiva – parece possível ir mais longe, implementando praticamente mecanismos de controlo e verificação de prazos de reacção e assegurando transparência de processos e de decisões e que as filas de espera são efectivamente respeitadas.

Parece evidente que ao nível de certas administrações de nível local e/ou regional não há a capacidade para enfrentar muitos desafios que hoje se apresentam. Aliás há valências que podem e devem ser repartidas tendo em conta uma melhor racionalização na utilização de meios. Justifica-se, assim, que sejam criadas "bolsas de recursos" a disponibilizar de acordo com as necessidades e que sejam devidamente informadas as administrações locais e regionais das possibilidades efectivamente existentes e dos recursos eventualmente mobilizáveis.

3.2.3. Regiões Autónomas

O texto incluído sob a epígrafe *REGIÕES AUTÓNOMAS – Medidas de Política para 2000*, caracteriza-se por ser excessivamente genérico, limitando-se a um inventário de intenções políticas – correctas decerto -, mas não se conformando com aquilo que devem ser, em termos de descrição e conteúdo, medidas de política. Têm cabimento aqui as observações críticas feitas no início deste parecer sobre o conteúdo geral do Capítulo III das GOPs, com a ressalva de não haver neste caso "a abundância de informações sobre o pormenor..." apontada ali.

Ao contrário, as preocupações e o enunciado de acções apresentado no Capítulo I (As Grandes Opções de Política para 2000-2003) quanto às Regiões Autónomas – Uma Consolidação das Autonomias Regionais –,. apresentam-se bem articuladas e equacionam de modo adequado e correcto (tendo em conta o período em causa) o quadro da actuação da República em relação às suas Regiões Autónomas para o próximo futuro. Aquele outro ponto teria tudo a ganhar se tivesse precisado o grau de concretização que o conjunto de medidas inventariadas para 2000 – 2003 começaria a ter em 2000.

3.2.4. Justiça

O CES tem, por diversos meios, chamado a atenção para a dimensão, ao nível da cidadania, da economia e da sociedade, das repercussões da actual crise.

Sintetizando tais preocupações, o CES permite-se em primeiro lugar chamar a atenção para o excesso burocrático, a rigidez, ineficiência e custo dos serviços de registo e notariado.

Considera-se no mínimo escandaloso que os cidadãos sejam forçados a contribuir – por via dos emolumentos que suportam – para remunerações suplementares de serviços que não respondem minimamente às necessidades da vida moderna.

A informatização das conservatórias, a sua ligação em rede, a simplificação dos registos, é uma tarefa prioritária.

Como no colóquio sobre a justiça em Portugal, organizado pelo CES, se referiu, quando a prisão aparece como resposta à ansiedade e ao temor pela segurança da sociedade, quando a morosidade processual e os atrasos na administração da justiça são uma realidade indesmentível e a justiça é "apropriada" por pessoas colectivas públicas e privadas que não deixam lugar, nem tempo, para os outros, temos certamente uma justiça alheia aos territórios de conflitualidade que são factores de mudança, modernidade e progresso e que passam, por exemplo, pela sensibilização para o exercício dos direitos e pela responsabilidade da Administração pelos efeitos dos seus actos.

Genericamente, o CES entende que deverão rever-se o tratamento processual conferido às chamadas "bagatelas", civis e penais.

No sistema Português todos os casos são julgados independentemente da sua importância e valor mediante um mecanismo que se pode caracterizar como de *first in – first out*. Tudo estaria bem se (i) fosse possível julgar todos os casos; (ii) os julgamentos pudessem fazer-se em tempo útil; e (iii) não ocorressem, por conseguinte, prescrições, por vezes de casos muito importantes ou graves. A anómala situação a que se chegou parece recomendar a criação de várias "fileiras", mediante procedimentos/critérios objectivos, transparentes e controláveis socialmente.

Deverá designadamente estudar-se, em alternativa ou complemento à legislação de protecção da solvência dos consumidores, a arbitragem obrigatória dos diferendos surgidos de concessão de crédito bancário pessoal ou para compra de habitação, dos seguros e do *leasing* bem como a generalização dos centros de arbitragem de consumo.

Deverá ser revisto o contencioso administrativo e o processo, de modo a responsabilizar a Administração e aumentar as garantias dos administrados.

Além da especialização de tribunais, deverá tender-se à especialização de magistrados de acordo, pelo menos, com tal especialização.

Finalmente, e muito embora as GOPs contenham já um extenso elenco de medidas que o Governo se propõe tomar, julga-se ainda de referir que parece impor-se que a celeridade das decisões seja factor relevante na classificação dos magistrados.

Se "não há justiça quando a justiça tarda" necessário será evidenciar-se que, como em todos os grupos profissionais, há juizes excelentes e juizes que o são menos; há juizes trabalhadores e dedicados e outros que o não são tanto. E uma avaliação da quantidade de trabalho produzido e dos tempos gastos é matéria que interessa também a toda a sociedade e aos contribuintes – que deveriam ter uma palavra institucional neste aspecto da matéria. A análise aprofundada das inspecções judiciais e do seu resultado não parece, igualmente, que possa deixar de ser feita.

Por outro lado, existindo falta de magistrados, resulta dificilmente compreensível a sua dispersão por outras tarefas, designadamente, a ocupação de funções, em largas dezenas, nas estruturas desportivas e outras.

Constatando-se que uma das maiores dificuldades para a evolução normal dos processos em tribunal decorre de dificuldades de citação, o CES recomenda que sejam tomadas medidas adequadas à citação das pessoas (singulares ou colectivas) penalizando em custas os atrasos devidos à ausência injustificada do domicílio ou do local da actividade profissional, impedindo a fuga sistemática à citação e eliminando as dificuldades encontradas para a sua concretização..

O CES considera necessário serem criadas condições de profissionalização de gestores e liquidatários que permita a estes exercer esta actividade a título principal. Isto é, torna-se necessário rever os critérios de admissão, nomeação e remuneração dos mesmos.

As questões respeitantes à Justiça, por serem questões de sociedade, aconselhariam uma intervenção social mais alargada e a criação de órgãos efectivamente representativos dos vários interesses em causa. Desde logo deveriam ser feitos inquéritos objectivos no que se refere ao funcionamento das diferentes entidades, procedimentos e tempos. As estatísticas existentes deveriam ser enriquecidas com informações que evidenciassem a qualidade da justiça que temos (qualidade medida em função dos resultados e dos tempos). Seria de procurar conhecer-se o que são as efectivas necessidades da Comunidade e solicitar-se sugestões ou propostas dos principais interessados visando o objectivo de bom funcionamento dos tribunais e

outras entidades ou agentes. Poderia ser interessante proceder-se à identificação das soluções encontradas em diferentes países e sua eventual importação (com as adaptações que se revelassem necessárias).

3.2.5. Direitos da pessoa e à vida privada

O CES assinala a sua preocupação com o que parece ser uma excessiva permissividade em relação às violações da vida privada e dos direitos da pessoa praticados em particular pela comunicação social.

São inaceitáveis o lançamento de suspeições, os julgamentos antecipados e na praça pública e outras muitas formas de actuação, a que a competição pelas audiências e tiragens dá lugar.

A protecção de dados pessoais não se afigura estar a funcionar e, legislativamente, não parece adequada ao crescimento das comunicações pela internet.

Parece ainda de chamar a atenção para as possibilidades científicas de utilização de perfis psicológicos e códigos genéticos, na selecção de candidatos a emprego ou pelas seguradoras.

No entanto, o CES sublinha que a defesa dos direitos da pessoa e à vida privada não pode confundir-se – como, por vezes, ocorre – com uma amplitude de tais direitos que, sem ter em conta os direitos dos outros que constituem uma sociedade organizada, viesse a transformar-se em barreira de indevida protecção relativamente à justiça e ao fisco.

3.2.6. Cultura

Em matéria de cultura impõe-se uma aproximação horizontal aos problemas e à procura de soluções. Por exemplo, as entidades promotoras da prática desportiva e as associações de utilidade pública, entre outras, deveriam visar complementarmente o desenvolvimento cultural e, em geral, o bem-estar da comunidade, mediante actividades como, designadamente, a alfabetização e a formação dos consumidores; em tais casos, deveriam ser devidamente apoiadas pelos Poderes Públicos.

No contexto de rápida internacionalização e globalização, também ao nível da cultura, com imposição de padrões dominantes com origem externa, defende o CES o lançamento de Programas específicos visando o conhecimento e a defesa da língua pátria, da nossa história, e a descoberta e recolha dos vestígios da nossa cultura popular: música, artes e tradições.

Considera-se constituir o sector da cultura uma área potenciadora de emprego, em especial jovem, o que aconselha a efectiva coordenação entre as políticas de emprego, de juventude e de cultura.

3.2.7. Comunicação social

A questão da rádio e da televisão carece de uma análise desinteressada e desapaixonada à luz de critérios de custo/benefício. É evidente que não há modelos ou figurinos óptimos e que podem coexistir vários modelos. Mas parece indiscutível que os fundos públicos mobilizados têm que ter uma reprodutibilidade social pelo menos equivalente às necessidades alternativas não satisfeitas por força dessa afectação, o que não parece ter sido assegurado.

Com efeito, não pode deixar-se de anotar que os 20 milhões de contos – número oficial que não traduzirá completamente a realidade – que anualmente estão sendo canalizados para empresas do sector parecem não ter justificação adequada face à qualidade dos serviços prestados, sendo público e notório que na Televisão ocorre uma manifesta degradação, designadamente em matéria de estrutura financeira.

3.2.8. Igualdade de oportunidades

No capítulo "Igualdade de Oportunidades" assume especial importância o tema a Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens.

No que respeita a este tema, deve sublinhar-se que o sentido do *Mainstreaming* implica uma responsabilidade, para além da dos organismos citados (CIDM – Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres e CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego) relativamente a todas as políticas de todos os ministérios.

Efectivamente torna-se imperativo que em todas as medidas políticas a tomar, se tenha em conta a sua incidência sobre a situação das mulheres com o objectivo da promoção de Igualdade de Oportunidades entre Mulheres e Homens.

Esta visão/intenção deve transparecer duma forma concreta e objectiva em todos os capítulos das GOPs.

