CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

PARECERES E REUNIÕES
DO
CONSELHO ECONÓMICO
E SOCIAL

(Setembro de 1992 a Fevereiro de 1996)

Série "Documentos e Estudos Internos"

• LISBOA •

ÍNDICE

Nota de Apresentação 3
H. Nascimento Rodrigues

I - Pareceres

Grandes Opções do Plano para 1996 8

Relatório de Execução Anual-1994 do Quadro Comunitário de Apoio II..... 18

Comissões Consultivas Regionais 27

Acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio - Parecer / Recomendação 31

Plano Nacional de Política de Ambiente - PNPA 41

Horário de Funcionamento dos Estabelecimentos Comerciais 56

Grandes Opções do Plano para 1995 80

Regime Jurídico dos Arrendamentos para o Comércio e Indústria e para o exercício das Profissões Liberais 91

Livro Verde da Política Social Europeia - Opções para a União - Parecer de Iniciativa 104

Grandes Opções do Plano para 1994 123

Plano de Desenvolvimento Regional - PDR 131

Regime do arrendamento urbano não habitacional 147

Opções Estratégicas 154

Regulamento das Autoridades de Saúde 162

Regulamento das Administrações Regionais de Saúde 168

Grandes Opções do Plano para 1993 176

II - Reuniões

Reuniões de órgãos do Conselho Económico e Social entre 24 de Setembro de 1992 e 29 de Fevereiro de 1996 191

Reuniões nacionais e internacionais entre 24 de Setembro de 1992 e 29 de Fevereiro de 1996 193

NOTA DE APRESENTAÇÃO

1. *Este volume integra os pareceres do CES aprovados em Plenário no período coincidente com o do mandato dos seus membros, que, nos termos da lei, corresponde ao período de legislatura da Assembleia da República. Na prática, e por vicissitudes conexionadas com a necessidade de produção normativa regulamentadora da actividade do Conselho, esta só arrancou meses após o início do último período de legislatura parlamentar. Assim, e de facto, o CES viu reduzida para cerca de três anos e meio a duração do seu primeiro exercício.*
2. *Os pareceres aprovados em Plenário não esgotam a função consultiva do Conselho. Com efeito, a «Comissão Permanente de Concertação Social» do CES também pode, nos termos do seu Regulamento Interno, «discutir e aprovar pareceres, propostas e recomendações» (artigo 11º do Regulamento) sobre todas as matérias em que a lei atribui competências ao CES e que são as elencadas no artigo 2º, nº 1, da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto.*

   Esta mesma lei preceitua que «em matéria de concertação social, não carecem de aprovação pelo plenário as deliberações tomadas pela respectiva comissão especializada» (artigo 9º, nº 5). Tal dispositivo tem sido entendido e aplicado no sentido de que qualquer parecer emitido pela Comissão Permanente de Concertação Social não é subsumível ao Plenário do CES.

   Os pareceres aprovados pela CPCS não fazem, pois, parte desta edição. Todavia, é certo que a actividade nuclear desta Comissão está muito mais virada para o diálogo tripartido e para as negociações concertativas do que, propriamente, para a emissão de pareceres. Ela não deixa, porém, de os formular, e sobre matérias relevantes: projectos de reestruturação sectorial com eventual impacto na competitividade das empresas e no volume de emprego, projectos de diploma sobre os coeficientes de actualização anual dos contratos de arrendamento em regime de renda livre, de renda condicionada e não habitacionais, etc.
3. *Os pareceres aprovados em Plenário, para além de transmitidos ao Governo, como é evidente, foram sempre dados a conhecer aos órgãos de comunicação social e postos à disposição de qualquer pessoa ou entidade que os solicitasse. É, hoje, patente, porém, que esta prática se revelou insuficiente para publicitar adequadamente as posições do CES sobre os assuntos em relação aos quais foi consultado, ou em que quis exercer o seu direito de iniciativa (neste último caso, muito excepcionalmente, como se pode verificar).*

Afigurar-se-ia mais apropriado, por isso, que, em eventual revisão legislativa, se preceituasse deverem os pareceres do CES ser objecto de publicação no «Diário da República». É evidente que uma tal solução não dispensaria a oportunidade da compilação que a presente publicação corporiza; ela seria, porém, mais consentânea com a dignidade institucional do órgão, talvez mais seguramente transparente para o cidadão interessado e, quiçá, mais exigente para o próprio Conselho na formulação dos seus pareceres e recomendações.

4. *Uma breve passagem de olhos pelo elenco dos pareceres e pelo número de reuniões realizadas pelas três Comissões Permanentes Especializadas permitirá, pelo menos, duas conclusões. A primeira é a de que a «Comissão Permanente de Concertação Social» sempre teve uma actividade mais absorvente em relação às demais – com excepção do ano de 1995, que foi de quebra notória, por certo induzida pelo encerramento negativo das negociações de concertação social efectuadas em 94 com vista à eventual celebração de um acordo tripartido de médio prazo (95-99).*

É natural que esta Comissão, uma vez ganho de há vários anos o impulso para negociações concertativas anuais, patenteie um número de reuniões superior ao observável nas outras duas Comissões, tanto mais que essas reuniões são, pela natureza intrínseca dos processos negociais, mais prolongadas e difíceis do que as destinadas, apenas, à elaboração e aprovação de pareceres emergentes de consulta do Governo.

Em todo o caso, poderia ser muito útil que a concertação social (fosse qual fosse o seu desfecho concreto em cada ano de negociações tripartidas), pudesse envolver-se e desentranhar-se num processo permanente de avaliação e acompanhamento da situação sócio-económica, no que toca, mais especificamente, ao domínio do emprego e das relações de trabalho, da formação profissional e da segurança social. Ocorrendo assim, e no pressuposto de que sempre exista vontade de diálogo das três partes, talvez se prevenissem situações de potencial conflito nas relações profissionais e se forjasse, por outro lado, um clima prévio mais propiciador de consensos em relação a matérias que têm sido menos aprofundadas na macro-concertação anual ou que nesta têm alcançado menor concretização.

5. *A segunda conclusão preliminar que extraíria é a de que o Conselho, na sua vertente não especificamente concertativa, girou demasiado ao redor dos temas a que já era chamado a pronunciar-se o extinto Conselho Nacional do Plano: ou seja, as GOP, o PDR, as Opções Estratégicas...*

Aqui e ali, é certo, o Governo decidiu consultá-lo sobre matérias não directamente conexionadas com o planeamento: alterações ao regime jurídico do arrendamento, regime jurídico de funcionamento dos estabelecimentos comerciais ao domingo,

regulamentação parcelar do estatuto do Serviço Nacional de Saúde, por exemplo. Mas não foram casos suficientemente consistentes para que se possa asseverar que o CES, nesta sua «fase fundacional», ultrapassou de todo a condição de mero «herdeiro» das competências dos antigos Conselho Permanente de Concertação Social e Conselho Nacional do Plano.

6. *Tenho algumas dúvidas em alinhar na tese dos que defendem que esta situação se deve superar por via legislativa, ou seja: que bastaria a legislação fazer referência expressa a um determinado elenco de matérias de consulta obrigatória ao CES para que este, no amplo domínio das políticas económicas e sociais que cabem nas suas competências, ganhasse o vigor que parece unanimemente desejado para a sua vertente consultiva.*

Não estou muito convencido da bondade de tal orientação: é que há consultas e consultas ... A consulta, se formal e de sentido ritualista, tem um alcance diminuto – mesmo que seja imposta por lei a obrigação de consulta prévia ao CES. Ao contrário, ainda que a legislação não condicione o Governo a ouvir previamente o Conselho sobre destacados domínios da política económica e social, se for perceptível que as posições deste são ponderáveis, credíveis, abalizadas e, portanto, com efectiva influência na sociedade civil, os governos acabarão por auscultar o CES, antes de adoptarem soluções definitivas em matérias relevantes de política económica e social.

7. *Torna-se necessário, por conseguinte, que seja o próprio Conselho, e não tanto a lei, a forjar e a ir entretecendo, gradativamente, a condição apetecida de «conselheiro escutado» do Governo.*

Eis o que não é desejável, do meu ponto de vista, ser legiferado – deve ser conquistado por mérito próprio e baixo um entendimento consensualizado de que o CES não pode ser pretendido apenas para apoiar, sempre, as posições governamentais. Do mesmo modo, se o CES tiver a pretensão de assumir-se permanentemente como um contra-poder em relação ao Governo, então não se me afiguraria, também, que esse fosse o bom caminho, no plano institucional e na eficácia da sua acção concreta.

Que se entendam bem, pois, estes laivos de reflexão: não representam uma crítica a quem quer que seja, muito menos significam uma apreciação negativa relativamente ao que apelidei de «fase fundacional» do Conselho. Exprimem, tão só, uma sensação liminar sobre alguns problemas fundamentais para o futuro da actuação do CES.

8. *E, todavia, se o balanço global que formulo não ignora algumas insuficiências do Conselho, porque, em certa medida, não terá conseguido divorciar-se do estatuto de mero «herdeiro» das competências dos antigos Conselho Permanente de*

Concertação Social e Conselho Nacional do Plano, esse mesmo juízo não pode deixar de sublinhar, por elementar justiça, aspectos muito relevantes da actividade do CES, alcançados numa acção que procurou desprender-se dos cânones tradicionais traçados pela «herança» dos dois Conselhos cujas atribuições absorveu.

Na realidade, pela primeira vez, o CES logrou pilotar uma concertação social sectorial: no seu âmbito (mas fora do âmbito da Comissão Permanente de Concertação Social) negociou-se e celebrou-se um pacto social sectorial para o sector portuário. Tenho para mim que foi uma experiência absolutamente inovatória. Bem concebida? O futuro o dirá. Mas afigura-se-me muito importante que, ao nível do CES, se processe a macro-concertação social e também a meso-concertação social e que, ambas, tenham impacto concreto nas negociações colectivas, sejam sectoriais ou de empresa, nos dois casos com as adaptações que os parceiros sociais configurarem como necessárias.

9. *A outra vertente em que o CES logrou, manifestamente, um relevo não suspeitado ao princípio foi o das relações internacionais. Trata-se de uma área em que o Conselho pode e deve, agora, explorar ao máximo o estatuto que lhe foi reconhecido pelos seus pares: nada mais, nada menos, o de que protagonizar a presidência da próxima assembleia internacional dos CES e Instituições Similares (cf. «Actas do IV Encontro Internacional dos CES e Instituições Similares», CES, 1996), independentemente do aprofundamento das relações bilaterais que abriu com alguns Conselhos homólogos europeus e africanos e, também, da necessidade de alargar os laços de cooperação, ainda tão tenuemente estabelecidos, com os Conselhos similares dos PALOP, que são de criação muito recente.*

10. *Não traduz esta publicação, pois, o reflexo da actividade do CES neste seu primeiro mandato. Isso competiria mais a um relatório de actividades. Mas esta edição permite uma «leitura» rápida das principais acções e «produtos» do Conselho e, desse modo, consentirá um juízo global preliminar sobre o que ele tem feito e representado na estrutura do Estado e na nossa sociedade.*

Eis o objectivo preciso e transparente para que ela foi elaborada.

Lisboa, Janeiro de 1996

H. Nascimento Rodrigues

I

PARECERES

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1996

Aprovado no Plenário de 9 de Fevereiro de 1996

I - INTRODUÇÃO

1. Correspondendo ao solicitado pelo Governo, dado o apertado calendário em que as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado para 1996 tiveram de ser preparados, devido ao processo eleitoral, o Conselho Económico e Social (CES) elaborou o seu parecer sobre aquele primeiro documento num período de tempo extremamente curto, limitando deste modo a possibilidade de os diversos parceiros aprofundarem a sua reflexão sobre o mesmo.

No entanto, em duas reuniões convocadas para o efeito, o Plenário do CES teve oportunidade de debater, com os Senhores Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, alguns dos principais problemas suscitados, primeiro, pela apresentação e, depois, pela leitura do Relatório das GOP 96, bem como de abordar outros temas conexos que constituem preocupação especial dos diversos parceiros do Conselho.

Nestas duas reuniões foi, assim, possível colher um primeiro entendimento sobre o modo como o Governo se propõe abordar alguns dos problemas cruciais com que se defrontam a sociedade e a economia portuguesas.

2. O CES congratula-se com a clarificação da natureza da participação dos representantes do Governo no Conselho, operada pelo Senhor Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, que definiu tal participação como a de individualidades cuja competência e experiência são postas à disposição do Conselho, contribuindo para um maior aprofundamento das questões debatidas e para um maior enriquecimento de pontos de vista a considerar, na busca de soluções mais consentâneas com a convergência de interesses públicos e privados.

3. Dados os condicionalismos de tempo referidos, o presente parecer do CES é necessariamente geral e sucinto e não assume a profundidade que o Conselho desejaria, não deixando, no entanto, de abordar os aspectos que foram considerados de maior acuidade face às preocupações dos vários parceiros. Para permitir, porém, um conhecimento mais aprofundado dos pontos de vista e das posições dos diferentes parceiros, apresentam-se em anexo os vários contributos dos membros do CES para a elaboração deste parecer*.

Devido à exiguidade de tempo, o parecer transita directamente da Comissão de Redacção para o Plenário do CES, para aprovação, não sendo, por isso, objecto de

---

* *Estes contributos foram remetidos ao Governo e encontram-se à disposição dos interessados, para consulta, nos Serviços de Documentação do CES.*

discussão na Comissão Especializada de Política Económica e Social. Com este procedimento, proposto e acolhido pelo Plenário, procura-se ir ao encontro da solicitação de urgência formulada pelo Governo.

II. Considerações gerais

4. Da experiência recolhida do antecedente e da troca de impressões havida nas reuniões referidas no ponto 1. concluiu-se que conviria que, no futuro, o CES tivesse acesso atempado aos documentos que vão sendo elaborados na preparação das GOP, acompanhando mesmo a evolução dos próprios trabalhos, de modo a poder pronunciar--se com maior conhecimento de causa.

Por outro lado, seria conveniente que fossem apresentados para debate, ao longo do ano, aqueles assuntos que, pela sua natureza e efeitos económicos e sociais, pudessem ser enriquecidos com o parecer dos parceiros que integram o CES, dando assim maior consistência às opções políticas que o Governo vai fazendo e que constarão das GOP e do OE. A título de exemplo, referem-se, desde já, como temas para debate, os seguintes:

- preparação da Conferência Intergovernamental em 1996;
- definição das condições para uma efectiva competitividade;
- reestruturação do emprego;
- política de habitação;
- convergência estrutural.

5. O CES regista o facto destas GOP 96 revestirem uma nova linguagem e introduzirem novos conceitos, com grande abertura à participação dos diversos agentes económicos, sociais, culturais e políticos, mas considera que as mesmas ainda trazem muitas marcas do passado.

As GOP 96, não tendo um novo PDR a servir-lhes de base, limitaram-se, em grande parte, a endogeneizar o programa do Governo e a dar continuidade ao que se vinha fazendo.

Neste sentido, não particularizam quais as Grandes Opções para 1996, conforme recomendação do CES em anterior parecer, mas apresentam todo o programa para a legislatura, individualizando apenas os investimentos do PIDDAC a integrar no OE 96.

De uma forma geral, o documento não faz uma separação nítida entre o curto e o médio prazo, o que torna difícil a compreensão da prioridade atribuída a cada medida/acção e a sua efectiva implementação no tempo.

Daí decorre, uma vez mais, tal como o CES já referiu em anteriores pareceres, uma insuficiente ligação entre as GOP 96 e o conteúdo do OE 96, o qual, aliás, não é objecto de parecer do CES.

Estes factos levam o Conselho a recomendar que os futuros documentos sobre as GOP evidenciem mais claramente as Grandes Opções para cada um dos anos em análise e que as mesmas tenham uma objectiva concretização no OE do respectivo ano, pelo que seria conveniente que o CES pudesse emitir parecer sobre a coerência entre as GOP e os OE correspondentes.

Concretamente, no caso das GOP 96, seria importante distinguir as acções que representam uma mera continuidade de compromissos já assumidos em períodos anteriores daquelas que constituem efectivamente uma mudança de orientações.

6. O CES reconhece que o actual Governo ainda não teve tempo para refazer o PDR 1994-1999, mas dá aqui por reproduzido o que consta do seu parecer sobre o relatório de execução do QCA II em 1994, especialmente no seu ponto 9., onde se recomenda «que o Governo, em colaboração activa com os parceiros económicos e sociais, proceda a uma reapreciação das coordenadas estratégicas do nosso desenvolvimento económico e social e das perspectivas da integração europeia ...».

7. O CES nota que não constam do Relatório das GOP referências consistentes a algumas realidades que importa ter em consideração, pelo papel primordial que desempenham na sociedade e na economia.

Estão nestas condições a Família e as Cooperativas, às quais apenas são feitas referências pontuais.

O CES atribui à Família uma importância básica na sociedade portuguesa, tendo dedicado a alguns aspectos da Política de Família um seminário de reflexão do qual resultaram propostas de acções e medidas que constam de uma publicação deste Conselho, em fase de ultimação gráfica, e que será oportunamente disponibilizada.

O CES chama a atenção, nomeadamente, para a necessidade de se dispor de uma prospectiva demográfica, a qual tem de estar no centro das questões do emprego e da solidariedade inter-gerações, entre outras.

Também no que respeita à Educação não é feita qualquer referência ao papel primordial da Família, sendo certo que é no seu seio que os seres humanos fazem a sua aprendizagem conducente à formação integral da sua personalidade, bem como as suas primeiras experiências de sociabilidade, o que é fundamental para uma maior participação cívica dos Portugueses.

Quanto ao sector cooperativo que, juntamente com as demais vertentes da economia social, representam um conjunto de valores e princípios específicos com consagração

constitucional, o CES entende que o mesmo deve ser objecto de medidas de política que tenham em conta as suas características, nomeadamente o facto de serem sociedades de pessoas e não de capitais e de terem formas próprias de organização, administração e gestão.

III. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

8. O CES chama a atenção para o facto de, com excepção de uma nota muito breve a propósito do défice da Defesa e Segurança Comunitária, a CIG não ter sido abordada no documento, o que impede que nele sejam reflectidas as preocupações do Governo e dos parceiros sociais sobre o assunto.

Esta mesma ausência se verifica quanto aos assuntos relacionados com a Organização Mundial do Comércio que, pelas suas repercussões na economia portuguesa, deveriam ser objecto de algum aprofundamento.

9. O CES regista que o documento em apreço abandona a noção restrita de «desafio europeu», a qual é substituída pela ideia de que o processo de integração e cooperação não pode ser desligado da tendência para o alargamento do espaço comunitário aos PECO e do reposicionamento da própria Europa no contexto mundial.

O CES realça a necessidade de ser dada a devida atenção ao alargamento e às relações com os países da área mediterrânica.

10. O CES considera que, à semelhança dos anteriores documentos, o relatório das GOP 96 deveria conter o cenário com as previsões para as principais variáveis macroeconómicas.

11. O CES recomenda que, para avaliação quantificada do objectivo de convergência real, o PIB *per capita* definido em Paridade de Poder de Compra seja complementado com um conjunto de outros indicadores que melhor traduzam a diversidade de aspectos a ter em conta na medida do bem-estar dos cidadãos, como aliás é já ensaiado no Relatório das GOP 96.

No sentido de uma maior transparência, o CES considera ser da máxima importância uma clarificação das alterações metodológicas introduzidas recentemente na determinação do PIB, as quais conduziram a revisões significativas dos valores anteriormente divulgados e provocaram alguma perturbação nos utilizadores.

12. O CES regista como positiva a preocupação expressa quanto à convergência estrutural, que pretende compatibilizar a convergência nominal com a convergência real, sem subalternizar a segunda à primeira.

A convergência estrutural, que deverá traduzir-se num desenvolvimento harmonioso, sustentado e gerador de emprego e de riqueza para o país, impõe a reforma do Estado e, nomeadamente, a necessidade de desburocratizar a sua acção e de racionalizar os gastos públicos, assinalando-se que as GOP avançam pistas importantes neste domínio, com relevo para os compromissos respeitantes às novas bases de elaboração do OE, às orientações relativas à política fiscal, à melhoria da Administração Fiscal e ao cumprimento dos compromissos de redução do défice público sem agravamento das taxas de impostos.

Ainda no plano macroeconómico, as GOP 96 não abordam devidamente as consequências de uma política de crescimento apoiada na procura externa em detrimento da procura interna e traduzida no aumento continuado do défice comercial com o exterior e na subalternização da oferta nacional.

13. O CES congratula-se com a aposta feita na Educação/Formação nas GOP 96. No entanto, esta opção não encontra contrapartida em termos das verbas que lhe estão afectas, pelo menos em termos de PIDDAC (14,5% das despesas globais, contra 15% em 1995).

Também a relevância dada ao desenvolvimento da rede nacional de educação pré-escolar não se reflecte no conteúdo do PIDDAC do Ministério da Educação, como seria lógico e coerente, dada a importância fundamental deste nível de ensino no aproveitamento escolar nos níveis subsequentes.

Por outro lado, a transferência de competências para o poder local suscita alguma preocupação, dada a exiguidade de recursos que a generalidade das autarquias apresenta, agravada pelo não acompanhamento das adequadas transferências financeiras.

Além de considerar não estarem contempladas nas GOP as medidas desejáveis de articulação entre os vários níveis de ensino, o CES exprime a sua preocupação pelo facto do abandono escolar precoce e do trabalho infantil que habitualmente o acompanha terem sido abordados nas GOP de forma pouco relevante.

O CES considera que o ensino técnico/profissional e o ensino nocturno deveriam merecer maior atenção nas GOP, nomeadamente quanto à estabilização do Sistema de Aprendizagem, às alternativas do sistema educativo formal e à dinamização do ensino nocturno nos níveis secundário e superior.

Face à insuficiência do sistema público na área do ensino especial, o CES alerta para a situação discriminatória de que são objecto as CERCIS, nomeadamente em termos fiscais, preconizando um tratamento idêntico ao das IPSS.

14. O CES congratula-se com o facto de as GOP consagrarem o emprego como um importante desígnio nacional; não obstante, as medidas relativas ao emprego, em particular as de combate ao desemprego, são apresentadas em moldes excessivamente genéricos, assinalando-se, no entanto, como positiva a co-responsabilização dos parceiros sociais na articulação das políticas de emprego e de formação com os projectos de modernização e reforço de competitividade.

Sem pretender diminuir, neste domínio, a importância do diálogo social alargado, o CES entende que os problemas relacionados com o desemprego e com a manutenção e criação de postos de trabalho justificariam uma maior especificação dos objectivos e das medidas de política para o corrente ano.

15. O CES regista ainda que a referência à situação das empresas envolve, necessariamente, a situação dos respectivos trabalhadores. Neste sentido, as referências, nas GOP, nomeadamente à agricultura, não podem ignorar os trabalhadores agrícolas, também eles fortemente penalizados com a actual crise deste sector.

16. No quadro geral da competitividade, o CES reconhece a necessidade de ser reforçada a iniciativa e a capacidade empresariais.

O CES, registando embora a função nuclear atribuída às PME, assim como às micro-empresas, considera que as GOP deveriam ter concedido tratamento autónomo às medidas específicas de que carecem aquelas unidades, nos planos financeiro, tecnológico, de gestão, de organização e de valorização dos recursos humanos.

As GOP são também omissas quanto à necessidade de apostar nas micro-empresas de base local e regional que, designadamente nas áreas do ambiente, artesanato, cultura e serviços sociais, contribuem para a criação de empregos e para o desenvolvimento regional.

17. O CES assinala como muito importante a intenção do Governo de desagravar a fiscalidade que recai sobre os rendimentos do trabalho em desfavor de outros e de despenalizar o capital reinvestido. Entende, porém, que estas medidas poderiam ter tido um maior desenvolvimento, bem como uma concretização temporal.

A este propósito, o CES preconiza que sejam ultimados os trabalhos da Comissão da Reforma do Sistema Fiscal, bem como sejam apreciados pelos parceiros sociais os programas de combate à fraude e evasão fiscais.

18. O CES considera que o nível de prestações de Segurança Social, particularmente das pensões, se encontra muito aquém da média comunitária e que, em consequência, a verificação de progressos constitui um objectivo a alcançar.

O CES entende que a realização de uma reforma da Segurança Social deverá ser objecto de um amplo debate na sociedade portuguesa e contar com a participação das principais forças sociais, tendo em vista a obtenção de um consenso tão amplo quanto possível sobre a matéria.

Neste sentido, o CES saúda a ideia da elaboração do Livro Branco da Segurança Social, cujo objectivo essencial é o de preparar um diagnóstico o mais exaustivo possível, sobretudo ao nível do financiamento, para que a sociedade e as suas instituições representativas debatam e aprovem as medidas de reforma mais adequadas, com vista a realizar um mais elevado nível de protecção social.

O CES exprime uma preocupação com o peso assumido pela função assistencialista, pelo que recomenda que aquela seja claramente autonomizada no seio da Segurança Social e se verifique o cumprimento integral do disposto na Lei de Bases do Sistema da Segurança Social em relação à adequada inscrição no OE dos encargos resultantes dos regimes não contributivos e fracamente contributivos e de acção social.

19. O CES considera positiva a criação de um rendimento mínimo garantido, entendido como o direito dos cidadãos de disporem de recursos que lhes permitam satisfazer necessidades mínimas e favorecer a sua inserção social e profissional. A eficácia da sua concretização dependerá essencialmente do envolvimento forte dos organismos responsáveis pelo emprego, educação, saúde e segurança social, bem como das autarquias, instituições privadas de solidariedade social e associações económicas e sociais.

20. Ao CES afigura-se preocupante que as GOP apontem para uma «diminuição progressiva da intervenção do Estado na administração de prestações dos cuidados de saúde», atendendo a que as elevadas necessidades neste domínio se encontram estreitamente correlacionadas com cidadãos em situação sócio-económica mais carenciada.

A experiência de outros países parece sugerir que os custos de saúde tendem a ser mais elevados com a diminuição do peso do sector público na prestação dos cuidados de saúde, o que torna ainda mais preocupante as intenções do Governo nesta matéria.

De qualquer modo, as práticas privadas do sector de saúde aconselham a necessidade de uma definição clara da delimitação dos sectores público, social e privado, por forma a que os recursos não sejam indevidamente utilizados.

Pensa-se também que uma maior sensibilização do médico ao custo do medicamento e do utente à utilização não justificada do mesmo poderia contribuir para aumentar a eficiência do sistema de saúde.

O CES constata que as GOP não fazem qualquer referência à saúde ocupacional, sendo desejável que fossem propostas medidas que levassem a um maior empenho do Ministério da Saúde na promoção da saúde nos locais de trabalho.

21. O CES considera que não são propostas medidas concretas nas GOP para fazer diminuir o défice habitacional. Esta lacuna é tanto mais grave quanto se sabe existir uma larga camada da população que não tem rendimentos suficientes para adquirir ou arrendar uma habitação condigna.

As GOP assumem como vertentes essenciais da política de habitação a recuperação de edifícios e a reabilitação de zonas urbanas degradadas, bem como o realojamento de famílias vivendo em habitações degradadas.

O CES considera que uma política de habitação vai muito para além destas vertentes, passando, nomeadamente, pela simplificação de procedimentos burocráticos e administrativos, quer na concessão de licenças de construção, quer na aquisição de habitação; pela revisão da lei dos solos, dando condições jurídicas aos municípios para se constituírem reservas de solo urbanizável, sem a qual não poderão ser executados programas habitacionais urbanisticamente integrados; e pelo apoio ao arrendamento por parte de famílias de baixos recursos.

22. O CES regista com apreço a assumpção clara, no que respeita ao sector do Comércio, de que o Estado deve intervir na criação de um enquadramento legislativo rigoroso e eficaz, em especial ao nível das regras de concorrência, tendo em vista a salvaguarda das médias, pequenas e micro-empresas. Abandona-se, assim, uma pretensa neutralidade do Estado que, na prática, penalizou fortemente aquele segmento do tecido empresarial do Comércio, o qual é garante de mais de 95% do emprego no sector.

23. O CES considera que as GOP não explicitam medidas inovadoras para, simultaneamente, reduzir os níveis de desemprego e aumentar a produtividade.

24. O CES considera constituir uma lacuna digna de nota a ausência de qualquer referência ao Plano Nacional da Política de Ambiente.

Entende ainda o CES que não transparece uma verdadeira integração da vertente ambiental nas várias linhas de acção das GOP.

Com efeito, com excepção da agricultura e desenvolvimento rural e da indústria, nos restantes sectores nada se refere ou são feitas referências vagas aos aspectos ambientais.

Considera também o CES que conviria referir, por um lado, o sistema de tratamento de resíduos tóxicos e perigosos, dada a situação caótica existente e, por outro lado, o ordenamento e a protecção do litoral, dado o seu interesse estratégico e a regularização dos cursos de água e protecção das suas margens, pelo risco que representam para pessoas e bens.

25. É com agrado que o CES regista as medidas apontadas no tocante às Finanças das Regiões Autónomas, bem como as linhas de acção no Apoio ao Desenvolvimento destas Regiões e o papel da União Europeia.

Considera essencial que, pela parte do Governo Central, haja o cumprimento efectivo dos objectivos definidos com os órgãos do governo próprio, no sentido de ultrapassar as suas especificidades de regiões ultraperiféricas.

26. No ponto relacionado com o funcionamento do QCA II, uma das deficiências reconhecida pelo Governo foi a da inexistência de mecanismos adequados de participação dos parceiros sociais.

O CES lamenta que, do conjunto de medidas propostas para melhorar o funcionamento do QCA II, nada conste sobre a revisão do quadro legislativo e institucional quanto à participação da sociedade civil e, designadamente, dos parceiros sociais nas diferentes fases do processo.

(Votos a favor: 33; Votos contra: 0; Abstenções: 0)

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ANUAL - 1994
DO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II

Aprovado no Plenário de 9 de Fevereiro de 1996

1. Introdução e Natureza do Parecer

Pela primeira vez o CES emite parecer sobre a execução anual do QCA II. De acordo com as novas competências legais, cumpre assim avaliar a forma como os diversos programas operacionais decorreram em 1994.

À programação anual compete naturalmente a orientação das intervenções operacionais previstas no quadro hexenal, calendarizadas e concretizadas para os doze meses em referência.

A avaliação realizada pelo CES reporta-se, assim, antes de mais à apreciação do grau de execução, cumprimento das metas previstas e inventariação das dificuldades de percurso, bem como dos ajustamentos que a experiência de 1994 mostre desejáveis.

O CES considera que a avaliação anual não deve centrar-se exclusivamente na simples perspectiva financeira dos programas, isto é, no mero confronto das despesas previstas, autorizadas e realizadas. Mais essencialmente, deve atender à execução física, ao progresso concreto dos empreendimentos e actuações programadas, ponderando os entraves e desajustamentos verificados, e os necessários caminhos de solução. Mas importa também avaliar a contribuição efectiva das intervenções operacionais para atingir os objectivos fixados no QCA II, isto é, para as transformações económicas e sociais que são a sua razão de ser, pelo que é desejável criar condições para a efectiva avaliação do impacto económico e social dos programas.

Existem, aliás, razões objectivas para conferir redobrada atenção a uma avaliação de médio prazo, com base numa perspectiva estratégica e face às profundas mudanças entretanto ocorridas ou em curso, e a sua incidência nos objectivos que devem presidir ao QCA.

Com efeito, três conjuntos de razões principais justificam um reposicionamento estratégico:

- dispomos hoje de uma melhor perspectiva do que foi a execução do QCA I, no período 1989-1993, e dos seus efeitos, perspectiva ainda não existente durante os trabalhos preparatórios do actual QCA;

- sabemos agora que é bem menos fundado o optimismo vigente até 1993, quanto ao desenvolvimento e modernização da economia portuguesa e à redução das nossas principais carências sociais;

– alterou-se substancialmente o enquadramento europeu e internacional do País, em termos de exigir melhor compreensão dos novos desafios do que tem acontecido nos últimos anos.

2. Limitações da informação disponível

O parecer do CES fundamenta-se na melhor informação disponível sobre a evolução em 1994 dos programas operacionais do QCA II:

– relatórios de execução da DGDR e outras entidades responsáveis pelos programas e subprogramas;

– Relatório Síntese da Execução em 1994 do Observatório do QCA;

– esclarecimentos adicionais, obtidos em Reuniões de Trabalho, designadamente com os Ministros do Emprego e da Indústria, ou directamente proporcionados pelos representantes no CES dos diferentes Ministérios.

A informação tornou-se apenas conhecida na segunda metade de 1995 e por vezes apenas no 4° trimestre, quando já se encontrava muito avançada a execução relativa a este último ano. Se assim acontecer em anos seguintes, o Parecer revestirá escassa utilidade para favorecer em tempo o aperfeiçoamento das iniciativas e sua melhor adequação à realidade. Considera o CES que seria desejável assegurar o acompanhamento mais atempado dos progressos e dificuldades da execução dos diferentes programas, permitindo a mais útil e oportuna participação por parte dos parceiros sociais, pelo que sugere ao Governo que venha a ser estabelecido um enquadramento legal propiciador deste objectivo de acompanhamento periódico dos diferentes programas operacionais.

A informação disponibilizada não possibilitou o acompanhamento da execução física dos programas, bem como dos seus impactos económico-sociais, o que adiante se refere com mais detalhe.

3. Alcance dos pareceres especializados

O presente parecer assenta na reflexão a que o Conselho procedeu sobre as informações disponíveis quanto às realidades concretas das diferentes intervenções operacionais e que são traduzidas nos pareceres especializados que reportam, naturalmente, situações diversificadas e evidenciam diversos níveis de realização e

distintos problemas de execução. Analisam não só o grau de sucesso de cada um dos programas financeiros, como sistematizam as principais dificuldades encontradas no primeiro ano do QCA, procuram referenciar esses desajustamentos às realidades sectoriais ou regionais concretas e sumariam, também, tópicos de solução para os entraves diagnosticados.

Os pareceres especializados e os respectivos comentários relativos aos 26 programas operacionais devem considerar-se parte integrante deste parecer sobre a execução em 1994 do QCA II *.

Com efeito, parece dificilmente dispensável a apreciação dos pareceres sectoriais, sem perda de informação relevante quanto ao diagnóstico das situações concretas e à desejável correcção dos desajustamentos verificados. Mesmo no que respeita à execução financeira, registam-se, também, níveis de realização muito díspares, confirmando realidades específicas muito diferenciadas (anexos II e III*).

Entende o CES que devem ser objecto de cuidada ponderação por parte dos responsáveis pelo QCA e pelos programas operacionais. Com efeito, a experiência de 1994 aponta não só para a necessidade de recuperar os atrasos registados naquele primeiro ano, como, também, para a conveniência de corrigir algumas distorções e entraves mais importantes, tanto ao nível operacional concreto como no que respeita a orientações metodológicas e institucionais. Pode-se, assim, não só encorajar melhor adequação aos objectivos do QCA e da própria Coesão Económica e Social, como favorecer uma mais cuidada reprogramação, que desde já parece vir a tornar-se desejável desde que, naturalmente, não implique atrasos irreparáveis na execução dos programas ou outras consequências indesejáveis do ponto de vista dos interesses nacionais.

Para além da avaliação e sugestões contidas nos pareceres especializados, o CES entende também sublinhar aspectos comuns ao andamento das diversas iniciativas operacionais, reportando comentários e recomendações de alcance geral.

4. Programação excessivamente centrada em controlos financeiros

Conforme referido, a reflexão e os pareceres emitidos pelo CES assentam basicamente na informação disponibilizada sobre a programação financeira das iniciativas operacionais: montantes de despesa previstos para 1994, valor das candidaturas, compromissos e realizações no período em análise.

---

* *Os pareceres sectoriais referenciados foram remetidos ao Governo e encontram-se à disposição dos interessados, para consulta, nos Serviços de Documentação do CES.*

* *Os pareceres sectoriais referenciados foram remetidos ao Governo e encontram-se à disposição dos interessados, para consulta, nos Serviços de Documentação do CES.*

Em regra não se dispõe de indicadores suficientes sobre o grau de execução física dos programas. Pode-se também dizer que os relatórios de execução são omissos quanto aos impactos das iniciativas, quer avaliadas à luz dos objectivos do QCA II, quer das nossas realidades económicas e sociais. Informa-se sobre quanto se pretendia gastar, montantes de despesa aprovados e efectivamente dispendidos no ano; mas não se sabe como se gastou e quais os resultados das despesas efectuadas.

Considera o CES que, ultrapassada a fase de arranque, se torna ainda mais importante progredir no sentido de uma programação inspirada pela lógica de resultados, que transcenda a simples contabilização dos gastos autorizados e efectuados em cada período.

5. Atrasos na operacionalidade dos programas

Ao contrário do que se esperava, o arranque dos programas operacionais foi relativamente lento em 1994. O novo PDR apresentado pelas autoridades portuguesas em Julho de 1993 continha maior desenvolvimento e pormenorização, contemplando já os Programas Operacionais, de modo a encurtar o processo de aprovação e implementação. Com efeito, foi aprovado no final de Fevereiro de 1994, pouco após o fim do período do 1° QCA 1989-93, e na mesma data foram aprovados os seus 26 Programas Operacionais.

Não veio, no entanto, a tornar-se possível a aplicação imediata dos Programas. A apresentação de novas candidaturas foi em regra entravada por dificuldades legais e administrativas. Os actos legislativos e regulamentares indispensáveis arrastaram-se, em alguns casos, até finais do ano – como fica particularizado nos relatórios e pareceres especializados – e, de igual modo, não se encontravam ainda plenamente instalados os sistemas institucionais de gestão, avaliação e controlo.

Mais demorados vieram ainda a revelar-se os processos de lançamento dos programas nacionais para aplicação de Iniciativas Comunitárias, que só foram negociadas na segunda metade do ano ou mesmo já em 1995.

Considera o CES que estas realidades não foram suficientemente contempladas na programação relativa a 1994, com as inevitáveis incidências não só nos níveis de execução, mas também na natureza das iniciativas que em diversos sectores vieram, ou não vieram, a ser efectivamente contempladas; influíram também, em regra negativamente, na formação das expectativas dos agentes privados e no andamento da conjuntura económica. Importa que, em anos futuros, a maior coordenação dos programas com a eventual alteração das realidades regulamentares e institucionais venha a permitir o pleno aproveitamento das oportunidades existentes e, pelo melhor

conhecimento das exigências e calendário de acesso, condição de participação mais eficaz.

6. Acesso de novas candidaturas

Embora a aprovação de novas candidaturas fosse penalizada, de acordo com o referido no parágrafo anterior, as despesas/realizações efectivamente registadas em 1994 foram no entanto compensadas na generalidade dos sectores por iniciativas aprovadas na vigência do 1° QCA, e que se encontravam em fase de conclusão ou que haviam sido diferidas por falta de meios financeiros em anos anteriores.

Acentuou-se, assim, o carácter de transição do ano de 1994 e melhorou o indicador financeiro de realizações, correspondendo aparentemente em alguns programas a uma estratégia plurianual voluntária.

Limitou-se, no entanto, correspondentemente, o potencial de apoio a novas candidaturas no âmbito do QCA II, segundo os critérios que agora devem presidir à sua selecção e aprovação.

Entende o CES que teria sido desejável abordagem mais explícita desta estratégia de financiamento, em ordem a um relacionamento transparente com as empresas, autarquias e outros agentes privados, e que tal deverá ser assegurado nos exercícios seguintes. Representa condição indispensável para mais rigoroso acompanhamento e melhor inserção nas prioridades adoptadas para 1994-1999 e para evitar que, na prática, sejam defraudadas as expectativas de duplicação do ritmo de iniciativas, aprovadas para este período como condição de convergência real e em obediência ao princípio de Coesão Económica e Social.

7. Apoios directos e Políticas Económicas Globais

Em relação aos sectores produtivos sujeitos à disciplina dos mercados, aos imperativos da competitividade e a flutuações da procura e dos preços, entende o CES que importa analisar as limitações dos programas operacionais para promover por si só a modernização, o desenvolvimento e o emprego. Os auxílios directos aos projectos de investimento, de formação ou de investigação – quando concebidos em termos de construir respostas aos desafios do futuro e não de prolongar as estruturas já inviáveis – podem constituir elemento importante das estratégias empresariais de inovação e competitividade. Mas não se pode esquecer que nesses sectores, sujeitos à livre concorrência, em especial nas actividades produtoras de bens e serviços transaccionáveis, abertos à economia europeia e internacional, a importância dos factores de enquadramento global tende a ser determinante. Com efeito, as medidas de

política económica e financeira revelam uma capacidade de influenciar a actividade produtiva muito superior aos instrumentos directos de incentivo e apoio ao investimento privado.

O CES recomenda que nestes sectores se progrida para uma articulação mais realista dos Programas do QCA, com o quadro da política macroeconómica (monetária, cambial e orçamental), com o progresso do ordenamento legal e do funcionamento administrativo, e com as medidas tendentes a reduzir as desvantagens comparativas resultantes dos custos da energia, e dos preços e qualidade das infra-estruturas de transportes, comunicações, formação e investigação.

8. Participação dos parceiros sociais

Na sequência do Parecer/Recomendação aprovado pelo CES em 19 de Maio de 1995, regista-se também a necessidade de progressos institucionais com vista a uma mais eficaz participação dos parceiros sociais na programação operacional, na gestão e acompanhamento que decorre no âmbito do QCA 1994-1999.

O CES recomenda uma reflexão com base nos pareceres especializados e nos próprios relatórios sectoriais de execução em 1994, de modo a encontrar soluções eficazes para as principais dificuldades registadas. A melhor inserção nas realidades concretas dos sectores e regiões muito ganhará com o envolvimento activo dos interessados directos – autarquias, empresas, sindicatos, agentes económicos e sociais em geral. Trata-se de uma exigência de boa execução dos programas e de melhoria do seu impacto efectivo. Por maioria de razão, importa caminhar para a prática de efectiva parceria com vista à eventual revisão ou renegociação dos programas, sem descurar as novas perspectivas negociais e a alteração das coordenadas económico-sociais, como atrás já foi referido.

Os atrasos no arranque efectivo dos programas operacionais verificaram-se, naturalmente, nos casos que envolveram mais profundas alterações de orgânica e procedimentos, mas também em relação aos programas que menos dependem dos departamentos da Administração Central do Estado e que, pelo contrário, mais se orientam para o apoio a agentes autónomos, como empresas ou autarquias.

O CES aconselha que, em particular nestes casos, se procure assegurar maior grau de participação activa de representantes das empresas e outros agentes, não só para acompanhamento e controlo da execução, mas também nas fases preparatórias e de selecção de critérios, ou do seu reajustamento, que podem envolver sensíveis modificações das condições de acesso e dos níveis de ajuda oferecida. E considera desejável poder apreciar também os relatórios de execução do Fundo de Coesão e dos

programas e iniciativas comunitárias para se poder ter uma visão de conjunto dos investimentos realizados no nosso país co-financiados por fundos comunitários.

9. O novo enquadramento internacional e a revisão do QCA

Portugal defronta desde finais de 1992 um novo conjunto de desafios externos que tornam cada vez menos realista a estratégia de desenvolvimento e de integração económica actual, herdada ainda da fase de pré-adesão à CEE e prolongada, no seu essencial, ao longo dos períodos de transição, quando se mantinham para Portugal as derrogações temporárias de algumas das principais políticas comunitárias comuns.

Para além do termo dos períodos transitórios que então se verificou, merecem relevo alguns dos novos factores de enquadramento internacional:

- a adesão ao Mecanismo de Taxa de Câmbio do SME, e a completa liberalização dos movimentos de capitais monetários, bem como o pleno acesso ao mercado único dos serviços financeiros;

- as novas exigências de convergência nominal, impostas pelo objectivo da moeda única europeia;

- a criação do EEE, o alargamento da UE a 15, e a crescente integração dos países do centro da Europa;

- o objectivo de liberalização das trocas internacionais de produtos industriais, agrícolas e de serviços, incluindo o desmantelamento do AMF, a união aduaneira com a Turquia e os acordos mediterrânicos de comércio livre;

- a revisão da PAC, com substituição do papel atribuído à sustentação de preços e mercados por ajudas directas ao rendimento dos agricultores, potencialmente diferenciadas nos diversos países membros;

- a perspectiva de alterações institucionais e orçamentais que deixam antever um novo quadro quanto à aplicação efectiva do princípio da coesão económica e social.

Neste contexto, não parece prudente alargar até 1999 as coordenadas do QCA II sem reequacionar os novos desafios. Exige, pelo contrário, uma reflexão alargada, capaz de fundamentar uma estratégia de desenvolvimento económico e social à dimensão do actual quadro europeu e internacional. Não podemos esquecer que o objectivo de convergência real, entre a economia portuguesa e a economia comunitária, é a razão

fundamental para a existência do QCA e a justificação para o reforço dos apoios financeiros que o integram, o que assume particular significado face aos resultados conseguidos nos últimos anos.

O CES recomenda que o Governo, em colaboração activa com os parceiros económicos e sociais, proceda a uma reapreciação das coordenadas estratégicas do nosso desenvolvimento económico e social, e das perspectivas da integração europeia, com vista à renegociação do QCA e à definição dos objectivos de valorização dos recursos e do progresso nacional sustentado, para além do horizonte de 1999.

Esta recomendação insere-se, naturalmente, no objectivo de um amplo e profundo debate nacional acerca da revisão do Tratado da UE e das perspectivas de afirmação política e económica de Portugal no mundo para depois do virar do século e em nada colide, evidentemente, com o papel fundamental a exercer pela Assembleia da República no quadro das suas competências constitucionais.

(Votos a favor: 33; Votos contra: 0; Abstenções: 0)

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

PROJECTO DE DESPACHO SOBRE AS COMISSÕES CONSULTIVAS REGIONAIS

Aprovado no Plenário de 4 de Julho de 1995

1. O Conselho Económico e Social emitiu, em 19 de Maio findo, um Parecer/Recomendação sobre o «Acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio», com o qual visou o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação prevista no Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril.

O referido Parecer/Recomendação foi enviado ao Senhor Ministro do Planeamento e Administração do Território através do ofício nº 629/NR/95, de 19 de Maio último.

2. Em concretização do processo orgânico de participação social a que se refere o artigo 38º, nº 1 do mencionado Decreto-Lei nº 99/94, o Ministro do Planeamento e Administração do Território submete agora ao parecer do Conselho Económico e Social um projecto de Despacho que cria para cada programa operacional regional do Continente uma «comissão consultiva regional».

3. Neste contexto, o CES reitera inteiramente o seu parecer de 19 de Maio findo e formula ainda, especificamente quanto ao conteúdo do projecto de Despacho objecto de consulta, as observações constantes dos números seguintes.

4. Relativamente à presidência das reuniões das secções, não se concorda que sejam assumidas, respectivamente, pelo Presidente da Comissão de Coordenação Regional correspondente e pelo Director-Geral da DGDR.

Com efeito, uma vez que se está perante órgãos de natureza consultiva no âmbito do processo de execução das diversas intervenções operacionais de âmbito regional, é mais coerente que a presidência seja cometida ao «Presidente do Conselho de Região».

Isto não invalida, naturalmente, que quer o Presidente da Comissão de Coordenação Regional, quer o Director-Geral da DGDR possam integrar a secção PO e a secção QCA das comissões consultivas regionais.

5. Relativamente à composição destas mesmas comissões:

a) Discorda-se de todo da inclusão dos Governadores Civis, uma vez que eles são representantes do Governo a nível distrital;

b) O número de representantes das Associações Empresariais Regionais deve ser de três e não de dois, a fim de poder assegurar-se a representatividade das três confederações empresariais com assento no CES e a consequente auscultação dos interesses legítimos dos grandes sectores que representam (indústria, agricultura, comércio e serviços).

Estes três representantes devem ser nomeados por indicação das Confederações respectivas com assento no CES, da Indústria, do Comércio e Serviços e da Agricultura, de modo a que haja uma coordenação nacional na aplicação dos fundos do QCA II, tal como existe por parte do Governo, e já que anualmente haverá um relatório global nacional que terá de ser apreciado pelo CES e sobre o qual estas entidades terão de se pronunciar.