Tendo a igualdade salarial sido apresentada pelo Governo como um dos grandes desafios que se colocam no domínio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, o CES lamenta que tal desafio não tenha sido transposto para o campo das medidas de política a implementar no ano 2000, não se vislumbrando nenhuma medida específica de combate à discriminação salarial que se assume como uma das formas de discriminação da mulher no mercado de emprego.

Queremos sublinhar que a Qualidade da Democracia e o Reforço da Cidadania dependem essencialmente duma maior participação das mulheres em todos os órgãos de decisão política, por forma a dar cumprimento ao artigo 109.º da Constituição.

Ainda no capítulo da igualdade de oportunidades, e quanto à conciliação da vida familiar com a vida profissional, o CES não pode deixar de destacar a necessidade de o Estado melhorar significativamente a sua acção, visto ser patente por um lado a insuficiência duma cobertura geográfica adequada de creches e escolas de ensino pré-

primário, e, por outro, haver um desfasamento, de facto, dos horários destas infra-estruturas com o horário real das trabalhadoras/trabalhadores.

Por último neste capítulo sobre a igualdade de oportunidades, o Governo optou por incluir, para além da igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres, outro tema – a integração plena dos Imigrantes e Minorias Étnicas. O CES considera que a abordagem efectuada nesse domínio foi insuficiente, ao incidir exclusivamente sobre os imigrantes e minorias étnicas, ignorando outros grupos desfavorecidos ou em risco de exclusão profissional e social, como os toxicodependentes, as pessoas com deficiência ou os jovens com problemas de exclusão.

3.2.9. Defesa dos consumidores

As observações a propósito da política de defesa dos consumidores – sendo indiscutíveis – não são minimamente operacionais, sendo que se deveriam tomar medidas no sentido de se corrigiram algumas das situações de maior problema, nomeadamente:

- em muitos casos, não se encontram, de facto, no mesmo plano de igualdade os consumidores e os prestadores de bens e serviços, nomeadamente nos contratos de adesão; remete-se para o ponto 3.2.4. deste parecer;
- a dinamização das "entidades de arbitragem", que se aplaude, não pode iludir um aspecto fundamental: muitas vezes aceita-se a arbitragem porque se sabe que a resolução definitiva em tribunal seria totalmente extemporânea; de igual modo se entende que a "transacção judicial" pode ser positiva em caso de funcionamento normal dos tribunais mas negativa e injusta no caso de ser imposta pelo não funcionamento dos mesmos;

3.3. Qualificar as pessoas, promover um emprego de qualidade e caminhar para a sociedade do conhecimento e da informação

Trata-se, também aqui, de opção que se tem por essencial aderindo-se à visão "de uma sociedade aberta, baseada na criatividade e na inovação, com mais elevada qualificação das pessoas, melhores empregos, bem remunerados e de alta produtividade".

A necessidade de "melhores empregos, bem remunerados e de alta produtividade" é evidente na nossa sociedade. Contudo, a maneira de atingir o que se pretende não se afigura tão clara.

Infelizmente o CES tem de recordar – pelas implicações profundas nesta matéria – as preocupações que vem manifestando sobre a não realização, pelo Governo, das grandes

reformas de fundo possibilitadoras e propiciadoras dos processos de reconversão e modernização económica, social e política. Em particular, manifesta-se a necessidade de dar seguimento consequente às reformas fiscal, da saúde, da segurança social, da justiça e da administração pública, sem esquecer as condições de enquadramento e os apoios à modernização e reconversão económica.

O CES manifesta a sua preocupação quanto à tendência para a diminuição das funções sociais do Estado, o que poderá originar a sua desresponsabilização perante o cidadão. E, nesse sentido, reafirma que o Estado, salvaguardando o princípio da subsidariedade, não pode demitir-se dessas funções, independentemente da natureza das entidades que prestam os serviços correspondentes (associativas, cooperativas, mutualidades, empresas, etc.). Não se pode aceitar a predominância de uma lógica de lucro susceptível de conduzir a soluções que resultem numa prestação de actividades ou serviços com menor qualidade e/ou maior custo, traduzindo-se em maior dificuldade de acesso a bens essenciais para muitos estratos da população e mais onerosa para o conjunto da sociedade. A prestação dos referidos serviços por outras entidades que não o Estado poderá ocorrer nos casos em que daí advenham ganhos de eficácia em termos sociais e desde que se assegurem vantagens para os cidadãos em matéria de tempo, de quantidade e de qualidade dos serviços prestados, garantindo o acesso a todos, com um especial cuidado relativamente às camadas mais fragilizadas e de maiores carências económicas e sociais.

Entende o CES que numa economia moderna, consolidando-se enquanto sociedade do conhecimento e da informação, assume particular importância a informação estatística, designadamente enquanto suporte à adequada formulação de políticas económicas e sociais. Sendo conhecidas as diversas carências do actual Sistema Estatístico Nacional, considera-se essencial que as medidas a tomar a esse nível sejam enunciadas nas GOPs 2000, à semelhança do que sempre aconteceu nos anos anteriores.

3.3.1. Educação

Não pode o CES deixar de apoiar os esforços feitos pelo Governo nos últimos anos, nomeadamente em áreas como o alargamento da rede pré-escolar (com um aumento da cobertura em 10%); a intensificação dos investimentos, quer em recursos materiais, quer em recursos humanos; o ensino profissional; o reforço da articulação inter-ministerial; a melhoria das condições para uma escolaridade obrigatória de 9 anos.

Regista-se, contudo, que apesar de todos os esforços financeiros, os resultados obtidos ficam aquém dos nossos congéneres europeus, ou seja, à alteração quantitativa registada na educação não tem correspondido uma alteração qualitativa adequada.

Aliás, esse défice na qualidade do ensino é um dos grandes responsáveis pelos profundos problemas estruturais que afectam o país, nomeadamente no que se refere à

qualificação da mão-de-obra e capacidade de inovação, que se assume como um dos factores do anormalmente baixo nível de produtividade e das dificuldades de optimização da ocupação profissional dos activos, com tradução significativa em desemprego e na qualidade do emprego, em suma, na deficiente competitividade da economia e no atraso social. Desta forma, entende o CES que o grande desafio ao nível da educação é o desafio da qualidade e da melhor adequação da educação às reais necessidades do mercado de trabalho.

Não podendo deixar de concordar com algumas das medidas apresentadas no Documento, nomeadamente no que se refere à revisão do regime de avaliação dos alunos do ensino básico e secundário, o CES considera que persistem ainda problemas sobre os quais manifesta algumas preocupações, a saber:

- o documento insere uma lista de propósitos genéricos em aspectos tão importantes como a revisão curricular e a avaliação dos alunos, dos ensinos básico e secundário, objectivos claramente fracassados da reforma educativa incrementada na primeira metade da década de 90, sem serem indicados os objectivos, os meios e as estratégias que dotem o sistema educativo das capacidades necessárias de modo a torná-lo plenamente democrático, isto é, num sistema capaz de integrar todos os alunos e de transformar as nossas escolas, com uma população discente fortemente heterogénea, em lugares de aspiração e realização individual e colectiva;
- dado o reconhecimento das profundas insuficiências desde a pré primária até ao nível universitário, sem um programa – naturalmente prolongado no tempo – de recuperação/actualização de formadores, não será possível melhorar significativamente a qualidade da formação prestada;
- apesar dos esforços na criação de condições para uma escolaridade obrigatória de 9 anos, continua-se a verificar um elevado insucesso e abandono escolar prematuro pelo que o CES defende a tomada de medidas especiais, para além do reforço dos programas de aprendizagem e do ensino recorrente, para assegurar que todos os jovens concluam o ensino obrigatório;
- deveriam ser prosseguidas políticas diferentes das que se vêm praticando, designadamente visando um acentuado esforço na melhoria do parque escolar (Definição de um padrão mínimo de equipamentos em todas as escolas), um redimensionamento das escolas e das turmas, um redimensionamento dos quadros de pessoal docente e não docente e na formação (inicial e contínua) de professores;
- o recurso a "meios mais modernos de comunicação e de acesso à informação" aparece um pouco ao longo do texto, constituindo elemento óbvio de melhoria; contudo haverá que atentar, antes das novas funcionalidades e instrumentos, à

melhoria drástica da formação em áreas que se revelam decisivas para o futuro dos indivíduos – ciências, matemática, conhecimento de línguas, incluindo o português – em que todos os indicadores continuam a apontar para insuficiências importantes;

- incremento do apoio social aos alunos, no campo da alimentação e disponibilidade de livros e acesso à informação;
- no que respeita a problema tão importante para a sociedade portuguesa, como é o do insucesso escolar, não são referenciadas quaisquer medidas para o atenuar, seja no ensino básico, no secundário ou no superior;
- o CES considera negativo que se proponha a "consolidação do processo de desenvolvimento do regime de autonomia e gestão das escolas" sem uma correcta avaliação do que se passa no terreno, em que na maioria dos casos se verifica uma preocupante falência do modelo de gestão e administração das escolas em vigor com os prejuízos evidentes para a qualidade do ensino e para a consecução dos projectos educativos;
- o documento também é muito pobre no que concerne ao ensino recorrente que atingiu um grau de degradação injustificável e sobre o qual se propõem generalidades que não mostram caminhos concretos para obviar à dramática situação de grande parte da população activa cujos níveis de formação são muito baixos;
- existe um claro desequilíbrio entre oferta e procura de diplomados em alguns cursos. Importa assim tomar medidas claras que permitam corrigir esta situação; aliás, o CES manifesta alguma preocupação pelo facto de no Documento se defender a "concretização do imperativo constitucional de uma oferta pública adequada", sem em nenhum momento se fazer referência ao ensino superior particular e cooperativo; entende o CES que, como em qualquer país desenvolvido, a coexistência do ensino público com o particular e cooperativo é possível e deve ser promovida;
- relativamente ao ensino superior público defende o CES que as receitas das propinas não podem, em momento algum (como parece estar a acontecer), ser utilizadas para fazer face a despesas correntes, contrariando os compromissos assumidos pelo Governo;
- importa acelerar o processo de avaliação das universidades e dos institutos politécnicos, públicos e privados, de forma a clarificar de uma vez por todas a situação do ensino superior em Portugal;

- no que toca à carreira docente, e em particular no ensino superior particular e cooperativo, é urgente que o Governo tome medidas no sentido de acabar de uma vez por todas com a actual situação de total "anarquia" reinante; para além disso importa, e sem prejuízo da necessária colaboração entre instituições, acabar com as situações de acumulação excessiva de actividades por parte de alguns docentes em várias escolas.