Paralelamente, o número de representantes das Organizações Sindicais Regionais deve passar de dois a três, a fim de se assegurar o equilíbrio de representação entre os parceiros sociais, devendo aqueles representantes ser nomeados por indicação das confederações sindicais com assento no CES (CGTP e UGT);

c) Deve incluir-se um representante de cada uma das duas Confederações Cooperativas com assento no CES, a fim de assegurar a auscultação dos interesses legítimos do Sector Cooperativo;

d) Deve incluir-se um representante das associações regionais de defesa do ambiente, ou de associações de defesa do ambiente de âmbito nacional com actuação a nível regional, a designar por indicação a fazer nos mesmos termos em que as associações de defesa do ambiente têm representação no CES;

e) Deve ser eliminada, na composição prevista para a secção QCA, a referência a um representante das Delegações Regionais do Instituto do Emprego e Formação Profissional, uma vez que, por força da previsão expressa no nº 5 do projecto de Despacho (...«**além** das entidades referidas no ponto 4...»), e tendo presente a referência a «um representante da Delegação Regional do Instituto do Emprego e Formação Profissional» no referido ponto 4, ocorreria uma duplicação de representação deste Instituto na secção QCA;

f) Não se objectando, como já foi referido, a que o Director-Geral da DGDR integre as secções, pode haver vantagem em que se faça substituir ou acompanhar por outro representante da Administração Pública, ou por algum membro a que se refere o artigo 6º do referido Decreto-Lei nº 99/94, consoante a natureza específica das intervenções operacionais regionais, ou as matérias abrangidas pela execução do QCA na respectiva região.

6. Relativamente à periodicidade das reuniões, o CES entende que elas devem ter lugar sempre que julgado necessário e, pelo menos, uma vez por semestre (cf., aliás, ponto 3.1. c) do parecer do CES, datado de 19 de Maio findo e artigo 39º do Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril).

7. Com vista a que possam acompanhar devidamente a execução do QCA na respectiva região, bem como a habilitá-las a prestar parecer sobre a execução dos programas operacionais regionais, devem as comissões consultivas ver garantida a prestação efectiva de informações periódicas.

O CES chama vivamente a atenção para esta necessidade e recomenda que a versão final do Despacho integre, no respectivo texto, uma disposição que assegure o objectivo em causa.

(Votos a favor: 24; Votos contra: 0; Abstenções: 5)

PARECER / RECOMENDAÇÃO
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

ACOMPANHAMENTO DO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO

Aprovado no Plenário de 19 de Maio de 1995

1. Considerações gerais

1.1. O Conselho Económico e Social, em 30 de Julho de 1993, emitiu um parecer sobre o Plano de Desenvolvimento Regional.

1.2. O parecer salienta a escassa participação na elaboração do PDR, afirmando-se nomeadamente: «não pode o CES deixar de destacar a escassa participação pública possibilitada na fase de preparação do PDR, o que, obviamente, não contribui para o êxito de uma das vertentes visadas para o mesmo, isto é, a ampliação das modalidades e da intensidade do empenhamento da comunidade nacional na concretização dos objectivos de desenvolvimento do país».

1.3. O Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio. Tal diploma, elaborado sem participação das associações económicas e sociais, define a participação social nos processos de execução global do QCA e de execução das intervenções operacionais.

1.4. Tendo em conta a participação prevista do Conselho Económico e Social, a existência de órgãos consultivos e a necessidade de uma participação da sociedade civil em todas as fases do QCA, o Conselho Económico e Social decidiu elaborar a presente recomendação.

1.5. Visa-se com a mesma definir os mecanismos de participação que entende como mais adequados, estabelecer o modo como deve ser aplicado o Decreto-Lei nº 99/94 nas áreas de participação aí estabelecidas e definir a organização interna do CES que dê resposta às suas responsabilidades.

1.6. Face ao modo como foi preparado o PDR/QCA, e ao conteúdo do Decreto-Lei n.º 99/94, não pode o CES deixar de manifestar a sua convicção de que o Governo prestou insuficiente atenção à necessidade de uma efectiva e alargada participação, nomeadamente das associações económicas e sindicais.

1.7. Na verdade, o Governo não deu a devida atenção ao parecer do CES de 30/07/93 que afirmava que «é indispensável encontrar formas institucionais mais articuladas e integradas de cooperação entre a sociedade civil e os diversos níveis da administração pública para executar, acompanhar e avaliar com correcção e transparência os objectivos perseguidos pelos diversos eixos estratégicos e intervenções operacionais do PDR», e que, também, alertava «para o perigo de se incorrer numa insuficiente atenção a esta

exigência de articulação e mobilização adequada entre os diversos protagonistas envolvidos. Semelhante omissão, caso venha a ocorrer, terá certamente graves consequências, conduzindo, nomeadamente, à perda da imprescindível visão de conjunto, a fenómenos negativos de ruído nos circuitos de informação/comunicação e à decorrente e onerosa redundância de intervenções no interior de idênticos quadros programáticos».

1.8. O Conselho Económico e Social regista a excessiva intervenção dos órgãos da Administração Pública dependentes do Governo na gestão do QCA e a insuficiente participação da sociedade civil em todo o processo de execução, avaliação e acompanhamento do mesmo.

1.9. Uma das consequências do que se afirma no ponto 1.8., dá origem a situações de aproveitamento pela Administração Pública para aplicar taxas sobre investimentos privados ao abrigo do PDR.

2. Os mecanismos previstos na Lei

2.1. De acordo com o Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, compete ao CES (artigo 21º) apreciar os relatórios anuais e final de execução global do QCA.

De acordo com o nº 2 do mesmo artigo, o Conselho poderá ainda pronunciar-se sobre os relatórios anuais e final de execução de cada uma das grandes áreas de intervenção, correspondentes às decisões comunitárias.

2.2. Para além da intervenção do CES, contemplada no número anterior, estão ainda previstas no artigo 38º do mesmo Decreto-Lei a criação de órgãos de tipo consultivo e reuniões periódicas com os parceiros sociais:

a) Órgãos consultivos regionais para acompanhamento das intervenções operacionais de âmbito regional incluídos no QCA;

b) Reuniões periódicas de dois em dois meses da comissão de coordenação da vertente do Fundo Social Europeu com os parceiros sociais com assento na CPCS;

c) Órgãos consultivos sectoriais para acompanhamento das intervenções operacionais dirigidas ao apoio à actividade produtiva e em que participarão representantes das actividades económicas.

A estes órgãos compete apreciar os relatórios anuais e final das intervenções operacionais respectivas e ser ouvidos sobre outros assuntos que os gestores entendam submeter à sua apreciação.

2.3. O Conselho constata que, 15 meses após a assinatura do QCA, apenas uma das modalidades de participação se encontra a funcionar e, mesmo esta, de forma precária. É urgente o funcionamento efectivo destas estruturas.

2.4. Os parceiros sociais registam ainda, em particular, a urgência da realização das reuniões previstas na alínea b) do ponto 2.2.

3. Intenções do Governo

3.1. Para além do estipulado na lei e referido no ponto 2, o Governo transmitiu ao Conselho, através dos seus representantes, o seguinte:

> **a)** Juntamente com os relatórios anuais e final do QCA, elaborado pela Comissão de Gestão dos fundos estruturais, serão remetidos ao Conselho os relatórios produzidos pelo observatório do QCA, constituído por personalidades independentes de reconhecido mérito, em princípio no mês de Junho de cada ano;
>
> **b)** O Governo submeterá ainda ao CES os relatórios anuais e final de cada uma das grandes áreas de intervenção do QCA, incluindo as iniciativas comunitárias, durante o 1º. semestre de cada ano;
>
> **c)** Os cinco órgãos consultivos regionais, que serão criados no continente, reunirão uma vez por semestre, integrarão representantes das associações empresariais regionais e dos sindicatos e darão parecer sobre a execução global do QCA na respectiva Região, para além do acompanhamento das intervenções operacionais de âmbito regional.

3.2. O CES regista estes compromissos do Governo. Considera que os relatórios lhe devem ser entregues logo que elaborados, nos termos do disposto no art. 21º do Decreto-Lei nº 99/94. Do mesmo modo, deverá o Governo disponibilizar ao CES informação permanente sobre a execução, de modo a promover uma gestão mais transparente e a igualdade nas condições de acesso aos fundos comunitários.

3.3. Do mesmo modo, o CES considera que os relatórios e as informações devem obrigatoriamente incluir não só os compromissos assumidos em termos financeiros, mas

também os montantes efectivamente pagos às entidades executoras, nos períodos considerados.

4. Insuficiências das formas de acompanhamento

De acordo com o artigo 4º do Regulamento CEE nº 2052/88, alterado pelo Regulamento nº 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, a acção comunitária será estabelecida através de uma concertação estreita entre a Comissão, o Estado-membro interessado, as autoridades e os organismos competentes, incluindo, no âmbito das disposições previstas pelas regras institucionais e pelas práticas existentes próprias de cada Estado-membro, os parceiros económicos e sociais.

Com base neste articulado e tendo em conta que a principal sede do acompanhamento e avaliação de intervenção comunitária é feita nas comissões de acompanhamento, o CES considera necessária uma participação activa dos parceiros sociais naqueles órgãos.

5. Intervenções do CES

O CES deve acompanhar a gestão global do QCA e das iniciativas comunitárias do seguinte modo:

5.1. Através de reuniões anuais, em sede da CDROT e/ou do Plenário do CES, no último trimestre de cada ano, com os responsáveis pela execução global e das grandes áreas de intervenção, a fim de apreciar o previsto para o ano seguinte;

5.2. Através de reuniões anuais em sede da CDROT e/ou do Plenário do CES, tal como previsto no artigo 21º do Decreto-Lei nº 99/94:

«Artigo 21º
Participação do Conselho Económico e Social

1. A participação social no processo da execução global do QCA é assegurada pelo Conselho Económico e Social, que, para além das atribuições e competências que lhe são cometidas em termos de apreciação do Plano de Desenvolvimento Regional e do QCA, apreciará os relatórios anuais e final de execução global do QCA previstos nas alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 9º.

2. O Conselho poderá ainda pronunciar-se sobre os relatórios anuais e final de execução de cada uma das grandes áreas de intervenção correspondentes às decisões comunitárias.»

(Votos a favor: 19; Votos contra: 0; Abstenções: 7)

DECLARAÇÃO DE VOTO
DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO

Na generalidade, abstivemo-nos da votação do anteprojecto de recomendação sobre o acompanhamento do QCA porque, embora concordando com o princípio do acompanhamento da execução do QCA pelos parceiros sociais, temos uma oposição de fundo ao Ponto 4.

Assim, na especialidade, votámos contra o Ponto 4. pelas razões aduzidas na proposta de eliminação daquele ponto, em tempo apresentada à mesa e anexada à presente declaração.

PROPOSTA DE ELIMINAÇÃO DO PONTO N° 4
DO ANTEPROJECTO DE RECOMENDAÇÃO SOBRE O
ACOMPANHAMENTO DO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO

Considerando que o Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, ao definir a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio (QCA), consagrou importantes mecanismos de participação social no processo de execução global do QCA e no processo de execução das intervenções operacionais (cfr. artigos 21°, 38° e 39°);

Considerando que, à elaboração deste diploma, tal como resulta do seu preâmbulo, presidiu a intenção de promover um envolvimento mais estreito dos agentes económicos, designadamente dos parceiros sociais, na execução do QCA;

Considerando que por razões de eficiência e de suficiência, no processo de execução global do QCA a participação social deverá estar centralizada no Conselho Económico e Social, que é, nos termos constitucionais, o órgão máximo de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social;

Considerando que o Conselho Económico e Social tem plena capacidade para acompanhar a execução global do QCA, podendo solicitar às instâncias competentes toda a informação pertinente e apresentar todas as recomendações que julgue necessárias;

Considerando que os órgãos consultivos, cuja criação está prevista no citado Decreto-Lei nº 99/94, de 19 de Abril, tendo em vista assegurar a participação social no processo de execução das intervenções operacionais, têm igualmente plena capacidade para acompanhar essa sua execução;

Considerando que o debate relativo à execução do QCA, por razões de interesse nacional, não deverá ter a sua sede em órgãos integrados por funcionários comunitários, como é o caso das referidas unidades de acompanhamento, devendo realizar-se previamente e em sede própria diferenciada;

Considerando que, em termos práticos, mediante o empenhamento dos parceiros sociais interessados, pode ser optimizada a utilização dos mecanismos legais de participação social no processo de execução global do QCA e das suas intervenções operacionais previstas no Decreto-Lei nº 99/94, sem necessidade de se introduzir qualquer modificação neste diploma;

Considerando que o ponto 4 do anteprojecto de recomendação em apreciação não conduz, nos termos dos considerandos anteriores, a um reforço da participação social no processo de execução global do QCA e das diversas intervenções operacionais;

PROPONHO que seja eliminado o ponto 4. do anteprojecto de recomendação sobre o acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio.

DECLARAÇÕES DE VOTO DO REPRESENTANTE DO CONSELHO SUPERIOR DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

I

Entendi que me devia abster, na generalidade, sobre o anteprojecto de recomendação sobre o acompanhamento de QCA, por entender que a inclusão do ponto 4. ao seu texto não deveria ter tido lugar, pelas razões que justifiquei na declaração de voto que entreguei sobre o voto na especialidade do Ponto 4.

II

Entendi que devia votar contra a inclusão de um novo Ponto 1.8. «O CES regista a excessiva intervenção de órgãos da Administração Pública na gestão do QCA e a insuficiente participação da sociedade civil em todo o processo de execução, acompanhamento e avaliação do QCA», por entender que tal não ocorreu no domínio da Ciência e Tecnologia, e por considerar excessiva a redacção apresentada.

III

Entendi dever votar contra o Ponto 4. do anteprojecto de recomendação sobre o acompanhamento do QCA, pois discordei do último parágrafo, que propõe a participação dos parceiros sociais nas Comissões de Acompanhamento, já que, tratando-se de um órgão técnico da Administração Pública portuguesa, não devem ter lugar aí discussões que extravasam o domínio de intervenção da técnica que a constitui, com a agravante de parte deles ser oriunda da CE. Entendo que o debate de quaisquer aspectos que se considerem relevantes deve ter lugar através de mecanismos próprios, previstos na forma como está organizado o QCA, no plano interno (isto é, no âmbito nacional e exclusivamente neste âmbito).

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

PLANO NACIONAL DE POLÍTICA DO AMBIENTE – PNPA

Aprovado no Plenário de 20 de Fevereiro de 1995

I - Introdução

1. A importância da planificação na política pública de ambiente

A existência de Planos de Ambiente tem vindo a impor-se, na cena internacional, ao longo das últimas duas décadas como um instrumento maior no desenvolvimento de políticas públicas de Ambiente.

Tal facto relaciona-se com cinco razões fundamentais:

a) Necessidade de dar uma continuidade consequente aos diversos momentos do processo de institucionalização das políticas de Ambiente, que inclui a publicação e regulamentação de legislação específica, a criação de estruturas dedicadas à prossecução das políticas de ambiente no elenco governativo, a elaboração regular de relatórios sobre o estado do ambiente, entre outros indicadores;

b) Necessidade de assegurar a existência de uma estrutura conceptual, lógica e coerente, adaptada às realidades nacionais, que esteja subjacente ao conjunto de acções e decisões que os parceiros ambientais terão de tomar, para assegurar a compatibilidade entre Ambiente e Desenvolvimento numa base sustentada e sustentável, conducente a uma efectiva Política de Ambiente;

c) A natureza estratégica da política de ambiente, com um profundo alcance estrutural, superador de perspectivas temporais limitadas e conjunturais;

d) A configuração interdepartamental e intersectorial das acções muito diversas – desde o campo jurídico ao domínio financeiro e económico – que integram a Política de Ambiente, jamais redutível à actuação isolada de um ministério ou organismo específico;

e) O íntimo entrosamento entre a protecção/promoção da qualidade do ambiente e as opções de natureza e alcance económico, dimensão essencial, consagrada no conceito de desenvolvimento sustentável e com reflexos cada vez mais marcantes na competição e no comércio internacionais.

Este entendimento da essência da política de ambiente, assim como do papel central nela desempenhado pelos Planos de Ambiente, foi sendo amadurecido nas experiências, erros e êxitos ocorridos à escala nacional e internacional nas últimas décadas.

De entre esses eventos sobressaem as duas Conferências das Nações Unidas, respectivamente, sobre Ambiente Humano (1972) e sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992), assim como as orientações desenvolvidas pelos cinco

Programas de Acção Comunitária para o Ambiente postos, entretanto, em execução.

2. A situação portuguesa e as perspectivas do PNPA

Apesar dos primeiros esforços no sentido de construção das bases para uma política de ambiente em Portugal serem anteriores ao regime democrático, só com a edificação deste se reuniram as condições – nomeadamente, através dos primeiros passos na aplicação dos princípios do Estado de direito, da transparência, da participação e do controlo democráticos do poder político e da vida pública – conducentes à sua efectiva institucionalização e à sua desejável eficácia.

Inseparável dessa institucionalização e dessa eficácia, surge a necessidade de um Plano Nacional de Política de Ambiente. Em Portugal, a necessidade desse instrumento coordenador encontrava-se contida já na lógica interna da Lei de Bases do Ambiente (1987) e formulada explicitamente no Despacho nº 28/90, de 30 de Março, do Primeiro--Ministro.

Desta forma, apesar de todos os sucessivos atrasos e insuficiências internas, o Conselho Económico e Social (CES) não pode deixar de saudar o aparecimento deste primeiro PNPA, na sua versão preliminar, para discussão pública.

Ao elaborar este contributo de teor político assumidamente geral – que não se pretende substituir às aportações específicas dos diversos parceiros sociais – pretende o CES encorajar os aspectos e orientações positivos do referido documento, não esquecendo nem as obrigações e os deveres que o Estado, nos seus diversos níveis, e a sociedade, na pluralidade por vezes conflitual dos seus interesses, manifestam para com uma política de alcance estratégico e de responsabilidade partilhada como é o caso da política de ambiente.

II – Concepção, estrutura e contributo do PNPA. Apreciação geral

3. Estrutura e apreciação crítica do documento

Os dois volumes constitutivos do PNPA integram níveis e registos diferentes, compreendendo graus diversos de relevância e articulação.

O segundo volume, de anexos, visa ser um complemento informativo às teses essencialmente programáticas do primeiro volume. No entanto, mesmo ao nível do primeiro volume assinalam-se diferenças substanciais de conteúdo, de determinação quanto aos objectivos, de relevância quanto às metas prosseguidas.

Nesse sentido, note-se o carácter pedagógico-didáctico do capítulo quinto, dedicado aos «Instrumentos para a implementação da política de ambiente», ou a profunda diferença quanto ao rigor na identificação das medidas e respectivos meios de implementação dos capítulos mais claramente programáticos, o terceiro – «Objectivos e acções programáticas específicas do MARN» – e o quarto, intitulado: «Objectivos e acções programáticas intersectoriais».

O resultado final é um extenso trabalho, onde a dimensão programática inerente ao conceito de «medidas de actuação» (e a presente versão do PNPA abrange cerca de 900 acções desse teor) nem sempre conduz a um enunciado claro e conciso.

Por outro lado, apesar da presença de um conjunto de informações sobre o estado do ambiente, o CES considera que este documento não substitui a publicação do Livro Branco sobre o Estado do Ambiente, que, embora se revista de uma periodicidade legal trienal, viu a sua última edição ocorrer no já distante mês de Abril de 1991, sem que existam, actualmente, indicações quanto à data de edição de um novo relatório.

Ao surgir como um vasto e polivalente documento, o PNPA arrisca-se a perder a eficácia e flexibilidade que só é conferível em documentos de orientação política de recorte mais preciso e conciso.

4. Sobre o método de elaboração e o carácter nacional do PNPA

Um Plano Nacional deve ser entendido, em conformidade com o seu predicado, como sendo o resultado do amplo concurso dos diversos protagonistas da política de ambiente: administração central e local, comunidade científica, organizações não governamentais da área do ambiente e desenvolvimento, associações empresariais, sindicais e cooperativas, etc.

O CES é forçado a constatar que a versão preliminar posta, agora, à discussão pública, não contou, por uma discutível opção política, com o concurso desses protagonistas, chamados, agora, a emitir parecer em uma fase já com um elevado grau de consolidação do documento.

Contudo, a clivagem que o método de elaboração do PNPA evidencia não se limita à dicotomia clássica entre o Estado e a sociedade civil. Na verdade, só com muita precipitação poderíamos chamar a este documento um Plano do Estado, já que a administração local – a quem cabem tantas insubstituíveis competências na prossecução da política de ambiente – se viu, também, afastada da génese do processo. Mais ainda, o desnível entre os contributos do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN) e de alguns outros Ministérios torna este Plano num documento de orientação

governativa incompleto, já que o nível de integração interministerial está mais enunciado do que realizado.

Acresce ainda o incompreensível afastamento da Madeira e dos Açores da concepção, elaboração e aplicação deste Plano. O respeito pela autonomia dessas Regiões não deve obstar a que se garanta a sua integração no âmbito do PNPA, devendo mesmo assegurar-se a participação dos seus órgãos de governo próprio na elaboração do mesmo.

III – Orientações estratégicas da política de ambiente

5. Elenco e prioridades das Linhas de Orientação Estratégica

Num documento voltado para um horizonte de aplicação limitado no tempo, como é o PNPA, seria de esperar a existência de uma diferença entre o enquadramento e a substância política das acções visadas e articuladas.

Nesse sentido, os cinco princípios e os três vectores da política de ambiente deveriam cumprir essa função, simultaneamente, de enquadramento e justificação. As linhas de orientação estratégica (LOE) deveriam acentuar a dimensão prática e interventiva do Plano.

Nesse sentido, o CES considera que as dez linhas de orientação constituem um elenco logicamente coerente, mas demasiado extenso, sem uma clara expressão de uma hierarquia política de prioridades, nem uma tradução adequada no domínio dos recursos financeiros postos ao serviço da concretização dessas mesmas linhas de orientação.

Por outro lado, áreas problemáticas existem que, pela sua dimensão e importância, necessitariam de um tratamento autónomo ao nível das LOE, como é o caso do tópico do ambiente urbano – com as temáticas que lhe estão intimamente associadas da habitação e consumo, entre outras – sendo, contudo, submetidas pelo PNPA a um tratamento sumário e insuficiente.

6. Informação, competência e responsabilidade política

Num documento com as características do PNPA, este seria o momento adequado para um breve balanço autocrítico das insuficiências e dificuldades crónicas que o Estado tem manifestado ao longo dos últimos vinte anos na prossecução de uma efectiva política de ambiente. Porém, nem aqui nem em nenhum outro lugar do documento essa reflexão ocorre.

O CES considera que a ausência desse balanço autocrítico se relaciona com a persistência de orientações herdadas do passado e que se traduz em resultados contraditórios relativamente aos princípios enunciados.

Desta forma, não se compreende por que a LOE nº 9, – *Reforço e Qualificação da Capacidade de Intervenção do MARN* – não é alargada horizontalmente a todos os Ministérios e à própria administração local.

Igualmente inaceitável é o modo ligeiro como as crónicas lacunas no domínio da informação ambiental são tratadas no documento. A ausência de um sistema de informação ambiental reflecte uma má gestão dos recursos materiais públicos e um desperdício intolerável da capacidade científica e técnica nacional. A sua ausência traduz-se em decisões políticas e económicas insuficientemente fundamentadas e na delapidação de recursos naturais ou, pelo menos, numa insuficiente avaliação do impacto das actividades humanas sobre os ecossistemas.

Importa recordar que países com uma experiência no domínio da política de ambiente muito mais consolidada do que a nossa continuam a conferir uma prioridade excepcional à componente científica e informativa **(1)**.

No domínio da responsabilidade e da responsabilização política importa salientar que, apesar da ênfase conferida, tanto nos princípios como nas LOE, à responsabilidade partilhada e à participação da sociedade civil, a verdade é que as ONGs não surgem devidamente valorizadas como autênticos interlocutores do Estado e co-actores da política de ambiente.

7. Política de ambiente, modernização e emprego

Estando os protagonistas da actividade económica, tanto associações empresariais como sindicatos e cooperativas, entre os principais destinatários e protagonistas activos do PNPA, não compreende o CES a ausência de uma abordagem das expectativas prováveis da realização desse mesmo documento sobre o tecido produtivo e a evolução do emprego, indicando, nomeadamente, as áreas onde se estima a ocorrência da criação e redistribuição de postos de trabalho.

Tal ausência pode contribuir para fomentar receios e dúvidas, tanto no meio empresarial como no seio dos trabalhadores. Trata-se, além do mais, de uma omissão e de uma incoerência políticas.

Omissão, na medida em que coloca fora de consideração a importante experiência internacional que comprova a natureza inseparável entre a modernização das empresas, a criação de novos postos de trabalho e a internalização dos custos ambientais. Essa combinação de factores transforma as actividades económicas na área da protecção do

ambiente e da conservação da energia e dos recursos naturais numa esfera de criação líquida de postos de trabalho, assim como um elemento catalisador do desenvolvimento em geral **(2)**.

Incoerência, já que se recusa um dos elementos conceptuais adquiridos nos mais recentes debates europeus, nomeadamente, aqueles travados em torno do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade, Emprego – Os desafios e as Pistas para entrar no Século XXI*, onde a política de ambiente surge como um dos desafios que os Estados europeus terão de vencer para afirmar a viabilidade das suas economias no terreno cada vez mais hostil da competição e comércio internacionais.

IV – Objectivos e acções programáticas do PNPA

8. Os vectores vertical e horizontal do PNPA

Neste capítulo, o CES volta a chamar a atenção dos responsáveis pela redacção definitiva do PNPA para a riqueza e diversidade dos contributos específicos dos diversos parceiros sociais. Só a sua leitura e consideração crítica poderá permitir uma melhoria, também nos domínios e nas insuficiências de pormenor, da versão final do documento.

No plano geral – que é o horizonte adequado a este parecer – o CES salienta o significado negativo do desnível de aprofundamento das acções desenvolvidas pelo MARN (3º capítulo) e pelos outros Ministérios (4º capítulo). Enquanto as primeiras são enunciadas em concordância com uma estrutura que inclui um grau muito razoável de determinação, algumas das segundas limitam-se a ser uma série de declarações de intenção, sem calendário de execução nem explicitação dos recursos financeiros que lhes são destinados.

Tal assimetria é reveladora do baixo nível de integração das medidas de teor horizontal e intersectorial que o governo se propõe levar a cabo entre 1995 e 1999, tornando assim o PNPA, relativamente ao núcleo central dos seus objectivos e acções programáticas, num documento de âmbito essencialmente vertical e tendencialmente multiministerial, gorando, portanto, as perspectivas de uma dominância dos vectores horizontal e interministerial, os únicos adequados a um plano de política de ambiente propriamente dito.

9. O PNPA e as tarefas da política de ambiente

O CES chama a atenção para uma realidade que a versão preliminar do PNPA não esclarece suficientemente:

a) O PNPA deveria enquadrar, pelas suas consequências directas e indirectas sobre o ambiente, também as intervenções dos Programas Operacionais do Plano de Desenvolvimento Regional, não integradas no âmbito dos mil milhões de contos de financiamento explicitamente abrangidos pelo referido PNPA;

b) As tarefas enunciadas no PNPA – dominadas pela predominância das obras e investimentos públicos no sector hídrico (69,5% dos recursos financeiros totais acoplados) – necessitarão para a sua cabal realização de investimentos muito superiores aos previstos, sobretudo tendo em consideração as alterações do quadro normativo no domínio da qualidade da água para consumo humano e do tratamento das águas residuais.

Nessa medida, o PNPA deverá ser entendido – o que não aparece com visibilidade suficiente no presente documento – como um primeiro passo na realização de tarefas que o transcendem no tempo e nos meios, como a primeira peça num elo que deverá significar uma continuidade de esforços e orientações estratégicas de fundo, mesmo que para a manutenção dessa continuidade de esforço e de política se tenha de proceder com regularidade a ajustamentos e rectificações de alcance conjuntural.

10. Áreas críticas que merecem destaque

De entre as numerosas sugestões de alteração apresentadas pelos diversos parceiros sociais, o CES, sem pretender ser exaustivo, nem no elenco nem no modo de abordagem, destaca as seguintes:

a) No domínio da educação ambiental e da participação dos cidadãos não se ultrapassa o registo de algumas iniciativas avulsas. Questões centrais para a viabilização da participação dos cidadãos como verdadeiros interlocutores, no quadro de organizações não governamentais, não são abordadas. A regulamentação da Lei das Associações de Defesa do Ambiente (ADAs), que permitiria definir o estatuto do dirigente associativo e a contratualização efectiva das acções das ADAs, nomeadamente, no âmbito da conservação da Natureza, continua por definir **(3)**;

b) Na política hídrica, destaca-se o grande desordenamento jurídico existente, traduzido na falta de uma Lei de Bases da Água e pela promulgação de legislação avulsa que, ou ignora a legislação comunitária ou, quando a integra, não contempla os meios e condições necessários para o seu efectivo cumprimento por parte dos agentes por ela afectados.

Nas medidas previstas sobressai o peso das infra-estruturas, contudo, o CES preconiza a adopção dos princípios de uma gestão sustentável dos recursos hídricos, nomeadamente, uma maior atenção aos aspectos preventivos no que respeita à qualidade da água na origem, assim como à formação dos quadros humanos que assegurem o correcto funcionamento e monitorização dos sistemas de abastecimento e controlo de qualidade da água. No que diz respeito às modalidades de gestão, em que se incluem, entre outras, a empresarialização e a privatização, o CES alerta para a insuficiente avaliação da correspondência entre os modelos propostos e a realidade nacional, incluindo aqui a salvaguarda dos interesses públicos inerentes;

c) Na conservação da natureza, o CES salienta a falta de uma perspectiva integrada, que implicaria a presença de uma efectiva Estratégia Nacional de Conservação da Natureza, o que se traduz na exiguidade dos meios financeiros colocados à disposição (7% do total). Não se compreende, igualmente, a falta de articulação interministerial entre o MARN e, por exemplo, o Ministério da Agricultura em áreas tão sensíveis como a caça, a fauna piscícola e a gestão sustentável da floresta, mais do que insuficientemente tratadas;

d) No domínio da política de resíduos – um dos problemas centrais do Ambiente em Portugal – parece existirem mais recursos do que estratégias claras. O carácter totalmente impreciso do Plano Nacional de Resíduos é, na perspectiva do CES, a demonstração mais nítida desse défice de orientação.

No domínio da política de resíduos, de todas as classes, o PNPA, a não ser alterado, correrá o risco de perder uma ocasião soberana de, em colaboração com as autarquias, as associações empresariais, nomeadamente do sector dos serviços, e as organizações não governamentais, conduzir uma grande e mobilizadora estratégia nacional de redução, reutilização e reciclagem de resíduos.

A recente publicação da Directiva 94/62/CE do Parlamento e do Conselho de 20 de Dezembro, relativa a embalagens, que define um quadro de orientação radicalmente diferente do actual e que terá de ser seguido a partir de Junho de 1996, deixa antever um significativo volume de investimentos a que as autarquias serão chamadas, não prevendo o PNPA estratégias e recursos financeiros adequados;

e) As relações entre direito, aplicação da justiça e ambiente não são suficientemente abordadas.

A necessidade de discussão da nova legislação a promulgar com os representantes dos sectores económicos e sociais que por ela irão pautar a sua conduta deveria estar presente como método indispensável para uma participada e efectiva constituição de um corpo jurídico ambiental coerente e viável.

O CES considera que também no domínio da Política de Ambiente a celeridade na aplicação da justiça, como condição fundamental para que a lei ganhe eficácia, é uma prioridade do Estado de direito;

f) A política de consumo e de ambiente são ambas horizontais e interdisciplinares e a cada uma delas deve ser dado o seu peso próprio, pois ambas interferem e condicionam as políticas sectoriais inventariadas no documento. No capítulo 3.10, relativo à defesa do consumidor, elencam-se medidas incompletas de política de consumo, algumas sem qualquer articulação com a política do ambiente e, óbvio é, para que o PNPA se contenha na sua justa medida e em coerência com os seus objectivos, devem ser no referido capítulo eliminadas algumas áreas e melhor articuladas outras.

V – Instrumentos para a implementação da política de ambiente. Avaliação e controlo da execução do PNPA

11. Entre a pedagogia e a (in)decisão política

Ao abordar o capítulo dos instrumentos da Política de Ambiente, o PNPA pretende ganhar contornos académicos, pedagógico-didácticos. De facto, nada haveria, aparentemente, a obstar a esse enunciado, formalmente claro e elucidativo, das várias classes de instrumentos ao serviço de uma política pública de ambiente. O que o CES estranha e considera insólito é a *indefinição política* desse enunciado. Os instrumentos são analisados e integrados num elenco sem que se tirem conclusões sobre aqueles que deverão ser aplicados para cada sector e situação neste país concreto que é Portugal e no futuro imediato do próximo lustro (1995-1999).

De um Plano esperar-se-ia o apontar de decisões quanto a instrumentos ou, pelo menos, sugestões e recomendações. Infelizmente, nada disso ocorre:

a) Não há, sequer, uma reflexão séria sobre a *neutralidade fiscal* das taxas sobre actividades que afectam o ambiente (seria necessário reconhecer que a lógica última dos «Instrumentos Económicos e Financeiros» deveria apontar, a médio e longo prazo, no sentido de uma reforma fiscal capaz de permitir a substituição da penalização do factor trabalho pela penalização do uso de recursos naturais e

energéticos, de acordo com uma grelha classificativa baseada nos princípios da sua (não) renovabilidade;

b) Não ocorre, de igual forma, uma reflexão sobre o método a seguir no sentido de impedir que os recursos financeiros gerados pela aplicação de instrumentos económicos da Política de Ambiente possam ser utilizados para outros tipos de reinvestimentos fora da área do ambiente;

c) Não é suficientemente considerada, mesmo num plano meramente teórico, a necessidade de articular os instrumentos de enquadramento jurídico com os instrumentos económicos e financeiros, no sentido de reforçar a componente ambiental das diversas políticas sectoriais:

c.1) Tal facto ressalta, pela sua importância, no horizonte da política agrícola, nomeadamente, no que diz respeito às compensações, tão importantes na modernização da agricultura, com a inerente transição para práticas agrícolas mais consentâneas com a conservação da Natureza;

c.2) O mesmo ocorre na perspectiva dos incentivos e das penalizações, que são indispensáveis na fase de arranque das eco-indústrias e na introdução de práticas ambientalmente menos agressivas nas indústrias tradicionais, nomeadamente, numa utilização mais racional da energia e dos recursos naturais.

d) No campo produtivo e, em particular na indústria, não se adopta uma posição de firmeza e clareza quanto à necessidade de equilibrar os instrumentos possibilitados por uma estratégia baseada no trinómio «persuasão-negociação-contratualização», como é o caso dos Acordos Voluntários, com a existência de uma acção fiscalizadora que assegure a reparação e responsabilização por actos ilegais cometidos e impeça a formação de condições desiguais de competitividade.

12. Conferir credibilidade à avaliação

No que concerne à «Avaliação e Controlo de Execução», o CES não pode deixar de considerar como positivo o papel central nesse processo que o PNPA confere a este Conselho.

Todavia, para conferir credibilidade a todas as componentes desse processo de avaliação, o CES considera fundamental o seguinte:

a) Que de preferência até ao final do primeiro ano e como limite máximo até ao período agendado para a revisão do Plano se precisem, com mais rigor, relativamente ao calendário de execução e meios financeiros, todas as acções que deles carecem, particularmente, as incluídas no capítulo 4º.

b) Que se aumente o rigor e a acuidade da própria avaliação das acções, através da criação de uma grelha de indicadores do estado do ambiente, recorrendo para, esse fim, à importante experiência internacional nesse domínio **(4).**

c) Que se actualizem, com o cumprimento escrupuloso dos prazos legais, os dados e as publicações relativas ao estado do ambiente, para os quais se torna indispensável a generalização do método de auditorias ambientais, tanto no sector público como no privado.

VI – Recomendações e sugestões finais

13. Assegurar a dignidade e a continuidade políticas do PNPA

Apesar de todas as suas insuficiências, o CES considera que o PNPA pode e deve ser um factor importante na mudança da atitude do Estado, da sociedade e da opinião pública perante as questões cada vez mais críticas da crise ambiental, que coloca em risco a própria segurança, estabilidade e viabilidades das sociedades humanas.

Nessa medida, o CES recomenda que o PNPA não assuma a simples configuração normativa de uma Resolução do Conselho de Ministros ou que, pelo menos, não seja aprovado como tal sem uma prévia e alargada discussão parlamentar.

O essencial consistirá em assegurar que os elementos válidos contidos no PNPA possam sobreviver às oscilações conjunturais, comprometendo estrategicamente os diversos governos e famílias políticas na sua execução e na sua continuação através de novos planos.

14. Rectificação e clarificação conceptual do PNPA

O CES chama a atenção para as correcções técnicas e de detalhe presentes nos diversos contributos críticos dos vários parceiros sociais que seguem em anexo a este Parecer*.

De igual modo, tendo em consideração as observações acima apontadas, recomenda o CES que se proceda a uma reformulação conceptual do documento, retirando os

---

* *Estes contributos foram remetidos ao Governo e encontram-se à disposição dos interessados, para consulta, nos Serviços de Documentação do CES.*

aspectos mais redundantes com a inerente clarificação das orientações estratégicas centrais e respectivas medidas.

Recomenda o CES, igualmente, a edição de uma versão-resumo do PNPA para circulação pelo público, em particular nas Escolas.

15. Reforço da participação da sociedade civil

Os apelos à educação ambiental e à participação da sociedade civil, abundantes no texto do PNPA, precisam, contudo, de uma determinação mais exacta, numa perspectiva de corresponsabilização dos agentes económicos e sociais na concepção e execução da Política de Ambiente.

Sem a introdução de rotinas de consulta permanente da comunidade científica, sem o fortalecimento das organizações não governamentais, em particular as de defesa do ambiente, sem o reconhecimento do papel indispensável das associações empresariais, das cooperativas e dos sindicatos na intervenção ambiental dos sectores de actividade específicos, sem a transparência e o franco e efectivo acesso do público à informação em matéria de ambiente, a participação da sociedade civil não será mais do que uma declaração retórica de boas intenções.

16. Aumentar a eficácia e a cooperação horizontal da Administração Pública

A política de ambiente revela a importância de uma Administração Pública competente e eficaz, cujo reforço qualitativo não pode ser obtido apenas pelo recurso aos serviços de entidades privadas.

A inexistência dessa condição traduz-se, como é o caso de Portugal, no aumento da incompetência burocrática, na duplicação de atribuições, no conflito em vez da cooperação entre organismos públicos, na insensibilidade desses Serviços para com as necessidades e legítimas reclamações dos cidadãos. Tudo isso se conduz, igualmente, à delapidação de recursos materiais e humanos num país que, como é sabido, não deveria tolerar o seu desperdício.

O CES considera que o PNPA e a política horizontal de ambiente devem contribuir para a reforma da Administração Pública, com a inerente dignificação dos recursos humanos, a cooperação entre ministérios e uma permanente articulação entre as administrações central e local.

A política de ambiente não é só obra do Estado, mas sem que este assuma as suas responsabilidades não será, certamente, à sociedade civil que poderão ser imputadas as razões pela progressiva degradação da qualidade do ambiente e da qualidade de vida da sociedade portuguesa,

17. Política externa e diplomacia ambiental

Por último, o CES recomenda que o PNPA integre a Política de Ambiente no âmbito dos objectivos da política externa e da afirmação de Portugal no Mundo, em particular na defesa do interesse nacional no quadro peninsular – como é o caso da política hídrica –, nos debates da construção europeia, nas relações com os países africanos de língua oficial portuguesa e na contribuição do nosso país para a construção de uma comunidade internacional mais solidária e mais justa.

(Votos a favor: 22; Votos contra: 0; Abstenções: 6)

NOTAS

(1) Como exemplo bastará referir que no Plano Estratégico da Agência norte-americana para a Protecção do Ambiente (*Environmental Protection Agency*-EPA), também para o período de 1995-1999, se considera que o reforço da ciência e das bases de dados ambientais (*Strong Science and Data*) deve constituir a quarta das sete prioridades estratégicas.

(2) A este propósito veja-se a interessante informação da OIT em: BHALLA, A. S., *Ambiente, Emprego e Desenvolvimento,* Lisboa, Conselho Económico e Social, 1994.

(3) O CES considera, igualmente, ser necessário inverter o actual processo de diminuição da capacidade de intervenção do Conselho Directivo do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), onde se encontram representados vários parceiros económicos e sociais.

(4) Neste domínio avultam os exemplos dos países (casos paradigmáticos são os da Holanda, Dinamarca e Japão) e de institutos científicos e organizações internacionais (como são os casos, entre outros, da Canadian International Development Research Center, do World Resources Institute, da OCDE, do Programa das Nações Unidas para o Ambiente e do Banco Mundial).

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS

Aprovado no Plenário de 20 de Janeiro de 1995

1. Por ofício do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, recebido em 7 de Outubro de 1994, foi transmitida ao CES a deliberação do Conselho de Ministros, de 6 de Outubro de 1994, no sentido de submeter a parecer do CES um projecto de decreto-lei que revê o Decreto-Lei nº 417/83, de 25 de Novembro.

A referida revisão tem em vista os três seguintes objectivos:

a) «alargar os limites do período diário de abertura dos estabelecimentos comerciais»;

b) «cometer às câmaras municipais a revisão da regulamentação vigente na área de cada uma, no prazo de cento e vinte dias»;

c) «estabelecer um regime supletivo e transitório de funcionamento dos estabelecimentos comerciais para vigorar se os órgãos municipais não dispuserem sobre a matéria e até quando o façam».

Sublinha o aludido ofício que o parecer «deve incidir em especial sobre a necessidade ou conveniência da fixação do regime supletivo» referido em c).

2. Entendeu o CES que a matéria em causa deveria ser apreciada dentro do contexto dos hábitos e costumes da sociedade portuguesa. O horário de funcionamento do comércio tem relevantes implicações em múltiplos aspectos da vida da sociedade, como, aliás, o ilustra a diversidade de entidades que têm manifestado opinião sobre o assunto, designadamente no que respeita ao fim de semana e, em particular, ao Domingo. O CES não pode abster-se de analisar esta questão, em toda a sua amplitude e complexidade.

3. Nestas condições, considera o CES que a decisão sobre o horário de funcionamento do comércio, em particular no que respeita ao Domingo, suscita problemas de natureza diversa, mormente nos domínios que a seguir se indicam.

a) Contexto dos hábitos e costumes da sociedade portuguesa

É sabido que, quer nos centros urbanos quer nas zonas rurais, muitas famílias se debatem com apreciáveis problemas de tempo, na medida em que as ocupações profissionais e as deslocações entre a casa e os locais de trabalho estreitam fortemente o tempo de vida familiar e os tempos livres em geral. A situação agrava-se quando se trata de casais com crianças ou pessoas idosas a cargo. O quotidiano de muitas pessoas e famílias é marcado pelo desgaste físico, tensões psicológicas e situações enervantes, com efeitos que se vão acumulando no decurso da semana.

O descanso semanal aparece, assim, como um tempo necessário à reconstituição de energias físicas e psicológicas, e à promoção de valores culturais, espirituais, físicos e sociais, dos quais depende a «saúde» física e psicológica das pessoas e das famílias. Sabe-se que tão importante como o tempo de descanso de cada indivíduo é que todos os membros da mesma família possam gozá-lo em conjunto. O dia de descanso semanal encontra-se consagrado em todas as sociedades. Nas sociedades de tradição cristã, esse dia é o Domingo.

Note-se que o alargamento do descanso semanal, inicialmente circunscrito ao Domingo, para o fim-de-semana, abrangendo o Sábado e o Domingo, é unanimemente considerado como conquista positiva da civilização e sinal de progresso das sociedades.

Não obstante, este estilo de vida tem sofrido algumas recentes modificações, de âmbito, pelo menos por enquanto, ainda limitado. A cultura de consumo, vigente sobretudo nas grandes cidades e respectivas zonas suburbanas, sugere que os problemas de falta de tempo sejam resolvidos à custa do descanso semanal. A progressiva invasão do tempo de descanso semanal por trabalhos profissionais que visam rendimentos adicionais (necessários ou não), ou compras tradicionalmente realizadas durante os «dias úteis» da semana, é exemplo disso. Como outro exemplo pode referir-se o caso de famílias inteiras que se deslocam às grandes superfícies comerciais ao Domingo, caso em que as compras aparecem associadas a uma forma de lazer e convívio familiar.

b) Descanso semanal ao Domingo dos trabalhadores dos estabelecimentos comerciais

Pelo que respeita a este ponto, as tomadas de posição transmitidas ao CES pelas organizações sindicais são unânimes em considerar que a abertura de estabelecimentos comerciais ao Domingo acarreta graves prejuízos para a vida pessoal e familiar dos trabalhadores daqueles estabelecimentos. Sublinha-se, aqui, que não basta que cada cidadão tenha o descanso semanal, tornando-se igualmente necessário que todos os membros da família tenham o mesmo dia de descanso, e que, normalmente, este coincida com o dia geralmente consagrado ao descanso pela sociedade.

c) Condições de livre concorrência no sector do comércio, e de promoção de uma estrutura equilibrada do tecido comercial

Uma das objecções à abertura do comércio ao Domingo consiste na situação de desvantagem comparativa em que tal procedimento coloca os estabelecimentos comerciais de pequena e média dimensão, os quais, na sua quase totalidade, não têm

condições para adoptarem essa prática, contrariamente ao que acontece com as grandes superfícies comerciais.

Qualquer intervenção do Estado nesta área é passível de interpretações opostas. Para uns, terá natureza proteccionista, contrariando as leis do mercado em que assenta a economia portuguesa. Para outros, contrariamente, visará precisamente favorecer a concorrência, evitando situações em que as grandes empresas ou grupos possam eliminar as pequenas e médias empresas do acesso ao mercado. Não se quer com isto significar que seja apenas deste aspecto da concorrência que depende o futuro do comércio de pequena e média dimensão. A rápida modernização destas unidades continua a constituir imperiosa necessidade.

Registe-se, todavia, que as grandes superfícies beneficiaram, durante anos, de certa falta de transparência do quadro legal em matéria de práticas individuais restritivas da concorrência, podendo fazer valer a sua capacidade negocial junto dos seus fornecedores em condições de completa desigualdade com o pequeno comércio. Sem uma adequada aplicação da actual legislação sobre Práticas Restritivas de Comércio (Decreto-Lei nº 370/93, de 29 de Outubro de 1990), em especial no que se refere à definição do preço de custo e à fixação de condições de venda, não haverá igualdade de tratamento entre o pequeno e o grande comércio.

d) Conveniência dos consumidores

Como se salientou atrás, a vida profissional e familiar de muitas pessoas requer deslocações que consomem demasiado tempo, situação que se agrava quando se trate de casais com crianças ou pessoas idosas a cargo, e em que a mulher e o homem exerçam actividade profissional.

Uma das ilações que se tem extraído desta circunstância é a de que o consumidor dificilmente consegue, durante a semana, tempo suficiente para reflectir e ponderar, como se impõe face às características da oferta do mercado, antes de realizar uma compra. Ora, a possibilidade de efectuar compras ao Domingo viria em defesa do consumidor.

Não parece haver razão para que a necessária reflexão não possa ter lugar se a compra for efectuada ao Sábado. Por outro lado, é sabido que um dos inconvenientes que se pode apontar às grandes superfícies comerciais é, precisamente, a de que favorecem aquisições realizadas de modo mais ou menos acrítico. Em particular, essas superfícies estimulam a realização de compras que, noutro contexto, possivelmente seriam evitadas, por desnecessárias.

Os diversos estudos realizados com vista a caracterizar os hábitos de compras da população (Portugal Continental), chegados ao CES, apresentam resultados não

totalmente coincidentes. Sintetizam-se, a seguir, os resultados mais directamente relacionados com o problema em apreço.