3.3.2. Formação e Emprego

No ano em que Portugal assume a presidência da UE, e tendo como principal prioridade a questão do Emprego, entende-se como escassa a atenção que o Documento dá a este tema.

A "actuação preventiva dos fenómenos de desemprego" acompanhada de "uma actuação precoce de resposta aos problemas de desemprego" e de "uma actuação facilitadora da inserção social dos sectores expostos ao desemprego de longa duração" merecem ser realçadas. Mas a questão é: como? Idêntica interrogação vale para várias das medidas preconizadas em matéria de juventude.

A produtividade da economia portuguesa na sua globalidade, ainda que apresentando uma tendência para convergir relativamente à média europeia, é a menor entre os países da UE e significativamente abaixo daquela média no período observado, entre 1980 e 1999. No que respeita à segunda metade da década de noventa, a desvantagem relativa da produtividade portuguesa foi, ou perspectiva-se que seja, significativa, segundo os resultados e as projecções do Eurostat, na sua valorização em PPC.

Considera o CES que, independentemente de valorações pessoais, há que reconhecer a realidade da ocorrência de fenómenos de globalização em diferentes domínios, com potenciais implicações profundas tanto em matéria de emprego como, mais geralmente, nos modelos de sociedade. Nesta perspectiva o "modelo social europeu" poderá ser posto em causa se não forem tomadas as precauções necessárias à sua preservação.

O crescimento do emprego verificado nos últimos anos, em muitos casos, centrou-se em sectores pouco exigentes em qualificações e esteve associado a níveis elevados de precariedade. Esta situação exige actuações orientadas para um desenvolvimento económico sustentado, generalizado e gerador de empregos de maior qualidade, e para um maior dinamismo do mercado de trabalho. O reforço das qualificações escolares e das competências profissionais dos actuais e potenciais trabalhadores que lhes facilitem o acesso a melhores empregos em sectores de previsível crescimento, sejam estes mais ou menos expostos à concorrência internacional, são aspectos que importa igualmente considerar no âmbito da problemática em apreço.

O CES entende que uma política de emprego adequada às necessidades do país deve apoiar-se em 4 vectores essenciais:

- numa política económica centrada na competitividade das empresas e potenciadora da criação de empregos com base sustentável;
- na valorização da força de trabalho, o que exige apostas sérias na educação, na qualificação e na formação contínua;
- no combate à precariedade e à segmentação do mercado de emprego;
- em políticas activas com vista a melhorar a inserção, a qualificação/formação e a protecção dos trabalhadores em geral e dos mais desfavorecidos em especial.

Apesar do CES subscrever a estratégia para o desenvolvimento da empregabilidade (traduzida na capacidade de obtenção e preservação do emprego) apresentada no Documento, que aliás vem no seguimento do apresentado no PNEDES e PDR 2000-2006, em que se aponta para 3 áreas de intervenção específica, articuladas com a estratégia europeia para o emprego, entende-se que muitas questões importantes não são abordadas ou desenvolvidas, salientando-se as seguintes:

- diferentemente do que se pode deduzir do texto das GOPs (III-48), a revisão da legislação do trabalho feita em 1999 ficou aquém do que estava previsto no Acordo de Concertação Estratégica;
- tendo em atenção mudanças importantes em matéria de emprego, questiona-se sobre se muitos dos esforços – e dos resultados – não deverão ser dirigidos à criação do próprio emprego em paralelo aos esforços visando a obtenção de um emprego por conta de outrem; não pode esquecer-se, contudo, que presentemente se nota que muitas pessoas que tentam enveredar pela via empresarial ou de trabalhador independente não reúnem, afinal, os conhecimentos básicos que lhes permitam prosseguir uma actividade económica autónoma com sucesso;
- entende-se que se tem de aproveitar o tempo e os recursos comunitários agora assegurados para prosseguir o esforço da melhoria qualitativa e sustentada dos recursos humanos, no que respeita às habilitações, aos níveis de qualificações, à polivalência e à motivação, através de uma formação escolar de base mais forte e de uma aproximação maior das escolas às actividades produtivas, de uma formação inicial centrada nas saídas do sistema educativo, de alternativas educacionais profissionalizantes de acesso mais generalizado no secundário, de estágios e de uma formação contínua comportando aplicação prática no posto de trabalho e que aproveite a identificação de necessidades formativas decorrentes de orientações estratégicas com impacto no desenvolvimento;
- o sistema nacional de certificação de competências profissionais, adquiridas por via formal ou em contexto de trabalho, deverá acompanhar o esforço de

formação por forma a garantir-lhe qualidade e credibilidade perceptíveis e aceites pelos agentes económicos e sociais;

- deveria ainda dar-se uma maior importância (temporalmente crescente) ao envolvimento dos representantes empresariais e sindicais na definição e na revisão dos *curricula* universitários, nomeadamente através da criação de novas formas e instrumentos de cooperação/colaboração na matéria;
- é necessário definir um regime de atribuição de incentivos ao investimento e à formação de parcerias entre o Estado e o sector privado que tenha como critério principal a qualidade do Emprego; entende o CES que apesar dos níveis baixos de desemprego existentes, persistem muitas situações de subemprego (principalmente entre recém licenciados) e de trabalho precário;
- a diminuição do falso trabalho independente, do trabalho clandestino, das horas suplementares não pagas, devem continuar a constituir objectivos de actuação por parte do Estado e dos Parceiros Sociais, impondo-se continuar a reforçar os meios de intervenção da IGT, de modo a aumentar a sua eficácia na prevenção e na fiscalização;
- no que se refere ao trabalho ilegal, o CES concorda com a necessidade de o "combater, promovendo a regularização dos trabalhadores em situações irregulares de trabalho, reforçando a capacidade inspectiva da administração do trabalho e melhorando os incentivos à contratação permanente"; não pode a Administração Pública pactuar com as empresas que em obras públicas mantêm trabalhadores em situação ilegal. Situações destas deveriam ser tratadas de forma exemplar;
- no caso do trabalho infantil, a situação em Portugal continua a ser preocupante; o combate a este flagelo deve continuar e constituir um objectivo de actuação por parte do Estado, dos parceiros sociais e das comunidades locais, devendo o Estado, nomeadamente, fornecer os meios, humanos e materiais, para que a Inspecção Geral do Trabalho possa actuar, mas também, apoiar as famílias que se vêm forçadas a recorrer a estes expedientes e, quando praticável, envolver as escolas nesse processo;
- importa criar as condições efectivas que permitam a promoção da integração dos grupos desfavorecidos ou em risco de exclusão no mercado de trabalho, com particular atenção aos deficientes;
- o CES recomenda que o emprego deverá ser assumido como um critério importante para o efeito de atribuição de incentivos aos investimentos e em todas as relações estabelecidas entre o Estado e o sector privado;

- é necessário proceder a uma avaliação das medidas activas de emprego, tanto mais que são conhecidos, a partir de alguns estudos já efectuados, efeitos perversos e mesmo abusos a que urge pôr termo; pela mesma razão, o CES considera importante conhecer os resultados das que já existem;
- entende-se que uma das formas de reforçar as políticas de inserção no mercado de trabalho, nomeadamente dos jovens, seria a garantia, através do sistema educativo, de que todos os jovens pudessem cumprir o período mínimo de 1 ano de formação qualificante antes de entrarem no mercado de trabalho; os que não concluíram a escolaridade obrigatória não devem ficar de fora desta formação qualificante e deverão ser enquadrados no programa SUB-21.
- o CES constata que, apesar de a isso estar obrigado, com data limite de 30 de Abril de 1992, o Governo continua a não prever, para o ano 2000, e no âmbito do desenvolvimento da legislação de higiene, segurança e saúde no trabalho, a regulamentação, com base em consulta aos parceiros sociais e garantido condições de plena democracia, do processo de eleição dos representantes dos trabalhadores e o respectivo regime de protecção (art. 10.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro) e apoios (v.g. incentivos fiscais ou financeiros), que potenciem o desenvolvimento das valências de SHST nas empresas, designadamente, no campo da formação, dos equipamentos de avaliação de riscos, e na constituição de serviços associativos de SHST.

  É totalmente inadmissível que o Governo, apesar das altas taxas de sinistralidade laboral verificadas no país, persista em não regulamentar tal diploma, obstaculizando assim a plena entrada em vigor da Lei de Bases da Higiene e Segurança no Trabalho;
- deverão criar-se mecanismos de apoio a acções de informação, dinamização e motivação para o desenvolvimento local em zonas mais carenciadas, quer rurais quer urbanas, através de contratualizações com agentes/associações de desenvolvimento sócio-local (ver Programa Iniciativa Piloto de Promoção Local do Emprego no Alentejo no Plano Regional de Emprego do Alentejo).

3.3.3. Ciência e tecnologia, inovação e sociedade da informação

A preocupação pela recuperação do atraso que nesta área se verificava – e ainda se verifica – em relação aos restantes países da UE, está claramente demonstrada não só na criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, como também na variação positiva que o seu orçamento sofreu na medida em que , no curto espaço de uma legislatura, este foi mais do que duplicado, representando hoje, cerca de 2% do Orçamento de Estado consolidado.

Considera o CES que nesta legislatura o desenvolvimento da Sociedade de Informação e do Conhecimento, será um verdadeiro desígnio nacional, que desempenhará o papel de veículo propulsor para vencer o essencial do atraso científico do país, através do crescimento dos recursos públicos para este sector, no período do próximo QCA permitindo a Portugal atingir o nível médio europeu de recursos humanos em investigação.

3.3.4. Desporto

Defende-se o apoio à prática generalizada do desporto, em particular junto dos jovens, nomeadamente através da elaboração de programas específicos visando alargar as das práticas desportivas.

Entende-se que o incremento do associativismo desportivo e o apoio à criação e desenvolvimento de infra-estruturas desportivas deverá ser articulado com as autarquias locais.

3.3.5. Política de Juventude

O CES manifesta a sua preocupação face à insuficiência do investimento na área da juventude registado nos últimos anos.

De facto, nos últimos anos, pouco de novo se tem feito e nada de efectivamente importante e galvanizador do muito que a juventude portuguesa pode dar ao País. Se dúvidas existissem a este nível, bastaria atentar para o próprio documento das GOPs e para o que se propõe a médio e a curto prazo.

A rede ninhos de empresas está parada há vários anos, os apoios ao associativismo empresarial jovem diminuíram, a parceria com a Fundação da Juventude tem sido pouco dinamizada e o sistema de incentivos a jovens empresários está suspenso há mais de um ano.

Para além disto, o CES considera importante chamar a atenção para os seguintes assuntos:

- interessará proceder a uma avaliação dos efeitos das políticas desenvolvidas e dos incentivos concedidos nesta área;
- para que a aposta na qualificação profissional dos jovens e na sua preparação para a competitividade no mercado de trabalho tenha sucesso, é necessário uma forte articulação com a política de educação, formação e emprego;
- a aposta no apoio aos jovens mais desfavorecidos, uma vez que a maioria das vezes estes são excluídos das políticas de juventude, só pode ter sucesso se inserida no âmbito de um "combate" mais geral: o "combate" contra a pobreza;

- por último, a aposta em levar as novas tecnologias aos jovens deve ser pensada de forma a que se levem as tecnologias não só a todos os jovens, incluindo os mais desfavorecidos, como também a todo o país.

3.4. Reforçar a coesão social, avançando com uma nova geração de políticas sociais

A questão da coesão é essencial para o sucesso do desenvolvimento português. O CES, não deixando de reconhecer os progressos globais materiais conseguidos e a preocupação de vários agentes sociais e políticos nesta matéria, não pode deixar de manifestar a sua preocupação quanto à evolução de determinados indicadores que evidenciam estarem ocorrendo fenómenos de agravamento de disparidades a nível regional e de grupos, em que avulta o aumento das desigualdades e o crescimento da pobreza. Trata-se de matéria a requerer urgente e concertada acção dos interventores sociais e políticos.

3.4.1. Solidariedade e Segurança Social

A 4.ª Opção (reforçar a coesão social avançando com uma nova geração de políticas sociais) é tanto mais de apoiar quanto se tem vindo a constatar fenómenos de exclusão e de aumento de desigualdades. Também aqui merecem concordância as orientações expressas e as análises efectuadas, sendo que se continua a um nível de generalidade que pouco contribui para a antevisão das medidas práticas que o Governo se propõe para o quadriénio.

Considera o CES que a aprovação de uma nova lei de bases para a segurança social é elemento importante na reforma da segurança social. Contudo, esta não se esgota na aprovação de uma simples lei. Ou seja, a reforma da segurança social passa não só pela aprovação desta nova lei como também por uma reforma das instituições e em especial pela definição das políticas.

A reforma da segurança social envolve questões muito sensíveis na sociedade, como mostra a história recente em diversos Países. Diz respeito a todos, activos e inactivos; exige uma forte componente de informação, de análise e de estudo prospectivo dada a complexidade destas matérias, o que aliás vem sendo feito e que convirá continuar e aprofundar futuramente; tem de ser integrada num quadro amplo de opções fundamentais em matérias como o emprego, a função social do Estado, a fiscalidade, etc. Por todas estas razões, a reforma pressupõe o aprofundamento do debate com toda a sociedade e uma procura de consensos alargada, que supõe a sede de concertação social, mas não se pode a ela limitar. O CES considera que a reforma da segurança social deve ser articulada com a reforma fiscal.

Como já foi defendido em pareceres anteriores, entende o CES que esta reforma deverá passar por dois eixos fundamentais: reforço da eficácia do sistema de protecção

social e sustentabilidade financeira. Contudo, esse reforço da eficácia é indissociavel, em cada momento, da sustentabilidade financeira.

Relativamente a estes dois eixos considera o CES, como elementos fundamentais, os seguintes:

- tendo em vista critérios de reposição da justiça, no âmbito da protecção social, é essencial que as pensões mínimas de velhice e invalidez do regime geral, correspondentes a uma carreira contributiva completa, sejam, gradualmente, equiparadas ao valor líquido do salário mínimo nacional; apesar disso, entende-se que a política de discriminação positiva em favor dos mais desfavorecidos não deve ser feita à custa da diminuição dos direitos dos que mais contribuem;
- é necessário clarificar a situação dos contributivos e não contributivos, de forma a que as receitas do sistema sejam utilizadas exclusivamente no pagamento dos regimes contributivos;
- é necessário alterar a lógica de fluxo da segurança social reforçando a lógica de capitalização.

A par do reforço destes dois eixos, é necessário levar a cabo um processo gradual de reforma das instituições, nomeadamente no que se refere à organização interna do sistema, de forma a permitir o seguinte:

- maior fluidez na relação contribuinte/segurança social;
- melhoria do sistema de informação da segurança social permitindo que esta tenha conhecimento atempado da existência de contribuição declarada não paga;
- melhoria da eficácia de fiscalização;
- maior capacidade e autonomia na cobrança coerciva. Refira-se a este propósito que no final de 1999, apurou-se – sem contar com três distritos – que 3617 contribuintes (cerca de 25% do total) rescindiram os seus acordos especiais de pagamento de dívidas (no âmbito do Plano Mateus);
- maior separação entre o regime geral e a acção social.

Ainda no âmbito da segurança social, o CES gostaria de chamar a atenção para o seguinte:

- questão extremamente relevante e que continua a não ser abordada nos termos e com a profundidade que o merece ser, é a da velhice que é, na actualidade, uma outra forma, por vezes extrema e inapelável, de marginalidade e de marginalização; trata-se de questão que importa à maioria e que continua arredada da reflexão da Sociedade; parece ser tempo de começar a produzir pensamento sistemático sobre a mesma e de começarem a ser tomadas

disposições que contribuam para o encontro das melhores soluções para a "saída da vida";

- o CES considera de grande importância a criação de uma rede de respostas sociais de acolhimento de idosos, subsidiados pelo Estado, com vista a proporcionar-lhes um fim de vida com condições humanas e dignidade;
- coexistem em Portugal vários sistemas de segurança social tendo o Estado aceite que sistemas sociais e privados se tivessem mantido ou desenvolvido por alternativa aos sistemas públicos; entende o CES que, independentemente da natureza dos sistemas, serão de prever, e eficazmente implementar, mecanismos que permitam o cúmulo do tempo de trabalho e das pensões correspondentes e que facilitem a mobilidade dos trabalhadores; trata-se da manifestação de um princípio fundamental: o da liberdade de escolha de trabalho.

Continua omissa a questão central da participação no sistema contributivo da segurança social, em particular dos representantes dos trabalhadores e dos empregadores.

3.4.2. Saúde

O CES entende como positivo o facto do Governo considerar como prioridade desta legislatura a saúde. Contudo, a gravidade da situação neste sector obrigaria a que esta vontade do Governo tivesse uma expressão mais concreta nas GOPs. Fica claro da leitura das GOPs que o Governo define um conjunto de medidas para 2000 sem contudo explicar a estratégia associada à implementação das mesmas. Por outro lado, essas medidas têm todas um carácter totalmente qualitativo sem nunca se quantificar o valor das mesmas.

O CES considera como muito estranho o facto de não surgir no documento uma referência clara ao défice do SNS, que a própria ministra considerou de "incontrolável". Nada se diz acerca do seu valor nem da forma como poderá ser controlado, sendo certo que a continuação desta situação terá um efeito muito negativo em toda a estrutura de despesa pública uma vez que, face aos compromissoS europeus assumidos, o aumento das despesas numa área vai implicar diminuição das mesmas em outras áreas.

O CES considera que a saúde constitui função social fundamental que o Estado deve assegurar aos cidadãos, sem a qual a igualdade de oportunidades e a universalidade de acesso e, bem assim, a própria qualidade da prestação deste serviço público poderá ser posta em causa, com o consequente prejuízo para os estratos sociais economicamente mais débeis.

É reconhecido que os cuidados de saúde, em Portugal, são caros e são prestados, frequentemente, com atrasos excessivos. Por outro lado, o doente que recorre aos

serviços sofre situações de desconforto e de sobre-custo que decorrem de uma prática não integrada na prestação dos cuidados de saúde: em vez de se organizarem os serviços em função do doente e das suas necessidades é o doente que tem de adaptar-se a uma oferta em que nenhuma lógica de prestação eficaz é visível, o que se traduz em atrasos acrescidos, aumenta tempos mortos e produz desperdícios vários. Face a este panorama, entende o CES como fundamental, a reforma do Sistema de Saúde.

Essa reforma deverá assentar, não no aumento dos recursos financeiros utilizados, mas sim numa melhor utilização dos existentes. Isto significa que qualquer reforma passa, em primeiro lugar, por uma inventariação clara dos recursos e da forma como estes estão a ser utilizados. Para além disto, entende o CES que nesta primeira fase, ainda antes de se proceder à modificação dos regimes legais existentes, e dadas as diferentes situações por que passam as várias unidades do sistema e dos subsistemas de saúde, se deveria proceder a um largo debate na sociedade portuguesa sobre as razões que dificultam a solução dos problemas e as propostas mais adequadas.