A) QUANTUM - Estudos de Mercado

Data de realização do estudo: Janeiro de 1993.

Âmbito: Portugal Continental.

Inquiridos: 2000 indivíduos com 15 ou mais anos de idade.

Alguns resultados quanto a hábitos de compra:

- 49% costumam fazer compras ao Domingo. Principal razão: disponibilidade de tempo.

B) CONSULMARK - Research International

Data de realização do estudo: Novembro/Dezembro de 1993.

Âmbito: Portugal Continental.

Inquiridos: 1000 responsáveis pelas compras no agregado familiar.

Alguns resultados quanto a hábitos de compra:

- exceptuando a loja tradicional (utilizada quase exclusivamente de Segunda a Sábado) todos os outros pontos de venda são utilizados maioritariamente ao Sábado, embora o Domingo apareça com algum peso no caso do C.Comercial/Shopping (pela variedade de produtos e marcas, pelos horários e pela qualidade dos produtos) e do Hipermercado (pelos preços baixos e variedade de produtos e marcas).

C) NORMA – Marketing e Opinião Pública

Data de realização do estudo: Agosto de 1994?

Âmbito: Portugal Continental

Inquiridos: 1504 Donas de casa/Chefes de família.

Alguns resultados quanto a hábitos de compra:

- a proporção dos que efectuam compras mais ao Domingo não ultrapassa os 7.5%. Os restantes inquiridos fazem-nas em qualquer dia da semana (57%), mais aos Sábados (34.7%) ou mais às Sextas-Feiras (15%);
- pelo que respeita à preferência, verifica-se que a grande maioria (69%) está disponível em qualquer dia da semana e 27.5% têm preferência pelos Sábados e Domingos (o inquérito não consente o desdobramento desta última percentagem nas parcelas respeitantes ao Sábado e ao Domingo).

Parece de concluir que o eventual encerramento das grandes superfícies comerciais aos Domingos não irá perturbar os hábitos de compras da grande maioria da população. De notar que o facto de o primeiro estudo (QUANTUM) ter abrangido indivíduos com 15 ou mais anos de idade, independentemente do seu papel nas compras do agregado familiar, torna esse estudo menos significativo do que os outros dois estudos (CONSULMARK e NORMA), os quais são expressamente dirigidos a pessoas que fazem as compras do agregado a que pertencem.

e) Conveniência das grandes superfícies comerciais

Como se sabe, as grandes superfícies comerciais são uma das principais partes interessadas na abertura ao Domingo. No estudo apresentado pela APED, salienta-se, designadamente, que essa prática constituiu «um pressuposto básico e determinante dos investimentos efectuados no sector», argumentando que a obrigatoriedade do encerramento ao Domingo corresponderia a «defraudar as legítimas expectativas dos investidores». De notar que «O Sábado e o Domingo são responsáveis por quase metade do volume total das vendas da semana nos supermercados, hipermercados e centros comerciais» (p.3). O documento da APED não aponta as parcelas correspondentes a cada um daqueles dois dias. Porém, uma outra fonte admite que caibam ao Domingo 22% das vendas totais.

A questão central, a este respeito, é pois, a de saber, em que medida aqueles «pressupostos» conferem direitos definitivos e permanentes, que tornem ilegítima qualquer alteração do quadro legal que rege a matéria.

f) Localização das competências legais para eventual intervenção neste campo

Nos termos do Decreto-Lei nº 417/83, compete às câmaras municipais fixar o período de abertura dos estabelecimentos comerciais, dentro dos limites que vão das 6 às 24 horas. Todavia, entende a Associação Nacional dos Municípios que, pelo que respeita às grandes superfícies comerciais, tal competência pertence ao âmbito do Ministério do Comércio e Turismo. Por outro lado, há que reconhecer que, ao chamar a si o problema, aquele Ministério criou expectativas de que viria a chamar a si a decisão final sobre a definição dos horários.

Mesmo que se considere a matéria como sujeita a controvérsia, parece inegável o facto de que, dada a dimensão daquelas superfícies, a fixação dos respectivos horários implica considerações que transcendem o âmbito municipal. Aliás, é evidente que o problema das grandes superfícies comerciais tem relação com questões de nível nacional, tais como o ordenamento do território, as leis da concorrência e a política de consumo.

Existem, é certo, agrupamentos de municípios (áreas metropolitanas, juntas distritais, etc.), pelos quais o problema poderia ser abordado e decidido em conjunto. Acontece, porém, que tais agrupamentos não têm competências legalmente estabelecidas e funcionam em moldes relativamente informais.

São estes aspectos que parecem ter de ser definidos e resolvidos, antes de a matéria em causa ser colocada na esfera de competência das Autarquias Locais.

4. PARECER

Relativamente aos pontos analisados, entende o CES que:

a) O descanso ao fim-de-semana, e em particular ao Domingo, está profundamente enraizado nos hábitos e costumes da sociedade portuguesa, só sendo de admitir excepções que correspondam a ponderosas necessidades da população.

Pelo que respeita ao comércio em geral, parece que o interesse dos consumidores fica suficientemente salvaguardado com a possibilidade da abertura ao Sábado e o eventual alargamento do horário de abertura em dias da semana, inclusive à hora do almoço;

b) O princípio referido na alínea anterior deve ser respeitado também relativamente aos trabalhadores dos estabelecimentos comerciais, tendo em vista não apenas a possibilidade de descanso familiar, mas também a sua participação numa prática que abrange toda a sociedade;

c) A defesa da livre concorrência requer o estabelecimento de condições efectivas de acesso ao mercado também por parte das PME comerciais, e da promoção de uma estrutura equilibrada do tecido comercial. Uma intervenção do Estado nesse sentido surge como promotora da livre concorrência;

d) Os estudos de que se dispõe parecem indicar que o eventual encerramento do comércio em geral, e particularmente das grandes superfícies comerciais, ao Domingo não irá perturbar os hábitos de compras da grande maioria da população;

e) O interesse das grandes superfícies na abertura ao Domingo não parece justificar-se perante os inconvenientes que tal procedimento acarreta, designadamente para os trabalhadores, e as PME comerciais.

A estabilidade do enquadramento legal das actividades económicas é, sem dúvida, indispensável para que os agentes económicos não se encontrem perante cenários demasiado imprevisíveis. Porém, a aceitação do princípio da absoluta

imutabilidade do quadro legal pode conduzir a identificar «interesses estabelecidos» com «direitos adquiridos», com prejuízo potencialmente grave para o progresso verdadeiramente humano e participado das sociedades, mormente quando estão em jogo relevantes objectivos sociais e valores básicos da vida pessoal, familiar e social;

f) A localização da competência para fixar o horário de abertura das grandes superfícies comerciais constitui matéria que carece de reflexão e melhor definição, nos aspectos acima apontados.

Nestas condições, **o CES emite o seguinte parecer**:

1. A defesa da livre concorrência requer o estabelecimento de condições efectivas de acesso ao mercado também por parte das PME comerciais, e da promoção de uma estrutura equilibrada do tecido comercial.

2. As grandes superfícies comerciais e o comércio em geral devem encerrar ao Domingo. Deverão, naturalmente, constituir excepção os estabelecimentos que se relacionam com bens e serviços de carácter urgente (como são os ligados à saúde) ou que favoreçam o descanso semanal (restaurantes, cinemas, lojas de conveniência, etc.).

3. Deverá ser estimulada a prática do alargamento do horário de funcionamento, eventualmente ininterrupto (à hora do almoço), do comércio nos restantes dias da semana, incluindo o Sábado, dando a devida atenção às implicações no domínio laboral.

4. Atendendo ao seu impacto sócio-económico global, e em especial ao nível do emprego, deverão ser criados e reforçados os programas de sensibilização e apoio ao comércio de pequena dimensão, no sentido da urgente modernização dos estabelecimentos e da eventual reconversão das suas características e técnicas adequadas às novas realidades e exigências dos consumidores.

Estes programas não poderão ser encarados exclusivamente como responsabilidade do Estado mas, também, dos próprios comerciantes e suas associações.

5. Devendo continuar ao nível das autarquias a competência legal de ajustamento em matéria de horário do comércio em geral, e dado haver dúvidas sobre a totalidade dessas competências no que diz respeito às grandes superfícies, entende-se ser de ponderar a questão da definição dessas competências, por envolverem interesses comuns às autarquias.

6. Num quadro de atribuição da competência legal de ajustamento em matéria de horário do comércio em geral às autarquias e a manter-se a necessidade de definir um regime supletivo, então este deverá ter a orientação indicada em 2. deste parecer.

7. São necessárias medidas de requalificação urbanística, bem como iniciativas de animação cultural, designadamente promovidas pelas autarquias e os comerciantes, no sentido de valorizar as zonas de interesse histórico, turístico e residencial dos centros urbanos que não dispõem de adequados espaços de cultura e lazer.

(Votos a favor: 20; Votos contra: 5; Abstenções: 14)

DECLARAÇÃO DE VOTO DOS REPRESENTANTES DAS REGIÕES AUTÓNOMAS DA MADEIRA E DOS AÇORES

1. *O projecto de parecer responde à solicitação do Exmo. Senhor Ministro do Comércio e Turismo, cuja consulta remete para a necessidade ou conveniência da fixação do regime supletivo e alargamento do horário de funcionamento, expressando uma abrangência global.*

2. *Julgamos que o encerramento ao Domingo das grandes superfícies não torna mais competitivo o pequeno comércio; os problemas são de estrutura e legislação, entre outros.*

3. *Não promove uma estrutura concorrencial mais equilibrada. Outras medidas mais importantes, entre elas a legislação concorrencial para as grandes superfícies, incentivos financeiros e fiscais, alterariam a gravosa situação do sector.*

4. *Este projecto de parecer apresenta algumas justificações pouco plausíveis, imprecisas e incompletas. Ignora a situação do emprego e desemprego.*

Na consulta à sociedade civil versus CES, este parecer esquece os 600 mil portugueses que trabalham ao Domingo, repartidos pelos diferentes sectores, da seguinte forma:

4.1.	*Hotéis e restaurantes**	*108, 3 mil*
	Agricultura	*93, 5 mil*
	Comércio a retalho, reparação de bens e pessoal doméstico	*67 mil*
	Saúde e Serviços Sociais	*65,5 mil*

** Dados fornecidos pelo INE relativos ao 3º trimestre de 1994*

4.2. *Forma de distribuição semanal* ****:***

de Segunda a Sexta mais o Domingo	*44,5 mil*
de Segunda a Sexta mais Sábado ou Domingo	*54,8 mil*
só Sábado e/ou Domingo	*30,8 mil*
só Domingo	*0,5 mil*

** Dados fornecidos pelo INE relativos ao 3º trimestre de 1994*

Pelas razões apontadas, abstemo-nos na votação deste Parecer.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DOS AGRICULTORES DE PORTUGAL (CAP)

O conteúdo do parecer agora aprovado pelo CES sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, a nosso ver viola profundamente as liberdades individuais dos cidadãos, baseado num fundamentalismo de conceitos perigosos.

De facto, impossibilitando a abertura do comércio ao Domingo, salvo raríssimas excepções, impede-se por um lado os consumidores de exercerem o seu direito de comprar, por outro inibe os trabalhadores de produzirem e de auferirem por isso benefícios económicos consideráveis, contribuindo para o aumento do desemprego, e ainda proíbe os empresários, que assim o entendam, de exercer a sua actividade, prejudicando-os, como é claro, bem como toda a actividade produtiva que se encontra a montante, nomeadamente a agricultura.

A Sociedade Civil tem-se pronunciado sobre a abertura do comércio ao Domingo repetidamente (52 vezes por ano, nos últimos anos), acorrendo significativamente aos espaços comerciais nestes dias, utilizando-os como locais de consumo mas também como oportunidade de lazer. Deste modo, o parecer do CES que deveria representar a vontade desta Sociedade Civil, divorcia-se dela, ao que parece por razões de voto laterais ao conteúdo do parecer em apreço, recomendando ao Governo o encerramento de todas as actividades comerciais ao Domingo, com as excepções já mencionadas.

Os problemas estruturais do pequeno comércio não serão, infelizmente, resolvidos com esta medida, sendo necessário muito mais do que o encerramento das grandes superfícies ao Domingo para o revitalizar.

Esta medida parece-nos, assim, lateral ao problema em causa e sem influência significativa na resolução dos constrangimentos dos pequenos comerciantes.

Decorrendo do exposto, a Confederação dos Agricultores de Portugal não pode ter outra postura que não seja o voto negativo ao parecer em questão, do CES.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO PORTUGUÊS (CCP)

Ao votarem a favor do encerramento do comércio ao Domingo, os representantes da Confederação do Comércio Português subscrevem por inteiro o conjunto de argumentos introduzidos no parecer aprovado pelo CES e que, claramente, ultrapassam uma visão marcada por interesses particulares e, muito menos, corporativos. Enquanto agentes económicos do sector, vemos na posição adoptada um desafio para que o comércio disponha das condições necessárias para cada vez mais responder, pela positiva, aos interesses do conjunto da sociedade portuguesa e, naturalmente, dos próprios consumidores.

Queremos melhorar o serviço que prestamos, queremos aumentar os horários de abertura dos estabelecimentos comerciais nos restantes seis dias da semana, incluindo o Sábado de tarde, queremos um comércio moderno, capaz de enfrentar as novas realidades resultantes da União Europeia.

Aguarda a CCP, agora, que seja dado corpo ao conteúdo das deliberações acabadas de tomar pelo CES. Todavia, pelas afirmações conhecidas do Senhor Ministro do Comércio quanto à valia do sentido de deliberação deste órgão, somos levados a pôr a questão se, de facto, o parecer da sociedade civil conta para as deliberações do Governo.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO REPRESENTANTE DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR (DECO)

Votei contra o Parecer.

Defendo um modelo de sociedade aberta e a redução do tempo de trabalho e medidas de apoio ao emprego e, por isso, me parece que o Projecto do Governo sobre a alteração ao regime de horários de abertura dos estabelecimentos comerciais é adequado e proporcionado na avaliação dos interesses em causa e deveria por isso ter merecido o apoio do Conselho.

A norma de natureza supletiva, interpretativa do silêncio dos órgãos autárquicos, também me parece adequada. Se defendo, por regra, que o que não é proibido é permitido, entendo neste caso, por se tratar de uma medida de polícia económica, que o silêncio deve conduzir a uma solução inequívoca, por tal ser imposto para o bom planeamento e coordenação das actividades conexas com a vida urbana (segurança, higiene urbana, transportes).

Face à diversidade dos horários da Indústria e dos Serviços deve ser dado ao Comércio igual liberdade, por ser um sector igualmente digno da actividade social e económica e não deve ser objecto de tratamento desigual.

Os consumidores necessitam de tempo de reflexão e tranquilidade para poderem avaliar, na decisão de compra, da relação custo/benefício e comparar os preços dos diversos produtos, nos diversos comércios. Ao reduzir as opções em matéria de tempo (reduzindo o período de abertura) saem os consumidores gravemente lesados no mecanismo de auto-defesa que têm: reflectir e comparar. Os factos atestam que a abertura alargada, designadamente ao Domingo, corresponde a uma procura/necessidade das famí1ias que tem, cada vez mais, formas de expressão e vida que o Parecer não retrata e ignora e cujos interesses não pondera.

A grave situação económica e financeira do comércio de proximidade deve ser encarada em sede própria (concorrência, insolvência, crédito, urbanismo, transportes e animação), o mesmo se diga das situações laborais de legalidade duvidosa que estão a ser denunciadas nalgumas grandes superfícies.

Se o Parecer que foi aprovado for seguido pelo Governo, no que não quero acreditar, surgirão mercados clandestinos nas esquinas e becos, com prejuízo para a qualidade e genuinidade dos produtos e para a sanidade pública, especialmente no caso de produtos perecíveis, sendo difícil a actuação de Polícia Económica, pois esses

«novos» comerciantes terão a cumplicidade de muitos consumidores constrangidos na escolha, isto se, aquele serviço, não encerrar ao Domingo.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (CIP)

1. *No ofício que o Governo enviou ao CES, em 7 de Outubro p.p., capeando um projecto de diploma legal que visa a alteração do Decreto-Lei nº 417/83, de 25 de Novembro, solicita-se «um parecer que deve incidir em especial sobre a necessidade ou conveniência da fixação do regime supletivo acima anunciado» (regime supletivo e transitório de funcionamento dos estabelecimentos comerciais para vigorar se os órgãos municipais não dispuserem sobre a matéria, e até quando o façam).*

Ou seja: o parecer que se solicita é, basicamente, «sobre a necessidade ou conveniência da fixação do regime supletivo acima anunciado».

2. *Ora, o Parecer aprovado em 20 de Janeiro corrente pelo CES extravasa completamente em relação à solicitação do Governo.*

De facto, pouco se preocupando com o problema posto pelo Governo – «é necessário ou conveniente a fixação do regime supletivo em consideração?» – o Parecer divaga para outros panoramas, e resolve propor em primeira-mão um regime, não supletivo, que visa o encerramento do comércio ao Domingo.

3. *Evidentemente que o CES tem legitimidade para tomar a iniciativa de fazer propostas ao Governo.*

Mas terá de ser no uso do direito de iniciativa do CES.

Ora, segundo o disposto nos arts. 2 nº 2 e 15º da Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, e no art. 11º nº 1 alínea f) do regulamento do CES, «as propostas para impulsionar o direito de iniciativa do CES» têm de ser «aprovadas por dois terços dos membros do CES em efectividade de funções».

Acontece que o presente Parecer foi aprovado por 20 votos (com 5 votos contra e 14 abstenções).

Dado que o CES é composto por 58 conselheiros, impõe-se extrair as necessárias consequências, sob o ponto de vista jurídico, do facto de o Parecer ter sido aprovado por um número muito inferior a dois terços dos membros do CES em efectividade de funções.

4. *Posta esta questão prévia, e fundamental, que respeita à parte do Parecer que excede a solicitação formulada pelo Governo, impõe-se também dizer que o texto do Parecer apresenta numerosas deficiências, apriorismos infundamentados e, em vários pontos, aflorações de uma filosofia que se afigura irrealista e mesmo perigosa.*

Vejamos:

5. *<u>Ponto nº 3 alínea a) do Preâmbulo do Parecer</u>*

Neste ponto do Parecer está claramente implícito o entendimento de que ver as montras ou fazer compras nos supermercados aos Domingos prejudica de forma inconveniente o descanso semanal (as compras «invadem» o descanso semanal), e prejudica também, segundo parece, a possibilidade de os membros da mesma família poderem gozar o tempo de descanso em conjunto.

Ora, não está minimamente provado que andar nos supermercados ao Domingo prejudique o descanso semanal – pode antes ser considerado como um modo assumido e generalizado de descanso semanal – nem parece razoável dizer que as idas dominicais aos supermercados prejudicam a possibilidade de a família estar em conjunto, quando estas idas, precisamente, são regra geral em conjunto, e a alternativa, muito possivelmente, seria cada membro da família, aos Domingos, ter o seu passatempo separado, alguns porventura com carácter de nocividade para a saúde.

Por outro lado, a «decisão que se venha a tomar sobre a questão em apreço depende, além do mais, de se considerar ou não desejável consolidar e desenvolver (um determinado) estilo de vida», afirmava-se no anteprojecto de Parecer em apreço. «Uma vez que se está no domínio de opção por um determinado estilo de vida…», repetia a seguir o anteprojecto.

Afigura-se significativo que estas frases do anteprojecto hajam sido eliminadas da versão final do projecto, agora aprovado como Parecer, sem que, todavia, como ficou bem claro durante as discussões, a maioria dos membros do CES tenha mudado de concepção e de filosofia, mas apenas porque naturalmente consciencializou que com aquelas frases estava a ser demasiado explícito nos seus propósitos de moral interventora.

O CES, de facto, ainda que alguns assim o desejem, não é uma Conferência Episcopal ou uma Comissão de Censura.

Se se começa, em nome da preservação de um certo estilo de vida e de um certo conceito de família, por proibir a abertura dos supermercados ao Domingo, parece coerente que a seguir venha a proibição de certos filmes, e de certos programas da TV, e de alguns livros e publicações avulsas ou periódicas, etc., etc.

Cremos conhecer de algum lado, e em tempos ainda recentes, este estilo de paternidade autoritário.

As realidades sociais, a evolução da sociedade, não se processam por decreto.

A evolução da sociedade segue um curso natural, de acordo com as realidades de cada tempo, e que não pode ser manietado.

6. *<u>Ponto nº 3 alínea b) do preâmbulo do projecto de Parecer</u>*

É evidente que a abertura dos estabelecimentos ao Domingo acarreta prejuízos para a vida pessoal e familiar dos trabalhadores daqueles estabelecimentos.

Mas, igualmente, acarretam prejuízos para os trabalhadores o trabalho nocturno, o trabalho por turnos, o trabalho extraordinário, os trabalhos insalubres ou perigosos, etc.

E ninguém pensou ainda, que se saiba, em exigir a proibição destes trabalhos.

Trata-se de sopesar, de um lado o interesse dos trabalhadores afectados, e do outro os interesses e necessidades de toda a comunidade.

É evidente que a abertura do comércio ao Domingo assume enorme interesse para o público em geral, tendo em conta as condições de vida cada vez mais difíceis e stressantes que se verificam, e as dificuldades cada vez maiores no tocante à utilização de transportes.

7. *<u>Ponto nº 3 alínea c) do preâmbulo do Parecer</u>*

Afigura-se que se trata de uma inequívoca manifestação de humor – algo despropositado, aliás – quando se fala em assegurar as condições de livre concorrência no sector do comércio através da imposição de encerramento ao Domingo.

Os entraves e as proibições são o meio correcto para incrementar a livre concorrência?

Mais do que proibir, devia-se procurar criar as condições favoráveis para que o pequeno comércio, se o quisesse, pudesse também abrir ao Domingo (como em outros países acontece, e com inegáveis vantagens para o público consumidor).

Parece, no entanto, que o pequeno comércio português, que continua muito tradicionalista apesar da integração de Portugal na UE, não sente grande vocação, ou desejo, de abrir ao Domingo.

Daí que, para contrabalançar as ineficiências e faltas de adaptação às novas necessidades da vida real, se pretenda expeditamente proibir a abertura ao Domingo daqueles estabelecimentos que estão dispostos a ir ao encontro dos desejos da generalidade do público.

Estranha-se, aliás, que embora a Confederação do Comércio tenha afirmado por diversas vezes no decurso dos trabalhos que o encerramento obrigatório aos Domingos apenas seria «necessário» durante um período limitado, a fim de permitir aos pequenos estabelecimentos modernizarem-se e tornarem-se competitivos – o que, salientamos, não têm feito até agora –, no nº 2 do Parecer, todavia, diz-se tout court que o Comércio deve encerrar ao Domingo, sem fixar qualquer limitação temporal para esta obrigação de encerramento.

Será porque não se acredita, verdadeiramente, na viabilidade de modernização dos pequenos estabelecimentos?

8. *Ponto nº 3 alínea d) do preâmbulo do Parecer*

Quanto a este ponto, há duas observações maiores a fazer.

Primeira observação:

Diz-se no Parecer que «é sabido que um dos inconvenientes que se pode apontar às grandes superfícies comerciais é, precisamente, a de que favorecem aquisições realizadas de modo mais ou menos acrítico. Em particular, essas superfícies estimulam a realização de compras que, noutro contexto, poderiam ser evitadas, por desnecessárias».

O Parecer, porém, não extrai desta afirmação as devidas conclusões, e há que fazê-lo frontalmente.

Assim:

- ***a)*** *Devem ser impedidas as compras nas grandes superfícies comerciais, em todos os dias da semana, visto que a obnubilação do senso crítico dos consumidores não se verifica, presumivelmente, apenas aos Domingos;*
- ***b)*** *Deve ser proibida em Portugal, de imediato, toda a publicidade, em todos os suportes (televisão, semanários, diários, etc., etc.) visto que a publicidade, como é evidente, pretende «estimular a realização de compras que, noutro contexto, poderiam ser evitadas, por desnecessárias». Ou seja: devem ser imediatamente proibidos todos os meios ou factores que fomentem o consumismo.*

Segunda observação:

O Parecer refere três estudos realizados com vista a caracterizar os hábitos de compra da população de Portugal (Continental), e desvaloriza expressamente o estudo que maior percentagem apresenta de compradores ao Domingo (49%), declarando que este estudo é o menos significativo, pois foi o único que abrangeu indivíduos com 15 ou mais anos de idade.