Após esta fase de diagnóstico importa definir uma estratégia que permita restabilizar o sistema, melhorando a qualidade e eficácia do Sistema de Saúde. Assim, o CES considera fundamental que a política de saúde para 2000 tenha em atenção o seguinte:

- promoção de estudos analíticos de custo de funcionamento de unidades públicas hospitalares em termos de utilização de equipamentos, custos com pessoal e consumos de apoio à análise financeira em termos de orçamentos;
- análise de índices de produtividade que permitam comparar os custos anteriores com os serviços prestados;
- definir um regime de responsabilização clara dos prestadores de saúde, de forma a diminuir os desperdícios financeiros existentes;
- promover a melhoria de funcionamento dos Centros de Saúde e a plena utilização das capacidades instaladas, em particular no Serviço Nacional de Saúde (SNS);
- criação de programas de emergência nas várias valências de forma a reduzir as filas de espera;
- promoção da saúde e da prevenção da doença, tendo em vista a criação de "estilos de vida" saudáveis, de forma a diminuir, no futuro, a procura de "cuidados de saúde";
- promoção do estudo aprofundado e decisão urgente sobre a introdução dos "genéricos" e o receituário por "princípio activo";
- do lado dos utentes deveriam ser criados processos e mecanismos de efectiva representação e representatividade, com vista à instauração de mecanismos de

diálogo e de controlo, competindo ao Estado assegurar a regulação e o regular funcionamento de todo o Sistema.

3.4.3. Política contra a droga e toxicodependência

O CES subscreve totalmente a ideia de que a toxicodependência deve ser encarada como uma doença, cabendo ao Estado a responsabilidade de "promover formas de intervenção que vão desde o tratamento à reinserção social, familiar e profissional dos indivíduos bem como o desenvolvimento de uma política de redução de danos".

Contudo, e apesar dos progressos feitos, quer ao nível da prevenção, quer da reinserção social, existe muito por fazer, pelo que o Governo deverá promover um amplo debate social sem fronteiras nem tabus (onde se discuta frontalmente a liberalização de alguns consumos), de forma a construir um modelo de prevenção, combate e reinserção eficaz que permita, por um lado, diminuir os consumos e, por outro lado, que leve à destruição efectiva do poder económico e financeiro da droga.

3.5. Criar condições para uma economia moderna e competitiva

O aprofundamento das políticas da União, em particular a criação da União Económica e Monetária, traduzem-se naturalmente em problemas novos para que importa estar particularmente atento. Tem-se sustentado que a União Económica e Monetária fará aumentar a necessidade do reforço das políticas de coesão económica e social e, em particular, tornará necessário que se aumente substancialmente o montante dos recursos do orçamento comunitário a aplicar em tais políticas. Tem-se argumentado, em particular, que seria especialmente importante que fosse criado um Fundo de Estabilização para apoiar financeiramente as regiões afectadas por choques assimétricos.

No caso português, as consabidas situações de atraso ainda prevalecentes em muitas áreas, conjugadas com a abertura social e de funcionamento de mercados, poderão traduzir-se em problemas num horizonte temporal não muito distante. Em particular o endividamento das famílias em geral e do País perante o exterior não deixarão de traduzir-se em problemas importantes no curto/médio prazo.

A aproximação da economia portuguesa à média europeia na última década e meia é um facto incontestável, quaisquer que sejam os indicadores macro económicos tomados como referência. Contudo, não obstante o caminho percorrido e o esforço que colectivamente tem sido feito ao longo dos últimos anos, os problemas e os atrasos com que Portugal se depara são ainda muitos e carecem de ser afrontados com determinação, rigor, vontade e audácia. É imperioso fazer face às disparidades notáveis e às situações preocupantes de marginalização e de exclusão social que persistem.

A aceleração da alteração estrutural da economia portuguesa durante o período 2000-2006 é indiscutivelmente necessária e urgente, entendendo o CES dever assumir particular importância a promoção de uma política de apoio à modernização das micro e pequenas empresas. É geralmente reconhecido que o ritmo de transformações estruturais da economia portuguesa na última década não foi adequado, principalmente no que respeita à modificação do perfil produtivo do país e à competitividade da economia (desenvolvimento de novas actividades e modernização das actividades actuais).

Mesmo que as iniciativas a tomar no âmbito do novo QCA venham a contribuir para acelerar substancialmente esse ritmo, o CES não antevê que as transformações a conseguir entre 2000 e 2006 venham a ser radicais. O mais provável é que se consigam apenas transformações parciais, uma vez que continuam a não ser adequadas as condições de base necessárias para avanços profundos (nomeadamente a oferta de capital humano e os requisitos sociais e políticos para a aceitação e para a concretização de reformas estruturais ambiciosas).

3.5.1. Finanças

Considera o CES que a contribuição para a consolidação das finanças públicas, nomeadamente no que se refere à redução do défice, assente na diminuição da taxa de juro e nas receitas das privatizações, se encontra quase esgotado.

Neste sentido, o CES congratula-se pelo facto do Governo reconhecer a necessidade de adoptar "uma correcta combinação da política económica, nomeadamente a componente orçamental, fiscal e de rendimentos, essencial para induzir, a partir do ano 2000, um padrão de crescimento do produto mais saudável e sustentado". Fica assim claro, que as opiniões do CES expressas em pareceres anteriores tinham total fundamento.

Apesar desta importante constatação o documento das GOPs dedica apenas uma página (a páginas III-79) à política de finanças públicas que virá a ser executada no ano em 2000. Nessa página, pouco de concreto se diz a respeito das medida a pôr em prática no quadro da execução dessa política. As únicas indicações numéricas que nela se encontram já estavam anunciados no Pacto de Estabilidade e Crescimento, a de que o défice global do SPA descerá de 1,5% do PIB no ano 2000 para 0,8% do PIB em 2002; e a de que o rácio entre a dívida pública e o PIB passará de 56,8% no fim de 1999 para 53,2% no fim de 2002.

À semelhança do que tem acontecido em outros anos, e de forma igualmente pouco precisa, anuncia-se "o mais apertado controlo da despesa pública primária", "novos progressos na luta contra a fraude e a evasão fiscais", "a concretização da Reforma Fiscal por forma a melhorar a justiça fiscal e reforçar a competitividade empresarial" e "implementação das reformas estruturais". A extrema parcimónia de explicações no

documento das GOPs sobre o que efectivamente se projecta fazer nesses domínios, não justifica grandes optimismos sobre os resultados a conseguir em 2000.

No entender do CES, uma das mais sérias deficiências dos documentos das GOPs, no seu modelo actual, tem sido, e continua a ser, a de praticamente nada informar sobre a política orçamental a aplicar. E, no entanto, é impossível proceder adequadamente a uma análise de tipo global sobre as grandes orientações da política económica e social sem saber até que ponto é que tais orientações se integram na política orçamental a médio prazo e são por ela suportadas.

Seria, por isso, de toda a conveniência que o documento das GOPs apresentasse ao menos um quadro com as projecções a médio prazo, numa base deslizante, dos grandes grupos de despesas do Sector Público Administrativo, como, aliás, se encontra previsto no projecto de proposta da nova Lei de enquadramento orçamental aprovada pelo XIII Governo Constitucional, mas ainda não aprovada pela Assembleia da República. Nessas projecções deveriam distinguir-se os grandes grupos de despesas: com consumo público, com juros, com subsídios, com transferências correntes e com investimentos, e em que a rubrica de consumo público fosse desdobrada por forma a distinguir os principais agregados (educação, saúde, defesa, administração). O mesmo quadro deveria apresentar projecções das receitas, desdobradas por grandes categorias (impostos sobre o rendimento e património, impostos sobre a produção e a importação, contribuições sociais, transferências correntes do exterior, outras receitas correntes não tributárias, receitas de capital).

Assim, e face a isto, um conjunto de dúvidas ficam por esclarecer, entre as quais se destaca:

- o controlo da despesa pública corrente primária será feito a que ritmo? Que critérios serão utilizados para a sua redução?
- quais serão os vectores básicos das reforma fiscal? como será alargada a base tributável? o ano 2000 continuará a ser um ano de estudo ou serão inscritas algumas medidas no orçamento de 2000? e quais?

Relativamente à reforma fiscal, entende o CES que ela deverá ter em conta o seguinte:

- apesar de terem sido introduzidas algumas melhorias persiste uma elevada prática de fraude e evasões resultante em grande medida da pouca eficácia da fiscalização tributária e do contencioso fiscal; face a esta situação, entende o CES que deverá ser tido em conta a possibilidade de utilização de novos métodos de combate à fraude e evasão fiscal que passam pela alteração dos deveres de colaboração dos contribuintes para com a administração fiscal;
- as actuais imperfeições do sistema fiscal fazem recair a carga fiscal de modo muito desigual entre o capital e o trabalho e entre os cidadãos em geral;

- necessidade de estudar a competitividade do sistema fiscal;
- o desagravamento fiscal dos rendimentos do trabalho por conta de outrem não tem o devido tratamento;
- todas as perspectivas relativas ao sistema fiscal ignoram quase por completo o ambiente, apesar de o sistema económico em geral e o sistema fiscal em particular terem uma influência determinante no comportamento ambiental dos agentes económicos e de o Governo ter propalado a sua intenção de integrar conceitos de política ambiental na reforma fiscal; esta falha é tanto mais importante quando se sabe que, em muitos sectores, a correcção de graves disfunções ambientais não será possível sem uma componente significativa de incentivos/desincentivos fiscais.

Relativamente ao regime das finanças locais, considera o CES fundamental:

- o fundo geral e o fundo de coesão municipais devem continuar a proceder à reposição da capacidade financeira perdida pelos Municípios;
- o Governo deve desenvolver o princípio de compensação financeira às autarquias locais, na base da atribuição de receitas fiscais próprias, de modo a permitir o desenvolvimento e a autonomia do poder local;
- os Municípios devem ser correctamente dotados com a correspondente verba de modo a compensar o alargamento das suas competências em matéria de escolaridade (ensino pré-escolar, transportes, etc.);
- o Governo deverá garantir os meios financeiros adequados às freguesias, de modo que estas possam dar satisfação às exigências da alínea a) do art.º 4 da lei 23/97 (material de limpeza e expediente das escolas do 1.º ciclo e Ensino Básico e Pré-Escolar);
- o Governo deverá continuar a financiar e rever a percentagem nas comparticipações à construção de sedes de Juntas de Freguesia.

Quanto ao rendimento o CES considera preocupante o facto do documento não apresentar nenhuma medida concreta no sentido de atenuar a forte desigualdade existente na sua distribuição (10% dos mais ricos possuem 28% do rendimento gerado). Considera o CES que o desenvolvimento económico é indissociável de uma distribuição de rendimento mais equilibrada.

3.5.2. Economia

Não pode deixar o CES de concordar com as medidas de política, no âmbito da economia, devem de ser delineadas segundo duas orientações: horizontais e sectoriais.

Entende o CES que a melhoria da envolvente às empresas passa muito por uma política específica de apoio às micro e pequenas empresas, nomeadamente nas zonas economicamente mais débeis.

Para além dos apoios à criação e modernização, parece-nos determinante a criação de outros meios de apoio ao investimento (capital de risco, garantia mútua *business angel's*) e à instalação (ninhos de empresas e centros de incubação industrial), bem assim como medidas de estímulo ao nível por exemplo da política fiscal.

A política de concessão de apoios deve ser sujeita a avaliação.

No que respeita à desburocratização regista-se como positivo a continuação do alargamento da rede dos Centros de Formalidades de Empresas e da integração de outros serviços. A liberalização de alguns actos notariais e de registos não pode ser desligada de outras medidas de modernização e dotação de recursos humanos e materiais para assegurar maior eficiência e rapidez de resposta, eliminando a burocracia existente.

Aspecto importante é também o da imagem de Portugal no mundo. Considera o CES como fundamental, apostar numa forte imagem de Portugal como País moderno com um tecido produtivo bem dotado do ponto de vista técnico e humano capaz de produzir qualidade e de poder impor a sua produção nos circuitos de distribuição internacionais. Para isso faz falta acções fortes de imagem no exterior que estimulem os produtores a trilhar os caminhos da qualidade e da adopção de marcas próprias.

De facto ao nível das acções de política económica propostas para os próximos 4 anos (Cap. I - pág. 44) não se vê suficientemente enfatizada esta questão que deveria assumir importância estratégica e suscitar o envolvimento dos diversos parceiros sociais.

Outra vertente importante é a da internacionalização das pequenas e médias empresas e dos pequenos e médios negócios. Acredita-se que desponta no país uma nova geração de empreendedores que compreende melhor a globalização, que domina melhor as tecnologias de informação e de comunicação e que necessita de mecanismos de apoio à internacionalização dos seus projectos empresariais ou, simplesmente, dos seus negócios.

Entende-se também como necessária a criação de regimes de transição entre o QCA II e o QCA III, que permitam a minimização dos custos daí resultantes e que assegurem a efectiva utilização dos fundos envolvidos.

3.5.2.1. Indústria

É no sector industrial, nomeadamente nos sectores tradicionais da economia portuguesa, mão-de-obra intensivos, que a adesão dos países do Leste Europeu à União Europeia maiores impactos registará. O período de vigência do próximo Quadro Comunitário de Apoio é assim decisivo para serem dados passos importantes para a

absorção daqueles choques sem grandes sobressaltos para a indústria portuguesa. O Programa Operacional da Economia, sobre o qual o CES já se pronunciou no parecer sobre o PDR, desempenhará um papel importante ao nível de todo o sector (incluindo o agro-alimentar) no reforço das estruturas de apoio às empresas e na melhoria dos seus factores de competitividade.

Atendendo a que o Governo pretende que o principal motor de crescimento do produto sejam as exportações, considera o CES essencial que se encontrem os meios mais eficazes para captação do IDE para o sector industrial de uma forma substancial e duradoura.

3.5.2.2. Comércio

O sector do Comércio tem experimentado nos últimos anos uma reestruturação importante, fruto do aumento da concorrência, com a introdução de formas novas de organização da actividade, com a tendência para o aumento das grandes superfícies e de técnicas de comercialização aguerridas como o *franchising*. Trata-se dum sector de grande relevância em todas as sociedades.

Considera o CES que a estratégia a explicitar terá reflexos em dois grandes eixos das políticas públicas, a saber:

- regulação da concorrência, salvaguardando particularmente a posição das micro e pequenas unidades económicas;
- apoio à execução de políticas orientadas para:
  a) a modernização e dinamização da actividade empresarial;
  b) a formação e qualificação dos activos;
  c) o ajustamento à "Sociedade da Informação".

Pretende ainda o CES chamar a atenção para alguns assuntos que gostaria de ver tratados/aprofundados no Documento, a saber:

- apesar de nas GOPs 1999 terem sido previstas várias medidas a implementar no âmbito da concorrência, o CES não só lamenta que não se tenham concretizado – designadamente a revisão da legislação de defesa e promoção da concorrência (Decreto-Lei n.º 371/93), o reforço do papel da política de concorrência no processo de liberalização em curso nos sectores de serviços de interesse público, o reforço suficiente da capacidade de resposta aos processos de concorrência decorrentes da intensificação de práticas anticoncorrenciais e da acrescida concentração, bem como uma estratégia de fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas sobre práticas individuais restritivas do comércio – como entende que a necessidade da sua implementação se mantém, pelo que

recomenda que no documento se desenvolva a forma como se prevê virem a ser tratadas estas matérias;

- relativamente à proposta feita pelo CES no parecer sobre as GOPs de 1999 e relativa à criação de um Fundo de Solidariedade, o Documento não lhe faz qualquer referência; este tema torna-se mais importante no momento em que a previsível diminuição do Consumo Privado em 2000, poderá ter um forte impacto no comércio tradicional, já de si debilitado;
- no que se refere à aplicação do QCA II, importa ainda resolver os atrasos que se têm verificado na apreciação das candidaturas relativas ao programa PROCOM;
- no momento em que ocorre uma viragem clara nas formas de comércio, nomeadamente com o surgimento do comércio electrónico via Internet, importaria definir um quadro legal que permitisse uma total transparência de processos, protegendo não só os compradores, mas também os vendedores; o CES alerta o Governo para os novos problemas resultantes desta nova realidade, nomeadamente no que se refere à cobrança de IVA, e no caso dos bens provenientes de países extra comunitários, dos direitos aduaneiros;
- relativamente à Organização Mundial do Comércio, e apesar das posições portuguesas estarem sujeitas à vontade do todo comunitário, gostaria o CES de saber qual a posição portuguesa em áreas sensíveis nomeadamente a dos têxteis e produtos agrícolas.

3.5.2.3. Turismo

O turismo é um sector tradicional, com grande relevo em termos de exportações e de emprego, percorrendo o país de norte a sul. Com excepção de alguns nichos de grande qualidade, o sector turístico, assente no sol e no mar, tem vindo a perder posição relativa se tomarmos como termos de comparação a costa mediterrânea espanhola e alguns destinos exóticos que se estão a popularizar.

Face a este panorama, o CES regista com agrado a vontade do Governo em criar uma "Lei de Bases do Turismo, onde se definirão as grandes orientações estratégicas para o sector".

Como já foi explicitado em pareceres anteriores, entende-se que as grandes linhas orientadoras para o sector do turismo passam, entre outras, pelo seguinte:

- promoção da qualidade dos recursos humanos; a qualidade dos recursos humanos mobilizados pela actividade merece em geral nota pouco positiva, em parte decorrente do carácter sazonal e precário das contratações e, como não podia deixar de ser, reflexo do baixo nível de preparação escolar dos candidatos a este tipo de trabalho.

- enquanto actividade estratégica da nossa economia e face ao aumento da concorrência internacional nesta área, devem ser prosseguidos patamares elevados de competitividade no confronto com os demais países concorrentes;
- a importância do mercado doméstico deve ser potenciada, quer por razões de ordem cultural quer pela importante base de rentabilidade para o sector; nesta matéria haverá que tomar em conta para uma estratégia de sucesso na captação deste importante potencial a exigência de qualidade dos consumidores portugueses, já habituados ao confronto com a qualidade da oferta de outros mercados;
- a importância do sector na criação de emprego obriga à definição duma estratégia que torne menos precário o emprego, através da garantia de taxas elevadas de ocupação das infra-estruturas, e que o interior do país passe a desempenhar um papel mais importante na criação de riqueza e na geração de emprego;
- a actual experiência aglutinadora de acções de promoção turística no quadro do ICEP é passível de fortes criticas devidas aos duvidosos resultados obtidos, devendo, por isso, ser repensado o actual esquema e encontrada uma solução mais consentânea com a realidade do turismo português;
- deverão ser tomadas medidas concretas que permitam minimizar os efeitos de um dos maiores "inimigos" do nosso turismo: a "sazonalidade".

3.5.2.4. Energia

No domínio da energia deverão ser eficazmente prosseguidas as acções de racionalização, quer do lado da oferta, quer do lado da procura.

Para além do desenvolvimento do projecto de gás natural e da sua ligação à expansão do sistema electroprodutor através da construção de uma nova central de ciclo combinado a gás, é necessário que se prossiga a política de liberalização gradual destes sectores, devidamente articulada com o cabal funcionamento das Entidades Reguladoras actuantes e de reconhecida independência e competência técnica.

É especialmente importante para a defesa dos consumidores que se mantenham as mais sãs condições de concorrência entre as diferentes formas de energia.

Considera-se que o apoio à utilização racional da energia deverá ir além dos previstos programas de formação e de informação, que se consideram insuficientes, introduzindo-se novas formas de gestão pela procura, o que implica a existência de uma base estatística fiável e possibilita o lançamento de programas e mecanismos incentivadores de melhorias, com a consequente penalização relativa dos consumos anormais e excessivos.

O CES recomenda de novo que seja elaborado um "Plano Energético Nacional", com a fixação de metas e de objectivos bem definidos e quantificados nos domínios da eficiência energética, do aproveitamento de energias renováveis hídrica, eólica, solar e de biomassa desde que não comprometa utilizações mais nobres dos recursos florestais, o que induzirá efectivas alterações nos hábitos de consumo.

3.5.3. Agricultura e Pesca

O tema agricultura, desenvolvimento rural e pescas é de tal modo complexo que se fica na dúvida de como atacar os problemas gravíssimos do sector. Tal preocupação vem acrescida pelo facto de se saber que a PAC está em crise e que a agricultura será um dos sectores sujeitos a maior pressão no âmbito do novo *round negocial* no quadro da OMC.