Ora, claramente, este estudo é o mais significativo dos três, por um lado porque foi aquele que abrangeu um universo mais amplo de inquiridos – 2.000, contra 1.504 e 1.000, respectivamente, dos outros dois –, e por outro lado porque foi o único que abrangeu indivíduos a partir dos 15 anos, e parece evidente que não são as pessoas de meia-idade, ou os anciãos, que vão determinar os futuros padrões e hábitos de consumo, mas sim, precisamente, as gerações mais jovens.

E assim, exactamente ao contrário do que se diz no Parecer, parece de concluir que o eventual encerramento das grandes superfícies comerciais aos Domingos iria perturbar os hábitos de compras de estratos importantíssimos da população.

9. *Duas ou três notas finais se impõem:*

a) *Não se pode pretender encerrar autoritariamente aos Domingos os supermercados – ou o comércio em geral – por pretensas razões morais ou sócio-confessionais. Não vivemos num país autocrático e paternalista, e muito menos fundamentalista;*

b) *O eventual encerramento dos supermercados ao Domingo não tornaria milagrosamente mais competitivo o pequeno comércio.*
Nesta linha de orientação, seria então necessário assumir uma posição coerente e frontal, e propor o encerramento dos supermercados sete dias por semana.
Apenas assim os pequenos estabelecimentos comerciais readquiririam a perdida competitividade;

c) *Não parece lícito que um pequeno grupo de pessoas tente travar ou impedir a evolução da sociedade, ou tente impor à generalidade da população de um país os seus próprios gostos ou quadros mentais de pensamento.*
Nem seria democrático, nem seria realista, nem teria justificação ética, a não ser, porventura, de uma ética maniqueísta;

d) *Não pode deixar de se salientar uma constatação que é referida num documento enviado ao CES pela CGTP, intitulado «Funcionamento dos estabelecimentos comerciais, Emprego-Desemprego no sector»:*

> «As grandes Superfícies Comerciais obtêm algum sucesso, entre outros factores, pela oferta de grande diversidade de artigos e serviços a preços abaixo da média, atraindo consumidores, inclusive, com baixo poder de compra quando residem nas proximidades daqueles estabelecimentos».

Espanta que a CGTP – e não só a CGTP – não seja sensível, ou considere irrelevante, esta grande diversidade de artigos e serviços a preços abaixo da média que são postos à disposição dos consumidores com baixo poder de compra.

10. *De tudo o que fica dito, impõe-se extrair as necessárias conclusões:*

a) *O Parecer, na parte em que excede a solicitação formulada pelo Governo, não tem validade jurídica, pois foi aprovado apenas por 20 conselheiros, quando teria de ser por 40, dado o disposto na lei quanto aos requisitos do exercício do direito de iniciativa;*

b) *O Parecer devia restringir-se a responder clara e unicamente à pergunta básica formulada pelo Governo ao CES: É necessária ou conveniente a fixação do regime supletivo proposto pelo Governo?*

c) *Discorda-se frontalmente, em qualquer caso, do ponto nº 2 do Parecer;*

d) *Concorda-se com o teor dos pontos nºs 3, 4 e 7, mas não faria verdadeiro sentido a aprovação isolada destes pontos, no contexto de um parecer de que o sentido geral se rejeita.*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO COOPERATIVA PORTUGUESA (CONFECOOP)

Votamos favoravelmente o projecto de parecer elaborado pela Comissão Especializada pois consideramos que, salvo uma ou outra questão que, em relação ao essencial, é secundária, ele aponta no sentido de serem tomadas um conjunto de medidas que consideramos imprescindíveis para a salvaguarda futura da sociedade portuguesa.

Com o devido respeito pelas opiniões contrárias, entendemos que o CES tem competência para emitir o parecer, tal como ele se encontra formulado, sem a necessidade de usar do direito de iniciativa.

Ao apontar para que «...As grandes superfícies comerciais e o comércio em geral devem encerrar ao Domingo...», o parecer do CES não está a propor qualquer tipo de proteccionismo para o pequeno e médio comércio.

Se proteccionismo tem existido, tem sido em relação às grandes superfícies comerciais.

Com efeito, após a publicação do Decreto-Lei nº 417/83, foi estabelecido um verdadeiro regime de excepção, protegendo as grandes superfícies comerciais.

Importa recordar que, por força da publicação e entrada em vigor do Decreto-Lei nº 417/83, a esmagadora maioria dos editais camarários consignaram, até há relativamente pouco tempo, a proibição de abertura ao Domingo, e em muitos casos até ao Sábado de tarde, para a generalidade do comércio, com algumas excepções, que abrangiam os Centros Comerciais, sendo as grandes superfícies consideradas como tal. Ou seja, pelo menos desde 1983, as grandes empresas do comércio e da distribuição beneficiaram de verdadeiros privilégios que, ao comum dos comerciantes, não era concedido.

Comungamos inteiramente da opinião de que, a todos os agentes económicos, devem ser dadas iguais oportunidades.

Mas não podemos igualar aquilo que à partida é desigual. Liberalizar os horários do comércio e afirmar que o pequeno ou médio comerciante também pode, caso o queira, estar aberto ao Domingo é, no nosso entender, um falso argumento, pois, na realidade, ele não poderá abrir ao Domingo porque os custos serão incomportáveis, a não ser que se transforme e à sua família em «escravos» da actividade e, mesmo assim, com resultados duvidosos.

Comungamos inteiramente das conclusões contidas no parecer quanto aos estudos realizados para caracterizar os hábitos de compra da população.

Somos de opinião de que o encerramento do comércio ao Domingo, incluindo as grandes superfícies, não perturbará os hábitos de compra da grande maioria da população portuguesa.

Somos de opinião de que a médio e longo prazo os Consumidores não serão beneficiados com a abertura do comércio aos Domingos.

Com efeito, com a destruição do pequeno e médio comércio, que naturalmente ocorrerá se as grandes superfícies comerciais se mantiverem abertas ao Domingo, ocorrerá uma ainda maior concentração do comércio e da distribuição num menor número de empresas, o que levará, com uma menor concorrência, a uma subida de preços e, eventualmente, à criação de um «cartel» no sector. Tal ocorre, por vezes, nos países onde a concentração é grande.

Acreditamos que alguns cidadãos estão de acordo com a abertura do comércio ao Domingo e, se possível, 24 horas por dia. Mas, esses mesmos, certamente estarão de acordo, se inquiridos, a que os Bancos, os Seguros, as Repartições de Finanças, os Serviços Autárquicos, etc., estejam igualmente abertos.

Assim, se porque alguns Consumidores pretendem fazer compras ao Domingo se pretende continuar a manter os estabelecimentos comerciais abertos, não vislumbramos motivo para que:

- *as Repartições de Finanças e as Tesourarias da Fazenda Pública não estejam também abertas aos Domingos e com horários mais dilatados, já que os actualmente em vigor poderão ser impedimento para que os Contribuintes cumpram atempadamente as suas obrigações fiscais, com as consequências gravosas de todos conhecidas;*

- *os Serviços de Identificação não estejam abertos 24 horas;*

- *e, até, para que os Serviços do CES não estejam abertos num dia Feriado, pois algum Senhor Conselheiro pode pretender obter um documento ou fazer uma consulta necessária ao exercício das suas funções.*

Consideramos que é imprescindível a existência de regras, que é fundamental que se organize, discipline e moralize o funcionamento da nossa sociedade.

Ao Governo cabe essa missão e, por isso, deve legislar no sentido do encerramento, com as necessárias excepções, das grandes superfícies e do comércio em geral ao Domingo.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
UNIÃO DOS JOVENS EMPRESÁRIOS PORTUGUESES (UJEP)

A UJEP – União dos Jovens Empresários Portugueses tendo, hoje, votado favoravelmente o projecto de parecer da Comissão Especializada Permanente da Política Económica e Social sobre o horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais vem, no entanto, declarar que:

1) *Vota contra as disposições constantes do nº 3d) e 4d) do respectivo projecto por considerar que, ao contrário do exposto, decorreriam das medidas propostas efeitos negativos para os consumidores.*

2) *Abstém-se no ponto 2 do referido projecto por considerar que o seu sentido geral de voto se restringe às grandes superfícies e não ao comércio em geral.*

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1995

Aprovado no Plenário de 7 de Novembro de 1994

I. INTRODUÇÃO

O Conselho Económico e Social não dispôs do tempo indispensável para elaborar o parecer sobre o relatório das Grandes Opções do Plano para 1995 (GOP 95), antes da sua apresentação à Assembleia da Republica. Aliás, a experiência tem evidenciado que o período de vinte dias, indicado no parecer do CES sobre as GOP para 1994, se mostra insuficiente para uma adequada elaboração do parecer que o CES está legalmente sujeito a prestar. No entanto, houve oportunidade de debater com o Senhor Ministro do Planeamento e da Administração do Território e com a Senhora Secretária de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional, em duas reuniões convocadas para o efeito, alguns dos principais aspectos que seriam tidos em consideração na elaboração deste parecer e que o Governo poderia ponderar ainda na fase da aprovação das GOP em Conselho de Ministros.

De qualquer modo, o parecer agora emitido poderá ser tido em consideração pelo Governo aquando da discussão das Grandes Opções do Plano (GOP) em plenário da Assembleia da Republica.

II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. A emissão de parecer sobre o relatório das GOP tem constituído um exercício de consequências práticas limitadas sobre o texto final do documento.

Para além disso, carece de sentido o CES pronunciar-se sobre o relatório das GOP, documento muito global e pouco quantificado, não o fazendo sobre o Orçamento. Simultaneamente, seria de grande importância que o CES se pronunciasse sobre a fundamentação da selecção das prioridades sectoriais, que não conhece.

2. A crise vivida nos últimos anos em diversos segmentos dos principais sectores de actividade económica evidencia a existência de dificuldades estruturais, para além de perturbações de natureza conjuntural. A elevada mortalidade de empresas e de empregos que se regista na agricultura, na pesca e em actividades tradicionais da indústria e do comércio, não tem podido ser suficientemente compensada pela promoção de novos postos de trabalho, designadamente nos segmentos que beneficiam de mais rápido progresso técnico e de procura internacional mais dinâmica.

Impõe-se reequacionar o quadro de promoção da iniciativa privada, muito em particular no que se refere à afectação dos fundos comunitários e, também, quanto aos resultados do Programa de Privatizações até agora conseguidos para consolidação de grupos empresariais portugueses.

No mesmo sentido, importa dar maior atenção à gestão das empresas públicas, como agentes de inovação, que movimentam centenas de milhões de contos, e ao papel que o Sector Empresarial do Estado pode assumir na promoção das PME e no desenvolvimento de práticas de subcontratação.

3. De uma forma geral, as GOP não representam valor acrescentado significativo face ao PDR, só o conseguindo quando expuserem a estratégia específica a implementar em cada ano.

Contudo, e numa perspectiva construtiva, o CES considera que o documento relativo às GOP anuais deve contribuir não só para fundamentar o Orçamento do Estado, mas, também, para uma activa concertação dos agentes económicos, com vista ao desenvolvimento económico e social do País, devendo naturalmente integrar-se na estratégia definida nas «Opções Estratégicas» e no PDR. Não deve, todavia, deixar de ter-se em atenção que, ao longo do período de seis anos a que se refere o PDR, as oportunidades e riscos se alteram, impondo a definição de novos enquadramentos e aconselhando, por vezes, a revisão da estratégia de actuação.

4. As GOP deverão destacar, de entre as grandes questões que condicionam o futuro do País, aquelas que requerem intervenção activa, analisando as diferentes alternativas e centrando a reflexão e o debate nas verdadeiras opções de política e nas suas consequências, custos e benefícios.

A listagem das acções sectoriais que o relatório das GOP integra deveria ser apresentada em anexo, uma vez que, na maior parte dos casos, as mesmas traduzem uma continuidade de acções já em curso.

III. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

1. Situação internacional

O CES considera que serão de vária ordem as consequências da evolução do enquadramento externo no desenvolvimento da economia nacional:

1.1. A liberalização do comércio mundial e o fim do Acordo Multifibras decorrentes do Uruguay Round, bem como a crescente aproximação aos mercados do centro e leste da Europa, afectam fortemente o quadro concorrencial que as empresas portuguesas têm de enfrentar e configuram novos e exigentes desafios, embora possam, também, abrir novas oportunidades; devem ser antecipados e prevenidos os impactos económicos e sociais derivados do novo quadro referido, explicitando-se as suas incidências sectoriais e regionais.

1.2. A implementação do Tratado da União Europeia e a sua revisão podem transformar-se num factor adicional de incerteza para os agentes económicos, justificando-se plenamente uma discussão alargada dos grandes objectivos nacionais a defender aquando da revisão do Tratado.

1.3. O reforço da cooperação, em especial com os países da Europa central e oriental e com os países do Mediterrâneo, serão factores de pressão adicional sobre as finanças da UE.

1.4. A convergência real, sem a qual a construção europeia perde muito do seu sentido, é dificultada por orientações que não facilitam a compatibilização da superação dos desequilíbrios orçamentais de carácter estrutural com as necessidades de investimento (privado e público) impulsionador de um desenvolvimento integrado da nossa economia.

1.5. As novas realidades da África Austral e da América Latina, onde os empresários portugueses dispõem de vantagens comparativas objectivas, aconselham o encorajamento de iniciativas capazes de proporcionar em tempo o aproveitamento das oportunidades nascentes.

2. A economia portuguesa

2.1. O CES considera que deve distinguir-se o relançamento da despesa, interna e externa, das transformações de médio e longo prazo que consubstanciam o crescimento económico e social sustentado. Os ciclos de *stop and go* não são, com efeito, a melhor resposta para os desafios do desenvolvimento e tendem a privilegiar o investimento público em desfavor do investimento privado. No entanto, é indispensável assegurar-se que a retoma não assumirá um carácter meramente conjuntural – o que poderia prejudicar o desenvolvimento se a animação de curto prazo facilitasse o adiamento de reformas estruturais ou arrastasse tensões inflacionistas – e que o ritmo de crescimento será suficientemente forte para viabilizar a convergência real e a redução do desemprego.

2.2. O CES considera que não foi feita uma avaliação da evolução da economia nos últimos anos, nomeadamente no que se refere às divergências verificadas na convergência real.

2.3. O CES considera que a previsão da evolução económica para 1995 poderá revestir demasiado optimismo, porque:

2.3.1. A melhoria da confiança empresarial e a implementação plena do QCA II poderão não ser suficientes para incrementar o crescimento do produto via aumento do investimento, dado que a difícil situação financeira de inúmeras empresas não lhes permitirá aceder aos fundos comunitários;

2.3.2. A aposta na internacionalização poderá ser exagerada face ao tecido empresarial em que terá de basear-se;

2.3.3. É incoerente falar-se da crescente liberalização do comércio internacional como factor de crescimento, sem referir as dificuldades que daí advirão para as empresas devido à concorrência acrescida;

2.3.4. É duvidosa a eficácia da estratégia de secundarização da procura interna face à procura externa na consecução do objectivo de criação de emprego.

No entanto, considera-se que a evolução da **envolvente externa** constitui um factor favorável para a evolução da economia portuguesa.

Ainda no que se refere às perspectivas de evolução para 1995, seria importante destacar desde já os efeitos do arranque do projecto **Ford/VW** no produto interno, nas exportações e nas importações, de modo a permitir uma correcta avaliação conjuntural.

2.4. O CES considera positiva a anunciada descida da taxa de reservas de caixa, mas manifesta alguma preocupação quanto à evolução da **taxa de juro** pelos efeitos negativos que o seu elevado nível ainda possa ter sobre o investimento produtivo e a afectação de recursos provenientes da intermediação financeira.

2.5. O CES considera que, sem esquecer as situações específicas de certas empresas, há condições para o crescimento dos salários reais, devendo a aproximação dos salários à média europeia ser sustentada pela melhoria da produtividade e ser acompanhada pela criação de emprego.

2.6. O CES considera que o encorajamento da poupança deve constituir preocupação, tendo em atenção a erosão que a mesma tem vindo a sofrer.

2.7. O **défice das contas públicas** condicionará a evolução da política monetária nos próximos anos, bem como as perspectivas e a natureza do relacionamento duradouro no âmbito da UE. Este problema exige o equacionamento de médio prazo das suas condicionantes, já que não é clara a tendência de consolidação orçamental nos últimos seis anos, descontados os

agravamentos fiscais não extrapoláveis, antes sendo de esperar um aumento do peso das despesas públicas.

3. Linhas de actuação

3.1. O CES considera que as linhas de actuação se traduzem em princípios gerais, sem carácter inovador, não transpondo as linhas de orientação de médio e longo prazos para um horizonte mais próximo: o que de fundamental é descrito na segunda opção não é mais do que uma repetição do PDR.

3.2. A desregulamentação (pág. 140) não deve ser confundida com desregulação. Aquela, para ser eficaz, tem de ser, designadamente, suportada por um esforço de intensa fiscalização que garanta a inexistência de situações discriminatórias entre os diversos agentes económicos e por uma correcta protecção dos consumidores.

3.3. O CES considera que a problemática da **Segurança Social** não foi abordada com a profundidade que a premência da reestruturação do seu financiamento exige. O adiamento do equacionamento sério da situação actual e das perspectivas a longo prazo do sistema de Segurança Social e das suas relações com o Orçamento do Estado, destrinçando a situação dos regimes contributivos dos não contributivos, as incidências demográficas e a necessidade de aferir os esquemas de apoio aos desempregados pelos padrões europeus, só contribuirá para uma maior deterioração do sistema.

3.4. O CES entende que no «estudo das condições jurídicas, técnicas e financeiras» a realizar (pág. 162) devem incluir-se:

3.4.1. A possibilidade de **abertura de linha de crédito social**, avalizada pelo Estado, que permita acesso imediato aos direitos sociais devidos por lei ou solidariedade a pessoas ou famílias em situação provada e certificada de desemprego forçado e continuado ou de absoluta carência;

3.4.2. A criação do **«crédito fiscal ao investimento social»**, instrumento indispensável para o estímulo e reforço da prática da solidariedade, por parte de toda a sociedade civil e do próprio Estado;

3.4.3. Enquanto não se estabelecer a prática do rendimento mínimo garantido recomendado pela UE e já em vigor na quase totalidade dos países da União, a institucionalização do regime de **protecção social familiar**, através do qual se possa garantir a cada família portuguesa, ou legalmente

residente em Portugal, o acesso a bens ou apoios equivalentes à satisfação das suas mais elementares carências sociais.

3.5. O CES chama a atenção para o facto de todas as análises comparativas internacionais revelarem o **atraso relativo nos níveis médios de educação e qualificação profissional** em Portugal, tanto em relação à OCDE como às novas economias industrializadas. O CES considera que, numa perspectiva plurianual, assumem grande prioridade: a reestruturação dos sistemas de ensino; a investigação e a formação profissional; a melhoria da deficiente articulação entre estes sistemas e os sectores empresariais; e, ainda, a criação de serviços de orientação profissional e apoio à (re)inserção profissional dos jovens e dos desempregados de longa duração, em especial daqueles que já ultrapassaram os 45 anos de idade.

O CES considera ainda que não foi suficientemente destacado o **papel que a formação assume na evolução do sector terciário**, intensivo em mão-de-obra, onde os aumentos de produtividade e de competitividade dependem, em grande medida, da qualificação dos recursos humanos que emprega.

A **especificidade da situação portuguesa**, designadamente em virtude dos **baixos níveis de escolaridade**, aconselha a que sejam implementadas acções de formação profissional inovadoras e não decalcadas de realidades diferentes da portuguesa. Em particular, fórmulas adequadas de articulação entre os sistemas educativo e de formação devem propiciar respostas pertinentes às necessidades de formação recorrente de adultos, preambular à aquisição de novas qualificações profissionais, prevenindo situações aberrantes de exclusão profissional e social precoce de adultos com baixos níveis de escolaridade.

3.6. O CES considera que a **competitividade** é um dos maiores desafios que se põem à economia portuguesa.

As empresas portuguesas estão, desde Dezembro de 1992, plenamente expostas aos **desafios de concorrência do Mercado Interno Europeu**, após a antecipação do termo dos últimos períodos de transição. Continuam, no entanto, sujeitas a normas fiscais e regulamentares mais desfavoráveis do que as dos seus concorrentes directos. É inadiável proceder à sistemática inventariação e eliminação destes factores negativos de competitividade, em especial dos que decorrem das relações com o Sector Público, tanto a nível nacional como autárquico.

O CES considera que a **informação estatística** sobre mercados, economias e situação social é insuficiente e insuficientemente difundida. Mantêm-se as

carências e limitações da informação estatística, nomeadamente, neste último caso, quando ocorrem revisões de séries que impossibilitam comparações rigorosas no tempo e prejudicam a definição de tendências. Deverá respeitar-se o princípio da publicação simultânea dos valores originários e dos valores revistos para aferição das mudanças introduzidas.

4. Política de investimentos

4.1. O CES considera que a definição dos investimentos que constam do **PIDDAC** não está devidamente fundamentada.

A experiência do Quadro Comunitário de Apoio e das Opções Estratégicas – dado o CES não ter tido acesso ao documento que contém a análise concreta dos diferentes projectos do QCA II – leva a concluir que se continua a privilegiar a utilização dos avultados recursos financeiros em infra-estruturas, de que se desconhece a inserção num programa global, e a manter diversas formas de «alimentar» diferentes aspirações e instituições que, sob a capa de apoio ao investimento produtivo, pouco mais são do que a criação de postos de trabalho qualificados, desligados das necessidades reais do sector produtivo. A atribuição de maiores verbas à investigação científica e tecnológica e à formação especializada não têm resultado, na medida em que seria legítimo esperar, num *up-grading* significativo do sistema produtivo.

O CES considera que o facto de cerca de 50% do investimento público ser suportado pela UE aumenta a responsabilidade do País no processo de convergência real com os padrões comunitários.

4.2. Concretamente, no que se refere à área da **educação**, o CES chama a atenção para dois aspectos:

4.2.1. As medidas relativas às diferentes áreas do **sistema educativo** são bastante vagas e menos esclarecedoras do que em GOP anteriores, não se compreendendo, em muitas delas, o seu alcance;

4.2.2. Não existe dotação em PIDDAC para a rede pública do ensino pré-escolar, sendo as verbas para este tipo de ensino, constantes do Ministério do Emprego e da Segurança Social, destinadas às IPSS. Neste contexto, o CES realça, ainda, a função essencial que a **educação pré-escolar** é chamada a desempenhar na criação de condições quer para a igualdade de oportunidades, quer para a redução das taxas do insucesso escolar e abandono escolar precoce.

O Estado não pode furtar-se a assegurar o direito à educação pré-escolar através da rede pública ou, no respeito pelo **princípio da subsidiariedade**, valendo-se da cooperação com as autarquias locais ou com as instituições de solidariedade social.

O Estado deverá garantir a coordenação pedagógica, de controlo de qualidade e de promoção de condições de carreira dos educadores de infância e de outros agentes da educação pré-escolar, equiparáveis às praticadas na rede pública, sob pena de não ser possível garantir a necessária qualidade da educação pré-escolar.

4.3. No que diz respeito à área da **habitação e renovação urbana,** seria desejável que as condições e apoios financeiros em que as **IPSS** podem aderir ao PER, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, aliás idênticas às dos municípios, fossem extensivas às acções e protocolos a desenvolver com os restantes municípios e governos regionais, tendo em vista Programas de Realojamento.