A agricultura portuguesa tem sido nos últimos anos uma das actividades que maiores perturbações tem experimentado, fruto das debilidades do sector e da Política Agrícola Comum, claramente concebida tendo em conta os países do norte da Europa. Visualizam-se contudo algumas produções agrícolas em que Portugal poderá apresentar vantagens competitivas, ditadas sobretudo pelas condições climáticas: vinhos, hortícolas, floricultura. Contudo, com excepção de alguns produtos, onde se fizeram grandes progressos na qualidade e na comercialização, na generalidade das actividades há ainda progressos a realizar para melhorar qualidade e produtividade. Em alguns casos subsiste ainda a reduzida dimensão das explorações, como entrave à melhoria da produtividade, embora aqui se tenham feito progressos nos últimos anos.

A raiz dos problemas da agricultura para enfrentar os desafios da competitividade radica também muito na formação dos nossos agricultores e no domínio da tecnologia.

A estratégia desejável para a agricultura portuguesa deverá ser a que consiga aliar e conciliar a defesa de competitividade empresarial e a sustentabilidade agro rural e ambiental; o que implicará a definição de medidas adequadas (articulação entre o apoio na óptica empresarial, baseado essencialmente na competitividade, e o modelo de apoio na óptica agro-rural e agro-ambiental, mais ligado à ocupação do território, ao seu ordenamento e à sua preservação):

Relativamente ao documento, importa chamar a atenção para o facto das referências à fileira agroflorestal surgirem dispersas no texto, o qual destaca a vertente agrícola em detrimento da florestal. Assim, é insuficiente a referência acerca das políticas de incentivo à florestação e acerca do Plano de Desenvolvimento Sustentado da Floresta Portuguesa, plano este que o CES considera de vital importância.

No tocante ao apoio do FEOGA – Garantia ao desenvolvimento rural –, Portugal não conseguiu ainda valorizar de modo suficiente, nomeadamente em termos financeiros, os resultados obtidos nas negociações da Agenda 2000, nomeadamente através do reconhecimento, por parte da Comissão Europeia e do Conselho, do carácter e

necessidades específicas da agricultura portuguesa. Nessas condições o CES apoia o Governo nas negociações com a Comissão Europeia, tendentes a retirar todas as possibilidades decorrentes das conclusões da Cimeira de Berlim.

No quadro geral relativo aos fundos estruturais em matéria de agricultura e desenvolvimento rural o CES deve salientar o seguinte:

- a necessidade de análise da modulação, tanto a nível comunitário como (dentro de um quadro geral) a nível nacional, tendo em conta as situações específicas das explorações e dos seus responsáveis; nesta matéria, em particular, impõe-se a audição dos parceiros sociais;
- a diminuição da percentagem de ajudas ao investimento tornará mais exigente a modernização pretendida devido à maior comparticipação requerida aos agricultores (situação aliás comum à generalidade das intervenções no âmbito do QCA III);
- deverá assegurar-se que a comparticipação nacional (25%) não seja impeditiva de terem os agricultores portugueses acesso às ajudas da UE (75%) (o que poderá implicar a criação de esquemas específicos de apoio/colaboração envolvendo os organismos representativos da agricultura; esta situação apresentar-se-á, também, em outros sectores/modalidades de intervenção), mais especificamente no que respeita a:
- prémio de instalação para jovens agricultores;
- valor unitário das indemnizações compensatórias para as zonas desfavorecidas e para as indústrias agro-ambientais;
- incentivo à cessação de actividades (reforma antecipada).

Para além disso, um outro problema (também insuficientemente focado no documento) que se coloca à agricultura (e também às pescas) é o problema da distribuição. Entende o CES que se deverá apoiar fortemente – em termos técnicos, humanos e financeiros – a constituição de agrupamentos de produtores com vista à comercialização dos respectivos produtos.

No tocante à Pesca, o CES manifesta a sua preocupação pelo facto do documento não definir claramente o significado do "reforço das estruturas produtivas na área da frota, aquicultura e indústria transformadora". Significa isto, que a política de promoção do abate da frota vai acabar? Como irá o Governo conciliar esta vontade com a recente diminuição das quotas de pesca?

Para além disso passa-se ao lado de dois dos mais importantes problemas com que se debate o sector: a gestão de recursos e a conservação e controlo, que constituem, aliás,

áreas pelas quais os responsáveis do sector não têm mostrado grande apetência, não obstante serem de extrema relevância para futuro.

Não existe também referência alguma ao facto das taxas de execução financeira interna do Instrumento Financeiro de Orientação para as Pescas (IFOP) para o período 1994-98 representar apenas 68% do programado. Apesar do risco de não aproveitamento total destes fundos ser reduzido, uma vez que 84% das verbas programadas já estão assumidas e a execução dos montantes aprovados se estende até 31 de Dezembro de 2001, o que é certo é que estes atrasos na execução penalizam fortemente um sector que carece de reestruturação urgente.

Estes atrasos são ainda mais evidentes nos programas de iniciativa comunitária, nomeadamente no programa Pescas, onde apesar dos compromissos assumidos representarem 100% do programado o que é certo é que a taxa de execução não ultrapassa os 16%.

Face a isto, como irá o Governo em 2000 conciliar a necessidade de rigor orçamental com os compromissos nacionais assumidos, quer no âmbito do QCA II, cuja execução transitará para 2000-2001, quer no âmbito do terceiro QCA?

Para além destas preocupações, o CES entende que o sector necessita, entre outras, das seguintes medidas:

- disponibilização de estudos fiáveis caracterizando a real situação em matéria de possibilidades de pesca, por forma a constituir uma base de dados técnico-científica e tomar as medidas necessárias à racional exploração dos recursos pesqueiros nacionais e ao regular abastecimento da indústria conserveira;
- dinamização da formação e reconversão profissional para o sector em moldes adequados à realidade;
- promoção da negociação com Parceiros da UE que não utilizam totalmente as suas quotas de pesca, nomeadamente a seguir à negociação do acordo de pescas da UE com a Gronelândia, de forma a que Portugal possa aproveitar a parte não utilizada;
- regulamentação da "pesca lúdica", como medida fundamental de protecção dos recursos internos;
- análise, com a colaboração dos parceiros sociais, das questões ligadas às taxas das contribuições para a Segurança Social, relativas ao trabalho dos pescadores.

3.6. Potenciar o território português como factor de bem-estar dos cidadãos e de competitividade da economia

3.6.1. Planeamento

Prevêem-se tanto um Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território como Planos Regionais de Ordenamento do Território que, espera-se, responderão a algumas necessidades básicas das populações em termos de coerência global de usos e de defesa do ambiente, utilização de solos, designadamente para construção, definição objectiva e atempada do que é possível e não é possível fazer nas diferentes situações concretas, estabilidade em matéria de usos admitidos. Entende-se que os cidadãos têm o direito a conhecer de uma forma clara e precisa o que é e não é possível fazer com os imóveis que possuem e as decisões que importa tomar sobre o uso dos solos deverão ser objectivas, rápidas e coerentes, sem necessidade de intervenções desnecessárias, produzidas em tempo útil e, sempre, no respeito de prazos máximos. O direito efectivo à oposição dos cidadãos para o desenvolvimento de utilizações que não estão consideradas nos documentos – públicos – disciplinadores e orientadores, deve ser efectivamente reconhecido e praticamente implementado.

Entende-se que as mais valias sobre os solos resultantes de intervenções públicas e de investimentos públicos deverão, aliás à luz do que sucede em vários países comunitários, contemplar adequadamente o papel e a valorização potenciada pela intervenção pública, mediante imposto de nível adequado.

No que respeita às questões ligadas ao acompanhamento do 3.º QCA, suscita-se tanto a questão dos parceiros a intervir e modalidades de intervenção, como a da fixação e explicitação de metodologias, procedimentos e critérios. Quanto ao primeiro aspecto, o CES entende ser pertinente reafirmar uma preocupação expressa em documentos vários como os pareceres sobre os relatórios anuais de avaliação do QCA em relação à fraca participação dos parceiros sociais e do CES nas diferentes fases do QCA, nomeadamente em relação à sua preparação, acompanhamento, gestão e avaliação, esperando que tal situação seja corrigida no próximo QCA. Quanto ao segundo aspecto, reveste particular importância a questão dos fundos a canalizar para/por agentes privados em que se impõe a divulgação não só dos elementos económicos e de rentabilidade como a consideração dos aspectos sociais pertinentes. O CES entende dever explicitar que encara a afectação de dinheiros públicos no interesse global da Sociedade devendo visar/prosseguir objectivos de interesse geral, pelo que se impõe a publicitação de critérios transparentes em matéria de definição/fixação de prioridades, processos de avaliação e escolha, e controlo. Advoga-se uma ampla divulgação de oportunidades, metodologias e critérios, bem como de resultados obtidos e beneficiários.

A análise fazendo adequado recurso aos benefícios sociais é particularmente relevante nos projectos a serem conduzidos pela Administração Pública.

O CES, anotando as previsões em matéria de Parceria contidas em documentos do Governo, já deixou explícito no Parecer emitido sobre o PDR, a sua intenção de acompanhar, tal como aliás previsto no art.º 8.º do Regulamento dos Fundos, todas as fases do processo, designadamente no que se refere à preparação, financiamento, acompanhamento e avaliação das intervenções, entendendo estas como compreendendo tanto os documentos globais de planeamento (PNDES, PDR), como o QCA e, bem assim, os programas e projectos de maior importância e de valor significativo.

3.6.2. Transportes e Comunicações

Genericamente, há que abandonar nas grandes infra-estruturas públicas, a perspectiva das "obras públicas" e assumir a perspectiva de uma política integrada, ao serviço de um correcto ordenamento do território. A base das decisões devem ser metas específicas de qualidade do serviço com optimização dos recursos disponíveis. Esta nova perspectiva deve ser rigorosamente aplicada à selecção de prioridades nas decisões relativas às grandes infra-estruturas públicas, nomeadamente de energia, de transportes, de saneamento básico e de aproveitamento de recursos hídricos.

O CES não consegue antever como poderá ser Portugal, "no horizonte da próxima década, o interface atlântico da Europa com o Mundo", ideia que vem já do PNDES. Sem prejuízo de se tentar efectivar todo o potencial decorrente da nossa localização geográfica – relativamente em particular à Meseta espanhola e à Galiza – tem de reconhecer-se que as mercadorias tendem a dirigir-se, no tráfego de longo curso, aos pontos mais próximos dos grandes centros de consumo que não estão, infelizmente, próximo do nosso País. Idêntica dúvida se pode perspectivar no que se refere ao facto de vir a estar Portugal "em condições de assumir uma nova centralidade europeia no contexto da economia global".