(Votos a favor: 23; Votos contra: 0; Abstenções: 6)

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES-
INTERSINDICAL NACIONAL (CGTP-IN)

A CGTP-IN vota favorável o parecer do CES sobre as GOP, por considerá-lo importante no que concerne às críticas efectuadas a aspectos substanciais da estratégia seguida pelo Governo, nomeadamente, quando chama a atenção para a evolução preocupante dos sectores agrícola e industrial, discordando das coordenadas do programa de privatizações e realçando o papel que as empresas do sector empresarial do Estado podem ter como agentes de inovação; quando referencia o pouco interesse em discutir as GOP (documento genérico) e ao muito interesse em discutir a proposta de Orçamento de Estado; quando manifesta preocupação com os perigos da liberalização do comércio internacional; quando discorda do facto de não serem considerados os problemas da divergência real com a União nos últimos anos; quando não concorda com as estratégias de secundarização da procura interna e da evolução das taxas de juro.

O voto favorável da CGTP-IN, embora significando o seu acordo com o carácter manifestamente crítico do parecer relativo às GOP, não significa, contudo, que não haja um desacordo face a determinados aspectos pontuais ou com a ausência de algumas formulações, tais como:

- *A não enunciação clara de que o aumento dos salários reais, convergindo com a Comunidade, deve estar no centro da política económica;*

- *A admissibilidade da excepção quanto à existência de condições (claramente admitidas no parecer), para o crescimento dos salários reais;*

- *A admissibilidade que o défice das contas públicas pode ser resolvido com uma diminuição das funções sociais do Estado;*

- *A inexistência de uma referência clara a que o financiamento da Segurança Social deve ser pensado no quadro das comparações europeias, num contexto geral que envolva a política social, o crescimento económico e o emprego, urgindo uma estratégia sobre estes problemas e não medidas pontuais injustas do ponto de vista social e fiscal;*

- *A clarificação de que a competitividade não pode ser um fim em si mesmo, nem pode cingir-se à harmonização dos nossos salários com os praticados em países do terceiro mundo, nem à destruição das regras básicas do Estado Providência;*

- *Devia ser mais crítico, relativamente ao facto de Portugal, desde 1990, ter crescido menos que a média comunitária;*

- *A desregulamentação, quer dos mercados de trabalho quer dos mercados internacionais, a ser feita como se pretende, de uma forma radical e arcaicamente liberal, não tem viabilidade nas sociedades europeias.*

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

REGIME JURÍDICO DOS ARRENDAMENTOS PARA COMÉRCIO E INDÚSTRIA E PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES LIBERAIS

Aprovado no Plenário de 20 de Janeiro de 1995

1. O CES foi solicitado a emitir parecer sobre o anteprojecto de revisão do regime jurídico dos Arrendamentos para Comércio e Indústria e para o exercício de Profissões Liberais.

2. Reconhecendo-se preliminarmente que existiam objecções e dúvidas de carácter técnico-jurídico, que careciam de cabal esclarecimento, solicitou o CES ao Ministro da Tutela uma reunião para efeitos de elucidação.

O Senhor Ministro acedeu à nossa solicitação e veio a concretizar-se uma reunião com técnicos do Gabinete do Secretário de Estado da Habitação em 11 de Novembro de 1994.

Foram prestados os esclarecimentos que constam do **Anexo I** ao presente parecer.

O CES dá por assente que a indicação de haverem sido tomadas em devida nota as objecções formuladas deve ser interpretada como assumpção por parte do Governo do compromisso de introdução, no texto legal a produzir, das alterações sugeridas, recomendando o Conselho ao Governo especial cuidado nestas modificações.

3. O Conselho considera que estaria melhor habilitado a emitir parecer sobre o projecto de diploma se o Governo, como lhe foi solicitado, tivesse reformulado o articulado do projecto.

Constatando-se, porém, que o Governo entende não dever apresentar para parecer do Conselho novo projecto de articulado, cumpre, ainda assim, emitir parecer:

Assim, o CES reitera a posição de parecer globalmente negativo já assumido no parecer aprovado em Sessão Plenária do dia 30 de Junho de 1993, na medida em que o Governo não tomou em consideração objecções de fundo aí votadas, nem deu seguimento a sugestões formuladas, conforme teor do parecer que se junta novamente como **Anexo II*** e que deve ser considerado parte integrante deste.

(Votos a favor: 18; Votos contra: 8; Abstenções: 5)

---

* *Cf. pág. 148*

ANEXO I

NOTA DO GABINETE
DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA HABITAÇÃO

ASSUNTO: Reunião no CES no dia 11 de Novembro de 1994.

Em sede do Conselho Económico e Social realizou-se uma reunião, tendo em vista o esclarecimento das dúvidas de natureza técnico-jurídica sobre o projecto de Decreto-Lei que vem rever o Regime dos Arrendamentos para o Exercício do Comércio e Indústria e de Profissões Liberais e que foi remetido àquele Conselho para parecer.

Feita uma introdução inicial, precisando que o objectivo da presença dos técnicos da SEH era de esclarecer quaisquer dúvidas que porventura existissem quanto à interpretação daquele texto, foi referido no que concerne à crítica apontada pelo CES quanto à técnica legislativa adoptada, que se tratava de um documento/base a consubstanciar os princípios que se pretendem consagrar e que irão servir de elemento ao pedido de autorização legislativa, na definição do seu alcance e conteúdo, a apresentar na Assembleia da República. Toda esta matéria será posteriormente integrada no RAU, tal como já tinha acontecido em sede das recentes alterações ao regime do arrendamento habitacional.

Esclarecida esta questão prévia, salientam-se de seguida as únicas dúvidas que foram suscitadas pelo CES:

***1.** Aplicação no tempo do projecto.*

Suscitaram-se dúvidas no seio do CES da aplicação do regime dos contratos de duração efectiva consignado no presente projecto apenas aos contratos futuros.

Foi referido, em síntese, que não se levantava aqui um problema da aplicação da lei no tempo e que o artigo 12º do Código Civil dirimia claramente qualquer dúvida sobre os efeitos da sua aplicação.

No entanto, foi sugerido pelo CES, atento o princípio de lealdade do legislador, que deveria constar, pelo menos, expressamente do preâmbulo que apenas se poderiam celebrar para o futuro contratos de duração efectiva, sugestão que se registou e se transmite aos órgãos de decisão.

***2.** Prévia inserção no RAU do diploma.*

Esta questão tem a ver com a crítica já apontada e que ficou esclarecida com a explanação inicial que foi feita durante a reunião.

3. *Reporta-se às técnicas de actualização referidas no artigo 13º do diploma. Refere o CES que não está claro no referido artigo se a opção do senhorio por uma nova actualização especial implica a caducidade dos mecanismos de avaliação anterior.*

Parece-nos que esta questão não se coloca, porquanto a faculdade de opção do senhorio pelo pagamento imediato da renda decorrente de avaliação anterior, ou então pelo recurso a uma actualização especial, implica a caducidade ipso facto *da opção preterida, mas, ante a insistência e convicção contrária, regista-se a opinião.*

4. *Paralelamente às dúvidas técnicas expostas, foram levantadas pelo CES as seguintes pretensões:*

a) *Efectivação das actualizações especiais de renda mediante o recurso a critérios de correcção monetária por forma a evitar as avaliações.*

Para o CES, não obstante as actualizações serem efectuadas de acordo com critérios de correcção monetária, a actualização deve processar-se por faseamento, parecendo correcto o prazo de 10 anos previsto no projecto. No entanto, acharia conveniente que este prazo pudesse, ainda, ser fixado segundo conceitos de equidade e adaptação em função do manifesto fiscal, reservando a Comissão a possibilidade de adaptar o prazo segundo os referidos critérios e atento o equilíbrio dos diversos interesses envolvidos;

b) *Aplicação do diploma, com referência expressa, aos arrendamentos do Estado;*

c) *Efeito suspensivo do recurso.*

Foi sugerido pela maioria dos elementos do Conselho que o recurso tivesse efeito suspensivo com o argumento que tal é o efeito que é processualmente atribuído aos recursos de sentença de 1ª instância. Foi referido que o efeito suspensivo só é atribuído aos recursos interpostos das sentenças em 1ª instância, quanto às causas com processo ordinário.

O Conselho insiste, porém, que o recurso tivesse efeito suspensivo mesmo que para tal o recorrente tivesse de prestar caução. Foi igualmente referido que este procedimento sugerido é mais complicado, nomeadamente pelas dificuldades que levanta quanto à determinação do valor a caucionar.

Relativamente à aplicação do diploma aos arrendamentos do Estado, é-se de opinião que a aplicação deste regime aos arrendamentos do Estado parece que não está prejudicada, por força do artigo 7º do projecto. Tanto mais que estes

arrendamentos apenas se regem por legislação especial quando o Estado é senhorio.

5. *Verifica-se, assim, que foram prestadas as informações e esclarecimentos que nos foram levantados no referente às dúvidas sobre o sentido do articulado, sem prejuízo de as sugestões formuladas ou considerandos discutidos no âmbito da reunião, e referidos em 4., ultrapassarem o sentido e alcance da reunião.*

DECLARAÇÃO DE VOTO DO REPRESENTANTE DO CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES

Votei desfavoravelmente o Parecer porquanto o Governo tomou em consideração a quase totalidade das objecções de fundo anteriormente apresentadas, bem como atendeu em geral às sugestões formuladas – ao contrário do que se afirma no Parecer – , bem como é descabido considerar o Anexo II como parte integrante do parecer, pois diz respeito a documento profundamente alterado.

* * * * * * * *

RELATO-SÍNTESE DA INTERVENÇÃO DO CONSELHEIRO OLIVEIRA FARIA, REPRESENTANTE DO CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES, QUE, A SEU PEDIDO, INTEGRA A SUA «DECLARAÇÃO DE VOTO»

O Senhor Conselheiro Oliveira Faria (Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes) referiu que não tivera oportunidade de acompanhar a apreciação da 1ª versão do diploma que foi submetido ao Conselho Económico e Social, de que não era ainda membro. Só por isso agora tomava conhecimento de uma versão rejeitada e de uma nova versão, a que se pretende dar o mesmo encaminhamento.

Referiu que não podia, em primeiro lugar, deixar de manifestar a sua estranheza pela afirmação colhida no parecer que «o Governo não tomou em consideração objecções de fundo aí votadas, nem deu seguimento a sugestões formuladas» quando, pela sua leitura, fora dado acolhimento a quase todas as objecções.

Estranheza ainda, também, pela conclusão singela de «parecer globalmente negativo», tal como o anterior, parecendo que afinal de nada interessaram as correcções ao diploma, existindo, assim, apenas o propósito que ele não avance.

Afirmou que, da leitura da documentação distribuída, parecia apontar-se para uma reacção negativa ao diploma, mais pela forma de que ele se reveste do que propriamente pelo seu conteúdo. E que, por formação, estava mais interessado, ou antes em primeiro lugar mais interessado, pelo conteúdo. Assim, perguntou ao Conselho se, afinal, as inovações do projecto de diploma e as modificações propostas mereciam de facto, ou não, acolhimento favorável.

No caso de merecerem, em geral, acolhimento, e o que estivesse em causa fosse apenas um problema de boa técnica de formulação legislativa e ordenamento jurídico,

então o que havia a fazer era recomendar ao Governo que alterasse a forma de legislar e não que se reprovasse o diploma, pois é a ele que compete elaborar a legislação.

O Senhor Conselheiro Oliveira Faria fez notar que, em matéria de arrendamento, tem-se assistido à publicação de legislação avulsa, numa actividade frenética dos sucessivos Governos. Que, por isso, mereceu bom acolhimento a publicação do Regime de Arrendamento Urbano (Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro), que veio estabelecer uma certa disciplina no arrendamento urbano, condensando num único diploma várias disposições avulsas. Recordou que esse diploma veio estabelecer, como inovação, o regime de arrendamento temporário, mas só para habitação.

Interrogou, pois, se com a publicação do Regime de Arrendamento Urbano de 1990, se considera tudo resolvido. E, se merece ou não acolhimento legislar sobre o arrendamento para comércio e indústria e para o exercício de profissões liberais.

Perguntou ainda:

> «As formulações propostas no projecto de diploma em apreço merecem ou não aceitação, em geral? Como contemplá-las?»

Caso afirmativo, considerou existirem duas vias possíveis: ou publicar novo diploma em substituição do de 1990 ou publicar num diploma específico, que deve respeitar as linhas de orientação anteriormente estabelecidas, a fim de manter o ordenamento jurídico que se pretendeu implementar. E, referiu, não lhe escandaliza esta segunda hipótese, desde que, portanto, se não atraiçoem os princípios anteriores, tão recentemente definidos.

O Senhor Conselheiro Oliveira Faria concluiu, assim, que todo o clima de rejeição do diploma parece advir apenas, ou fundamentalmente, da técnica legislativa que foi adoptada, pois que, quando se analisam os anteriores comentários à primeira versão e que agora se pretende manter como aplicáveis à versão actual – a seu ver de forma totalmente incorrecta – se conclui não lhe serem aplicáveis.

Analisou, seguidamente, os 14 comentários à anterior versão, como segue:

«1° Comentário – LEGISLAR SOBRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE, JUSTIÇA E PROPORCIONALIDADE

A nova versão do Governo deu acolhimento ao comentário, ao deixar de discriminar cidadãos ou actividades económicas.

Assim, foi retirada a excepção de actualização especial de rendas de locais de comércio predominantemente retalhista que consistia na comercialização, venda ou reparação de bens ou produtos ou onde se exerça qualquer actividade industrial, fabril ou similar.

E, contudo, é discutível se não cabe ao Governo regular o mercado, tendo em conta possíveis repercussões sociais, quando fortemente negativas.

De qualquer modo, foi dado acolhimento ao comentário.

2° Comentário – FIXAÇÃO DE REGIMES DIFERENCIADOS PARA CONTRATOS DE PRETÉRITO E FUTURO

O projecto de diploma consagra essa situação, estabelecendo para contratos de pretérito o sistema de actualização especial, de forma gradual e progressiva, para que se alcance, a prazo, o que se entenda por renda justa.

3° Comentário – CONSIDERAÇÕES DE COEFICENTES DE DESVALORIZAÇÃO E AUMENTOS PROGRESSIVOS A PRAZO

O projecto de diploma tem em conta os coeficientes de desvalorização, fazendo intervir a variação do índice dos preços no consumidor e fixou preços para as actualizações normais, que podem ir até l0 anos.

4º Comentário – ACTUALIZAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS FIXADAS POR PORTARIA

No projecto prevê-se uma negociação prévia com o inquilino. No caso de não haver acordo, recorre-se à intervenção de Comissão Especial.

Há aqui, de facto, um regime diferente do sugerido.

5° Comentário – COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES DE AVALIAÇÃO E RECURSOS AOS TRIBUNAIS

O projecto de diploma prevê o recurso aos tribunais.

Quanto à composição das comissões de avaliação como a das comissões arbitrais, não se percebe o alcance. Uma comissão arbitral é constituída por representantes de duas partes e por um presidente, isento, aceite por ambos. É isto que se pretende? O comentário, não explícito, parece não ir nesse sentido.

6º Comentário – NÃO HAVER LIMITAÇÃO À RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA

Não parecem existir limitações no projecto de diploma.

7°, 8° e 9° Comentários – PROBLEMAS DOS TRESPASSES, QUANTO A DIREITO DE PREFERÊNCIA, CADUCIDADE DE SITUAÇÕES E ARBITRAGEM EM SITUAÇÃO DE TRANSMISSÃO, INCLUINDO OS TRESPASSES HÁ MENOS DE 2 ANOS E HÁ MENOS DE 5 ANOS

O problema dos trespasses parece ter perdido actualidade com a consideração da revisão especial dos arrendamentos do pretérito.

10° Comentário – CONTRATOS A TERMO SEM RENOVAÇÃO AUTOMÁTICA

O projecto prevê contratos de arrendamento não habitacional de duração efectiva, mas não inviabiliza a celebração de contratos sujeitos ao regime geral. Caberá, assim, às partes optar pelo regime que considerarem mais conveniente.

11° Comentário – ARRENDAMENTO COM OPÇÃO DE COMPRA

Trata-se de matéria que o diploma, de facto, não aborda, porque se considera que extravasa o âmbito deste diploma específico.

12° Comentário – INDEMNIZAÇÃO POR DESPEJO PARA DEMOLIÇÃO

É também assunto distinto, não tendo aqui cabimento, no contexto deste diploma.

13° Comentário – ISENÇÃO DE IMPOSTO

Matéria não abordada.

14º Comentário – OBRAS A CARGO DO ARRENDATÁRIO

Foram contempladas no projecto.».

O Senhor Conselheiro Oliveira Faria conclui, assim, que em catorze comentários, dois são considerados como estranhos ao âmbito do diploma, um não é atendido e outro não é considerado; os restantes são contemplados.

Conclui, ainda, e face ao exposto, que não é pertinente considerar o Anexo II como parte integrante do Parecer, pois não diz respeito à versão em apreço; pelo comentário, diz respeito à versão que foi profundamente alterada. Quanto à conclusão do parecer, tendo em conta que a única razão de peso parece ser a da formulação legislativa adoptada, não vê que o documento possa merecer acolhimento desfavorável, embora sem prejuízo de algumas recomendações porventura pertinentes.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO PORTUGUÊS (CCP)

1. *Não obstante o anteprojecto de Parecer elaborado pelo Grupo Redactorial, nomeado pela Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social do CES, «dar por assente que a indicação de haverem sido tomadas em devida nota as objecções formuladas (em matéria técnico-jurídica), deve ser interpretada como assumpção por parte do Governo do compromisso de introdução, no texto legal a produzir, das alterações sugeridas, recomendando o Conselho ao Governo especial cuidado nestas modificações» (sic), é entendimento da CCP que, perante a existência de um novo projecto de diploma, distribuído em JuIho de 1994, em que permanecem parcialmente intocados alguns dos aspectos de fundo que constituíram objecto do Parecer globalmente negativo emitido a propósito de um outro anteprojecto de articulado sobre a mesma matéria, datado de Junho de 1993, não basta a remissão para esse anterior Parecer, já que recai sobre o texto que – nem por serem, em geral, pouco satisfatórias – apresenta algumas soluções diversas e resulta, pois, desajustado ao presente.*

2. *Apresentam-se, assim, as seguintes críticas de substância ao novo Projecto:*

a) *Deve manter-se inalterado, independentemente de quaisquer remissões, o regime de renovação automática dos contratos de arrendamento pretéritos;*

b) *É inaceitável a possibilidade de consagração de termo nos contratos futuros, seja qual for esse prazo (mesmo com carácter supletivo) que, a merecer consagração, não deve ser inferior a dez anos;*

c) *As actualizações extraordinárias, a existir, devem, até atingir a renda considerada justa:*

i) *ser progressivas, tanto mais quanto o aumento fixado;*

ii) *ser analisados cuidadosamente os coeficientes (valor e prazo) da actualização – as fórmulas legais conhecidas parecem desajustadas;*

iii) *considerar a situação económica das empresas e o valor do estabelecimento (clientela, aviamento, existências, número de empregados ou obras como factor a valorar na repartição/determinação do valor do locado).*

d) *Após actualização extraordinária, só se admitem actualizações segundo o índice de preços no consumidor;*

e) *Deve fixar-se cuidadosa e preciosamente a prevista Comissão Arbitral (sua composição e critério de funcionamento). O recurso judicial das suas decisões deve ter carácter suspensivo, sob pena de constituir desvio indesejável à lei geral e ónus iníquo para os arrendatários;*

f) *Devem considerar-se excepções para arrendamentos específicos (pequeno comércio, instituições sem fins lucrativos ou arrendamentos com menos de 5 anos que tenham suportado já elevados trespasses).*

Razões pelas quais a Confederação do Comércio Português votou favoravelmente o parecer e reafirma o seu parecer frontalmente negativo ao ante-projecto governamental conhecido.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (CIP)

A Confederação da Indústria Portuguesa abstém-se na votação do presente Parecer, sem que isto no entanto signifique qualquer alteração nas posições que defendeu – e continua a defender – e nos votos que emitiu, quando foi discutido o anterior Parecer sobre este assunto, de 30 de Junho de 1993, que faz parte integrante do presente Parecer.

* * * * * * * *

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES-
INTERSINDICAL NACIONAL (CGTP-IN)

A CGTP-IN votou favoravelmente o parecer apresentado pela Comissão Especializada Permanente de Política Económica e Social sobre o regime jurídico de arrendamentos comerciais, especialmente na parte em que este se pronuncia negativamente à pretensão do Governo de rever a legislação sobre esta matéria.

Todavia faz questão de registar que:

a) *qualquer revisão do regime do arrendamento habitacional e não habitacional, deve ser sempre feita num quadro de uma revisão do sistema;*

b) *o RAU (Regime do Arrendamento Urbano), foi aprovado há pouco mais de 4 anos, pelo Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro, e já sofreu uma alteração em 1993;*

c) *o RAU teve em vista sistematizar em apenas um diploma toda a matéria do arrendamento, pelo que não é adequado proceder a alterações parciais;*

d) *a possibilidade de realização de alterações, avulsas e sucessivas, do regime do arrendamento, em curtos espaços de tempo, cria incerteza e insegurança nos arrendatários (pequenas empresas e famílias);*

e) *não é admissível que no espaço de 4 anos o regime em apreço seja sujeito a duas alterações tão substanciais, como a verificada em 1993 e a agora proposta pelo Governo.*

Por estas razões, a CGTP-IN, embora votando favoravelmente o parecer hoje apresentado, discorda do mesmo na parte em que este recomenda ao Governo a «necessidade de legislar» sobre esta matéria.

PARECER DE INICIATIVA
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

CONTRIBUTO DO CES PARA O *LIVRO VERDE DA POLÍTICA SOCIAL EUROPEIA — OPÇÕES PARA A UNIÃO —*

Aprovado no Plenário de 28 de Março de 1994

I - Apreciação preambular do *Livro Verde da Política Social Europeia- Opções para a União*

1. O Livro Verde e a situação actual da construção europeia.

Uma primeira leitura do Livro Verde – proposto pela Comissão Europeia para uma discussão alargada ao âmbito da União Europeia – surpreende pela estrutura pluridimensional que o configura.

1.1. Na profusão de temas que o percorre **parece faltar, por vezes, ao Livro Verde, tanto a unidade de um fio condutor como a percepção da enorme diversidade de situações** em que os indicadores estatísticos, económicos e sociais ganhariam o sentido da realidade concreta vivida pelos cidadãos dos diversos países da União Europeia, que protagonizam e qualificam essa informação quantitativa de alcance macroeconómico e macropolítico, a que os autores da Comissão abundantemente recorrem.

1.2. A verdadeira dimensão e alcance do Livro Verde, contudo, só pode ser aferida se o compreendermos numa **estreita relação com os problemas cruciais para o futuro da União Europeia** abordados no Livro Branco sobre ***Crescimento, Competitividade, Emprego - Os Desafios e as Pistas para entrar no Século XXI.***

Nesta perspectiva de essencial interacção entre as vertentes económica e social das políticas da União Europeia, o Livro Verde torna-se, nas suas insuficiências e nos seus méritos, numa síntese altamente condensada das actuais dificuldades e limites com que o projecto de construção europeia se depara.

Muito mais do que uma crise conjuntural, a União Europeia sofre – no espaço de manobra que a sua herança cultural, as suas estruturas económicas e instituições políticas lhe permitem – uma mudança civilizacional cuja profundidade e contornos são, ainda hoje, difíceis de avaliar.

1.3. A política social e **o reconhecimento de uma esfera específica de direitos sociais faz parte da melhor tradição da história europeia** e não nasceram com o Tratado de Roma.

A componente de protecção social, por exemplo, não foi inaugurada, certamente, pela Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, ou pelo programa de acção de 1990-1991. Ela já estava patente na Constituição da República Francesa de 1793, ou no ***Landrecht*** de 1794 da monarquia prussiana.

2. Alguns dos desafios que enquadram a política social europeia

O principal risco em que pode incorrer uma tentativa de compreensão de uma situação complexa é o da tendência para a simplificação, com os decorrentes erros de diagnóstico e inevitáveis perigos de inadequação nas decisões.

No entanto, parece incontestável a consideração de que **o problema central que os países da União Europeia actualmente enfrentam é o do desemprego**, na vertente económica e social.