Deste modo, as questões relativas aos portos justificariam uma maior concretização, designadamente no que se refere à realização de boas interfaces com redes rodoviárias e ferroviárias e a racionalização das actividades portuárias e aumento de produtividade, com redução do custo das operações e aumento da disciplina de funcionamento das organizações.

Em matéria rodoviária são identificadas diversas obras, sem que se apresente um quadro suficientemente preciso de desenvolvimento das suas diferentes fases e dos custos (actuais e futuros) a incorrer.

O novo aeroporto tem sido objecto de apreciações várias, por vezes contraditórias. O CES relembra que propôs que fossem disponibilizados todos os estudos existentes demonstrando a sua necessidade, oportunidade, e o calendário de tráfegos previstos. Trata-se. efectivamente, do maior investimento da história nacional, o que recomenda

que sejam equacionados – pelos técnicos e pela sociedade – todos os diferentes aspectos interessando a problemática em causa, condição que se considera indispensável para a decisão final sobre este empreendimento.

O sistema ferroviário, como aliás o portuário, quase não é aflorado no documento, evidenciando bem a posição de subalternidade a que tem sido votado ao longo de décadas. Não foi abordada a questão da prioridade social a atribuir a este sistema nem a de um sistema eficiente de transporte de mercadorias e aparecem insuficientemente tratados os investimentos a efectuar, pelo menos no que se refere à respectiva natureza e desenvolvimento temporal.

As "necessidades de circulação nas cidades e áreas envolventes" é explicitada. Mas conviria que fossem estabelecidos objectivos quanto a velocidade média de circulação dos transportes de serviço público, modo efectivo de articulação entre os diferentes tipos de transporte, prioridade a atribuir aos mesmos (incluindo o aprofundamento e desenvolvimento de corredores especiais) e saneamento efectivo das empresas de transporte (tendo em conta o serviço público prestado).

3.6.3. Habitação

Continua a verificar-se um défice de qualidade, de conforto e de bem estar. As questões da qualidade dominam o panorama da construção em Portugal, incluindo naturalmente o sector de novas habitações e a reabilitação das habitações degradas.

Na habitação revela-se que o recurso a este bem essencial se continua a fazer entre nós sobretudo pela aquisição de casa própria, sendo o conjunto de medidas destinadas a este fim em muito maior número que as destinadas a fazer funcionar o mercado de arrendamento. Considera-se que, sem prejuízo das medidas destinadas à aquisição de habitação própria, mais atentas, contudo, à qualidade e preço da habitação e ao nível de endividamento das famílias, se deve considerar com mais profundidade o mercado de arrendamento em termos deste poder vir a constituir uma alternativa generalizada à compra de habitação, compaginando isso com o apoio a famílias carenciadas com contratos de arrendamento antigos e cujas rendas das casa que habitam possam vir a ser ajustadas.

Importa, de facto, recriar condições para construir um mercado são da habitação para os grupos solventes e, em paralelo, implementar projectos sociais visando, mediante apoios do Estado e das Autarquias, resolver o problema dos grupos insolventes ou mais profundamente carenciados.

A criação de condições de concorrência possibilitaria lançar no mercado da habitação largos milhares de fogos presentemente desocupados ou insuficientemente ocupados, e permitiriam mobilizar pequenas e médias poupanças para o investimento em novos fogos para a habitação. Identicamente se possibilitaria que fosse travada a contínua degradação de determinadas habitações.

O elevado custo da habitação, conjugado com os baixos rendimentos da generalidade da população e com a ausência de uma verdadeira política de habitação, constitui um dos aspectos centrais do problema de habitação no nosso país. A relação entre o custo da habitação e os salários é normalmente muito elevada e o preço da habitação sobe significativamente quando desce a taxa de juro o que indicia fortes disfuncionamentos do mercado e muito desigual poder dos parceiros intervenientes nas transacções; os preços dos solos assumem quase sempre carácter especulativo e a fiscalidade total – directa e indirecta, considerando todos os intervenientes - incidindo sobre as habitações assume frequentemente níveis incomportáveis.

O CES entende que uma sã política de habitação deverá desenvolver-se em várias frentes:

- deve-se atender à natureza e capacidade dos cidadãos carenciados em matéria de habitação (estratos solventes e não solventes, com níveis de rendimentos elevados e fracos, etc.);
- não podem ser esquecidas as delicadas questões institucionais (o que é possível construir, quando e onde) que devem ser transparentes, controláveis, de eficaz implementação e salvaguardando, de facto, os deveres /poderes /direitos dos cidadãos /interessados; impõe-se a instauração de políticas de solos urbanos que propiciem terrenos em condições razoáveis, a elaboração de planos de ocupação, celeridade e objectividade na aprovação de projectos, re-equacionamento de toda a problemática fiscal e de financiamento e a generalização de soluções evolutivas para os estratos com menos posses; a clarificação, objectivização, transparência e controlo de todos os processos respeitantes às autorizações camarárias é objectivo a prosseguir, devendo obter-se resultados a curto prazo.
- deve manter-se uma política fiscal incentivadora do investimento na habitação e reformular a filosofia da tributação do património;
- será necessário desburocratizar de todo o processo administrativo que rodeia a construção.

3.6.4. Ambiente e Ordenamento do Território

As questões relativas ao ambiente e ao ordenamento do território são tratadas com algum desenvolvimento numa perspectiva de política sectorial.

Já na integração inter-sectorial de metas ambientais, uma questão chave para o desempenho ambiental global, as GOPs são pobres. Realça-se, entre outros, a relação ambiente-agricultura, ambiente-indústria, ambiente-transporte e ambiente-energia. Este último sector em particular apresenta elevada importância, não só pelos aspectos ambientais envolvidos, mas também porque o previsível não-cumprimento dos

compromissos assumidos em Quioto poderá acarretar graves consequências para o país no palco internacional – quer no plano diplomático quer no plano económico, pelas penalizações envolvidas.

É também necessário que se estabeleçam prioridades que permitam o necessário rigor e selectividade na estratégia global de investimentos e, neste campo, salienta-se a importância da gestão integrada e da eficiência do uso da água e da defesa da sua qualidade na origem, sobretudo no que se destina ao consumo humano.

Será igualmente necessário o estabelecimento de prioridades no que respeita à conservação da natureza, adequando as acções e os constrangimentos que delas resultam aos meios disponíveis para a execução do respectivo plano estratégico.

3.7. Desenvolvimento Rural e Agricultura

O CES considera que neste capítulo devem ser inscritas medidas multisectoriais, mas de gestão integrada, que favoreçam o surgimento e desenvolvimento de actividades económicas e sociais que sustenham o despovoamento e abram possibilidades de uma retoma demográfica na base de actividades apoiadas com discriminação positiva ao nível dos três sectores da economia.

Para a eficácia desta linha de acção é indispensável a aposta em organizações cívicas de interesse geral que trabalhem pelo desenvolvimento dos seus territórios, visto que, em conjugação com a intervenção de diversos programas e ministérios, aliam a tradição com a inovação e modernidade.

3.8. Política de investimentos

Neste capítulo apresenta o documento alguns indicadores fundamentais sobre o 2.º Quadro Comunitário de Apoio e algumas perspectivas básicas sobre o 3.º Quadro Comunitário de Apoio para o período 2000-2006.

> Considera o CES ser imprescindível apresentar – mesmo em termos aproximados – um quadro financeiro global de origens e aplicações e seu desenvolvimento temporal. Tratar-se-ia, aliás, de seguir metodologia idêntica à que desde há muitos anos vem sendo aplicada na Comunidade Europeia, em que as massas fundamentais de fundos – tanto nas suas origens como nas suas aplicações, incluindo distribuição por países no que se refere aos fundos estruturais – são conhecidas a vários anos de distância, constituindo compromisso político que se traduzirá em compromisso jurídico no momento da elaboração/aprovação dos orçamentos anuais.

O CES entende dever chamar a atenção do Governo para o facto de não incluírem as GOPs quaisquer parâmetros de referência orçamental, sendo que os dois exercícios são

elaborados ao mesmo tempo. A ausência de tais indicadores retira evidentemente importância ao exercício efectuado pelo CES.

Entre outros instrumentos, deverão ser criados mecanismos de valorização económica não destrutiva dos valores ambientais, no sentido de interessar os agentes económicos na conservação da Natureza.

Declaração de voto do Conselheiro José de Almeida Serra (Personalidades)

Tendo votado favoravelmente o Parecer do CES, manifesto o meu desacordo quanto à supressão efectuada da referência relativa a certos efeitos, que considero perniciosos, decorrentes de um recurso porventura excessivo e tecnicamente menos correcto a amnistias e que têm conduzido à configuração de situações profundamente injustas na sociedade portuguesa em vários domínios, como aliás, em certos casos concretos, a imprensa se tem feito eco.

Lisboa, 21 de Janeiro de 2000

Declaração de voto do Conselheiro Joaquim Casimiro Correia (CNA)

Atendendo a que:

1. No projecto de parecer do CES sobre as GOP'S para o ano 2000, no ponto 3.4.1. – Solidariedade e Segurança Social – e no que reporta a uma nova lei de bases para a segurança social, não consta referência à necessidade de tratamento específico para o sector agrícola familiar que enfrenta graves problemas, com milhares de agricultores e agricultoras a não poderem suportar, há muito, as contribuições para a segurança social com as consequências daí decorrentes;

2. No ponto 3.5. – Agricultura e Pescas – o mesmo projecto de parecer defende um modelo de apoio na óptica agro-rural e agro-ambiental onde não está expressa a componente produtora (que não produtivista, intensificadora e poluidora) ao nível da agricultura familiar, nem que o desenvolvimento rural deve implicar para além da ocupação do território, do ordenamento e da preservação, uma actividade produtiva respeitadora do ambiente;

E embora registando com agrado a inclusão no referido parecer de propostas desta Confederação.

Votei contra os dois referidos pontos e abstive-me na votação final global.

Lisboa, 21 de Janeiro de 2000