A persistência, nos últimos anos, de políticas macroeconómicas orientadas pelo primado dos critérios e calendário da convergência nominal, em complexa combinação com os custos sentidos à escala europeia pela reunificação alemã, conduziram, cumulativamente, a uma situação económica de características recessivas, em que a quebra dos ritmos de investimento e crescimento foi acompanhada de perto pelo aumento do desemprego.

Por outro lado, a paisagem política e económica que envolve, actualmente, a ponderação dos balanços e das opções em matéria de política social europeia confronta-se com outros desafios de enquadramento, identificados com maior ou menor detalhe e profundidade, tanto no Livro Branco, como no Livro Verde, que passamos a enunciar:

2.1. A crescente **perda de competitividade** das economias da União Europeia perante as economias do Japão e dos Estados Unidos, traduzida, entre outros indicadores, no inquietante aumento da taxa do desemprego.

2.2. A **emergência de novas economias**, particularmente na Ásia, com uma capacidade ascendente de disputa de uma importante quota parte do comércio mundial.

2.3. A ocorrência de um processo – cujos contornos essenciais ainda estão em formação – particularmente agudo de **crescimento económico, assente em capital e tecnologia intensivas,** que não só é moderado e selectivamente utilizador do factor trabalho, como se revela destruidor do emprego nos sectores tradicionais, «vítimas» de transformações modernizadoras a uma taxa muito mais elevada do que os novos postos de trabalho, muitos deles precários, entretanto criados.

2.4. A incidência significativa de fenómenos de **deslocalização empresarial** para o próprio exterior das fronteiras da União Europeia, em busca do que os empregadores consideram a exploração das vantagens comparativas oferecidas por outras regiões e continentes.

2.5. **A deterioração económica, política e social em regiões envolventes da Europa**, em particular na zona mediterrânica, que exigem da União Europeia um papel mais interveniente e solidário no apoio a soluções de desenvolvimento auto-sustentado nesses países, prevenindo consequências políticas e populacionais de enorme gravidade, que certamente resultarão da generalização de cenários de conflito e ruptura.

3. A política social em questão

O enquadramento da política social pelas interrogações mais ou menos sombrias inerentes às características do período actual, acima enunciadas, tem conduzido a várias correntes de opinião confrontando-se em torno do significado da política social europeia.

Para alguns intervenientes no debate, a política social europeia teria produzido um corpo excessivamente rígido de regulamentação, entravando as potencialidades competitivas da economia da União Europeia a nível global. Para outros, contudo, a política social – entendida numa perspectiva de convergência dinâmica de longo prazo a partir de quadros diversificados – confere um mínimo de aquisições esforçada e sedimentadamente conseguidas, cuja revogação poderia pôr em causa a própria estabilidade social no interior dos Estados-membros e da própria União Europeia.

O debate que a discussão pública do Livro Verde tem suscitado no seio dos parceiros sociais permitiu, todavia, chegar neste ponto a algumas conclusões relativamente consensuais:

3.1. Uma correcta articulação das políticas económica e social, nomeadamente, através da **orientação da política económica pelo objectivo do progresso social,** constitui a base de um modelo de desenvolvimento integral e dinâmico.

3.2. A política social deve ser entendida, apenas, como um dos vários factores envolvidos na disputa em torno da questão da competitividade, **nada permitindo que ela seja transformada no bode expiatório das presentes dificuldades europeias.**

3.3. No contexto dinâmico em que nos encontramos seria, não obstante, desajustado considerar a política social europeia como algo de estático e inquestionável. O que se pode e deve colocar sob o crivo de uma consideração crítica no interior da União Europeia deve ultrapassar a óptica limitativa e redutora da componente orçamental, para se prender à análise das causas da

insuficiente performance dessa política, traduzida, nomeadamente, no **aparecimento de preocupantes fenómenos de exclusão social.**

3.4. Os contornos críticos do período em que a União Europeia se encontra devem convidar, assim, os governos e parceiros sociais a **iniciativas reformadoras no campo da política social,** capazes de conduzirem a melhores resultados, o que implica um melhor aproveitamento dos recursos públicos.

4. Os limites da capacidade de percepção adequada do estado da União Europeia e dos desafios reais que ela enfrenta

Deve ser considerado como elemento positivo a tentativa efectuada, tanto no Livro Branco como no Livro Verde, de enquadrar os problemas que se deparam, tanto ao desenvolvimento, como à política social da União Europeia, num horizonte mais vasto do que a questão, decisiva, mas só por si redutora, da competição no mercado mundial.

O CES alerta, contudo, para a necessidade de se melhorar o **conhecimento científico do estado real da União Europeia** – diagnóstico que se reflecte na situação interna de Portugal e outros Estados-membros –, evitando-se, assim, representações simplificadoras e interpretações erróneas.

De entre as principais lacunas, quer de método, quer de conteúdo, o CES chama a atenção da Comissão Europeia para as seguintes:

4.1. A prioridade concedida à competitividade externa da União Europeia não deve obnubilar os problemas, prementes para países com a dimensão de Portugal, da necessidade de **desenvolvimento da competitividade interna das economias periféricas no interior do Velho Continente**, como é o caso de Portugal e de outros «países da coesão».

4.2. As **deficiências metodológicas da contabilidade nacional** tendem a deformar as imagens da realidade económica e social nos planos interno e externo:

4.2.1. A incapacidade de expressar quantitativamente o valor económico de determinadas actividades, como o trabalho familiar, dominantemente feminino, transformado numa externalidade;

4.2.2. O carácter ainda precário da avaliação matemática dos impactos ambientais da actividade económica, o que conduz à falsificação da situação real da competitividade entre os países da União Europeia e, por exemplo, os países da Europa de Leste ou da Ásia, a partir do simples confronto dos indicadores macroeconómicos (em 1991, a simples título de exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento considerava que cerca

de 3% do crescimento do PIB indonésio era conseguido à custa de uma gestão insustentável dos recursos naturais).

4.3. Ainda no que concerne à competitividade internacional das economias europeias, as lacunas das avaliações contidas tanto no Livro Branco como no Livro Verde correm o risco de conduzir a uma visão, excessivamente redutora e pessimista, próxima de uma situação de guerra económica, em vez de compreender a competitividade no plano internacional como parte de um **processo global de equilíbrio e negociação estratégica**, que, para não ser interrompido, terá de se traduzir em perdas e ganhos para todas as partes.

5. Reactivar a capacidade de iniciativa da União Europeia

Ao encerrar estas breves considerações preliminares, o CES considera que a presente discussão em torno da política social europeia deve prosseguir no seio dos parceiros sociais e dos governos, mesmo para além das datas previstas.

O mérito do presente debate de ideias deve contribuir para que os Estados e a União Europeia, no seu conjunto, possam desenvolver uma avaliação mais rigorosa da sua situação interna e externa, tanto no interior do processo de construção da União Económica e Monetária, como no âmbito mais geral da internacionalização e globalização crescentes da actividade económica.

Considerar que os Estados-membros precisam, para enfrentar com êxito a presente etapa de metamorfose histórica, de algo mais do que políticas nacionais é, indubitavelmente, uma tese de consenso. Todavia, **nenhuma política europeia global, pensada horizontal e estrategicamente, pode dispensar o contributo empenhado dos Estados-membros e cidadãos da União Europeia.**

II – Explicitação de alguns princípios e objectivos permanentes a ter em conta na definição de uma política social da União Europeia

O CES considera ser útil e conveniente uma melhor clarificação daqueles princípios que, pese embora a diversidade de situações nacionais dos Estados-membros, podem e devem ser identificados como constituindo o núcleo comum determinante da produção, avaliação e reforma das medidas de política social europeia em geral, nomeadamente, daquelas sobre que incide o questionário contido no Cap. V do Livro Verde.

1. Princípio do diálogo social

1.1. Independentemente dos limites reconhecidos dos diversos modelos de democracia representativa vigentes na União Europeia, deve ser considerada como eminentemente positiva a existência de uma tradição singular de diálogo e **busca da construção de consensos, inseparável da vertente contratualista** da nossa cultura política democrática e do nosso conceito comum da soberania popular como fonte do poder do Estado.

1.2. A figura do contrato social (***social agreement, contrat social, bürgerlicher Vertrag***) deve ser entendida, deste modo, como o arquétipo de todos os processos de negociação no seio das comunidades nacionais, e da União Europeia no seu conjunto, confrontando os diversos parceiros sociais e os Estados com a necessidade de serem encontradas soluções partilhadas no campo da política social, impedindo-se, com isso, a via, aparentemente mais expedita, mas política e socialmente mais frágil, de opções que apontem para uma via de descontinuidade e ruptura.

2. Princípio da responsabilidade

2.1. Num período em que se torna necessário operar transformações e modificar métodos de análise e trabalho no campo da política social, importa não esquecer a prioridade absoluta de uma justa **correspondência entre direitos e deveres**, extensiva aos diversos protagonistas envolvidos no processo.

2.2. Este princípio traduz-se, em primeiro lugar, pela necessidade de um **respeito efectivo pelos direitos humanos fundamentais**, no âmbito da União Europeia, e em particular nos países mais vulneráveis. Em causa está o respeito por direitos sociais como, por exemplo, o direito à escolaridade obrigatória por parte de crianças e adolescentes.

2.2.1. A existência de um largo espectro de economia subterrânea, operando num regime não-contributivo, não só diminui a capacidade de financiamento da política social dos Estados, como constitui um **obstáculo à igualdade de oportunidades**, tanto no plano da concorrência das empresas, como no que concerne ao usufruto dos direitos sociais legalmente consagrados por parte dos trabalhadores dos sectores informais da economia.

2.2.2. A tolerância com situações de ilegalidade, não só enfraquece enormemente o alcance efectivo das medidas já existentes, como contribui

para **bloquear o processo de inovação política**, lançando a sombra do descrédito e da desconfiança sobre a efectividade e alcance de novas medidas entretanto introduzidas.

2.3. Uma outra exigência, decorrente do reconhecimento deste princípio, consiste na adopção de **critérios realistas na matéria económica e financeira associada à política social,** o que implica a existência de uma informação estatística rigorosa e actualizada, trabalhada por institutos com isenção e credibilidade reconhecida por todos os interlocutores envolvidos.

2.4. A necessidade de reforma do Estado Providência e a desejabilidade de um papel mais relevante para as respostas organizadas pela sociedade civil, não reduzem nem, muito menos, eliminam as responsabilidades sociais do Estado. Não é lícito ao Estado retirar-se onde e quando a sociedade civil não se tiver organizado para, em bases sólidas e suficientes, dispensar a intervenção pública.

3. Princípio da sustentabilidade

3.1. Nenhuma política social poderá ser mantida ou renovada fora da capacidade de **gerar e assumir opções estratégicas de longo prazo**, o que implica a capacidade de os Estados-membros e a União Europeia serem capazes de mobilizar o seu potencial de investigação e reflexão, na definição de diversos cenários económico-político mundiais possíveis, contribuindo para a preparação da viabilização das hipóteses mais favoráveis.

3.2. Um factor indispensável para a consistência e estabilidade das políticas sociais é a existência de um clima internacional pacífico e favorável ao aprofundamento e **consolidação de um estado de direito no plano das relações internacionais**, designadamente pela inclusão, nas regras do comércio internacional, de uma cláusula social, aferida pela Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores.

3.3. As condições económicas para a reforma e progresso da política social europeia não podem ser separadas de uma **maior coordenação das políticas macroeconómicas** entre os diversos países da União Europeia, criando condições para o aumento do investimento público e privado, com os correspondentes reflexos positivos no crescimento e no emprego. De igual modo, importa acautelar a suportabilidade social das políticas económicas e uma maior coordenação e harmonização inteligente das políticas sociais.

3.4. A passagem do domínio do desejável para o plano das tomadas de posição efectivas em política social depende, em grande medida, da capacidade de **reforma dos mecanismos de suporte financeiro das políticas sociais**, nomeadamente da segurança social. Para esse efeito, os Estados-membros, na sequência do presente debate em torno do Livro Verde, deverão coordenar esforços, no sentido de uma alteração dos seus sistemas fiscais, quer aumentando o respeito pelos critérios da equidade e justiça, quer diversificando a base da tributação em articulação com outras políticas da União Europeia, nomeadamente, na esfera do ambiente.

3.5. Por outro lado, a resposta ao desafio estrutural representado pela crise do ambiente constitui uma **condição essencial para a viabilidade estratégica das políticas de protecção social e promoção do emprego**. Como refere o Livro Branco, no seu capítulo 10, a União Europeia não conseguiu, ainda, encontrar um novo modelo de desenvolvimento, capaz de superar positivamente a actual rota de colisão entre crescimento e ambiente, caracterizada por «uma utilização insuficiente da mão-de-obra e por uma exploração excessiva dos recursos naturais» (Livro Branco, B, p.155).

Não existe sustentabilidade da política social, nem de qualquer outra política da União Europeia, fora do desafio do próximo século, que é o da construção de um modelo de desenvolvimento sustentável que evite, na Europa e no planeta, a ruptura da própria base biofísica em que a civilização humana necessariamente enraíza.

4. Princípio da convergência solidária e dinâmica das políticas sociais

4.1. O reconhecimento de níveis diferenciados de protecção social, políticas de emprego, e políticas afins, no seio dos Estados-membros não deve conduzir à **falsa opção entre uma inverosímil harmonização «por baixo» e uma irrealista homogeneização «por cima»**, o que, em ambos os casos, corresponderia a operações regulamentadoras centrais sem qualquer *enforcement* social e político posterior.

4.2. O único meio razoável de conceber uma transição positiva da presente situação de profundas diferenças entre os Estados-membros consistirá em aceitar inserir as opções e os instrumentos da política social dos Estados mais desfavorecidos no quadro de um processo de **convergência gradual**, em que o horizonte final da harmonização deverá ser perseguido, tendo sempre em conta uma correcta adequação entre meios e fins, objectivos desejáveis e recursos reais.

4.3. A ligação essencial entre as políticas económica e social deve reflectir-se no reconhecimento objectivo, por parte dos Estados mais desenvolvidos da União Europeia, do legítimo objectivo de um nível quantitativa e qualitativamente mais elevado de desenvolvimento por parte dos países periféricos, em obediência, aliás, ao objectivo da coesão económica e social.

Para o CES, a solidariedade activa dos países mais ricos para com os mais pobres da União Europeia não poderá ignorar as situações de profunda desigualdade efectiva nos diversos indicadores de desenvolvimento económico e social ainda existentes.

A expressão concreta da solidariedade – em conformidade, aliás, com o princípio estratégico para a construção europeia da coesão económica e social – deverá traduzir-se no **prolongamento, ampliação e diversificação de instrumentos financeiros de alcance estrutural**, mesmo depois de 1999, que permitam, aos «países da coesão», aumentar a performance das suas políticas sociais, a partir da melhoria das suas condições específicas de competitividade, tanto na perspectiva do mercado mundial, como no que concerne ao próprio mercado interno da União Europeia.

5. Princípio da escala óptima de escolha e decisão

5.1. Trata-se, em primeiro lugar – sem prejuízo das acções que só à escala da União Europeia poderão ser levadas a cabo com êxito – de **respeitar, ao nível da implementação da política social, o princípio genérico da subsidiariedade**, numa das suas vertentes principais, ou seja, entendida como a forma mais adequada de aproveitamento das capacidades de criação e inovação dos cidadãos, famílias, comunidades, empresas, regiões e países, impedindo com isso, simultânea e preventivamente, o crescimento de mecanismos excessivamente dispendiosos, ineficazes e burocráticos.

5.2. Sem se dispensar as necessárias intervenções no campo regulamentador que é o seu, as políticas públicas nacionais e da União Europeia devem contar, promover e estimular a **capacidade de iniciativa organizada da sociedade civil** em todas as vertentes da política social, nomeadamente no combate ao desemprego e às várias formas de pobreza e exclusão social. Neste domínio particular, assumem especial significado as iniciativas mutualistas, de solidariedade social e protecção da família, que são um índice muito positivo de auto-organização da sociedade civil na promoção de medidas activas para o combate ao desemprego, pobreza e exclusão social.

6. Princípio da capacidade de renovação e aperfeiçoamento

6.1. A renovação e aperfeiçoamento da política social à escala nacional e europeia não dispensa uma inteligente e racional combinação de esforços, capacidades e recursos, tanto materiais como imateriais. **O que está em jogo é a consistência e a viabilidade de uma sociedade democrática à escala continental, em tempo de dificuldades crescentes**. Nessa medida, a presente crise deve ser entendida como um desafio ao aperfeiçoamento da democracia, nomeadamente, através do **alargamento das modalidades de participação dos cidadãos nos diversos processos e níveis de tomada de decisão política.**

6.2. A participação, compreendida aqui como um factor impulsionador da inovação social e económica, enraíza num **investimento profundo e de longo prazo na educação e na cultura**, estimulando a criatividade do factor humano, o que implica consequências positivas na inovação e renovação do tecido económico.

Para a concretização desse propósito pode contribuir, entre outras medidas, **uma política económica voltada para a penalização da externalização dos custos ambientais,** numa proporção correspondente aos ganhos do capital e do trabalho. Deverá ser, igualmente, empreendida a remoção de barreiras e a promoção de condições favoráveis para o nascimento de novas iniciativas empresariais, nomeadamente, pequenas e médias empresas na agricultura, indústria e serviços, assim como a implementação de programas de apoio ao sector cooperativo e a outros sectores da economia social.

De igual modo, a **amplificação do grau de informação e participação dos trabalhadores na realidade e vida empresariais** traduz-se, quase invariavelmente, no melhor empenhamento dos mesmos e, consequentemente, no aumento da qualidade dos produtos/serviços e no aumento global da produtividade do trabalho.

7. Princípio da prioridade à valorização do papel das mulheres e dos homens

7.1. Este princípio implica o reconhecimento de que a **política social deve ser orientada preventivamente** pela aposta na valorização múltipla do ser humano, como pessoa, cidadão e agente económico. Este ângulo de consideração não só permite diminuir a incidência de situações que requerem uma intervenção pública de protecção social, como permite tornar menos duradoura e onerosa tal intervenção quando as razões para tal se tornam inevitáveis.

7.2. A política social deve integrar, igualmente, as consequências inerentes à **sociedade da informação e comunicação** em que vivemos, incluindo o incremento à formação de uma atitude crítica perante as mensagens múltiplas em que diariamente se vê submersa.
Essa integração – particularmente urgente num país que, como Portugal, regista um défice cultural crónico – implica compreender que a formação cultural e profissional não deve ser limitada, quer no tempo, quer nas matérias curriculares. Mesmo o alargamento do período de escolaridade obrigatória não é suficiente para habilitar os cidadãos da União Europeia a acompanhar o ritmo das transformações em curso. É urgente que o conceito de educação e formação contínua se traduza em políticas de educação e formação com alcance estratégico.

7.3. Num plano superior de qualificação científica, técnica e profissional dos recursos humanos, as políticas públicas, em articulação vertical com as universidades e as empresas privadas, terão – tanto ao nível nacional como aproveitando as economias de escala da União Europeia – de incentivar a **prioridade da valorização profissional, baseada nos investimentos na área da I&D, contribuindo, também, desse modo, para o incremento da inovação e da competitividade.**

7.4. Uma política social integrada nas suas vertentes e estratégica nos seus objectivos, não pode descurar a vertente da **formação pessoal no desenvolvimento e valorização dos recursos humanos**. Isso implica – em paralelo com uma atenção particular à defesa da estabilidade e função ética global que é mister insubstituível da família – o privilegiar das formas de associativismo que contribuam para a educação cívica da juventude, para a valorização do idoso na sociedade moderna, para a melhoria da qualidade da vida, tanto em ambiente urbano como rural.

7.5. Indispensável se torna, igualmente, compreender a urgência de políticas preventivas, através de instrumentos de mobilização educativa da opinião pública, voltadas para a promoção de uma **cultura do respeito pela diferença e igualdade de oportunidades e de tratamento.**

III – Quatro objectivos prioritários para a política social da União Europeia

Para o CES, a resposta ao vasto questionário contido no Livro Verde pode encontrar uma resposta sintética e fundamental no enunciado dos seguintes objectivos e prioridades estratégicas:

A - Promoção do emprego e dignificação do trabalho

1. A promoção do emprego deve partir do reconhecimento do **valor social múltiplo do trabalho,** nomeadamente, como factor de integração e coesão das comunidades e valorização integral das pessoas.

2. A União Europeia deve reconhecer a necessidade de recuperar o tempo perdido. Com efeito, qualquer política europeia orientada para a prioridade-emprego deve começar por reconhecer **a secundarização a que este tema – hoje consensualmente central – foi submetido durante muitos anos no debate comunitário**.

3. Uma política activa de emprego implica tanto a viabilização dos postos de trabalho actualmente existentes como a criação de novas oportunidades de emprego através dos investimentos públicos e privados. Nessa medida, as políticas públicas deverão encorajar a criação de emprego em áreas não directamente ligadas à concorrência internacional, como é o caso de numerosas actividades relacionadas com o apoio a doentes e idosos, actividades culturais, conservação do património, melhoria do ambiente, etc. Sublinha-se que a viabilidade de criação de um volume significativo de emprego, em tais áreas, não é compatível com a degradação dos rendimentos do trabalho.
Importa, igualmente, assegurar a valorização dos trabalhadores, no sentido de um **enriquecimento sempre crescente das suas qualificações**, tendo em vista o desenvolvimento da capacidade de adaptação flexível às inovações tecnológicas e a possibilidade de concretizar as legítimas aspirações de realização profissional dos indivíduos.

4. Tendo em vista que alguns dos aspectos estruturais geradores do desemprego estão intimamente relacionados com factores associados à competição no quadro do mercado mundial, torna-se indispensável **aumentar a cooperação e coordenação de todos os Estados-membros em políticas de alcance estratégico de médio e longo prazo**, com a identificação de interesses comuns e a produção de economias de escala e gama, potenciadoras de emprego. Sectores particularmente aptos para essa coordenação

afiguram-se os seguintes: informática, robótica, biotecnologias, telecomunicações, protecção ambiental, investigação aeroespacial, etc.

5. Indispensável se torna, igualmente, a cooperação entre as comunidades científicas e as universidades dos Estados-membros, no âmbito de programas da União Europeia, dirigidos para um **diagnóstico pluridisciplinar quer das causas do desemprego, quer das estratégicas políticas, económicas e sociais, conducentes à gradual superação das causas profundas da presente crise**. Esta orientação global dos esforços da comunidade científica poderá traduzir-se não apenas numa escolha mais criteriosa para os alvos dos investimentos na área da I&D como, igualmente, para o delinear de acções e programas conjuntos conducentes a **uma melhor correspondência entre a procura e a oferta de empregos.**

6. Promover o emprego terá de significar, também, a **introdução de reformas na organização das empresas**, permitindo uma maior eficácia dos processos de funcionamento e o aumento da produtividade do trabalho.

7. As empresas devem, em acréscimo, assumir um papel mais interveniente na criação e na generalização de **uma cultura do desenvolvimento e da capacidade de decisão**. Para esse fim, elas deverão integrar a dimensão de formação contínua dos seus membros, nos diversos sectores e níveis de intervenção e responsabilidade, aumentando com isso a circulação e qualidade de informação, base decisiva para a **melhoria dos processos e eficácia da gestão global da actividade produtiva empresarial.**
Uma melhor articulação entre as escolas e as empresas pode contribuir, igualmente, para o êxito desses objectivos.

8. Promover o emprego passa obrigatoriamente pelo aperfeiçoamento de políticas orientadas para o desenvolvimento dos recursos humanos, nomeadamente através do **reconhecimento e da concretização dos instrumentos adequados à formação ao longo da vida**.

9. A valorização dos recursos humanos tem de obrigar os Estados-membros à **articulação das políticas educativas e de formação profissional,** tanto ao nível das matérias e programas curriculares, como no que concerne às entidades gestoras das mesmas. A descoordenação, sobreposição ou redundância de competências provoca danos económicos irreparáveis e resultados insatisfatórios face ao investimento material e humano levado a cabo.

10. O papel coordenador que as políticas públicas de educação-formação devem assumir não deve ser incompatível com o estímulo e o **apoio às iniciativas no terreno da formação**, **levadas a cabo pelos parceiros sociais** e muitas outras formas de organização, de grau formal diverso, reflectindo a capacidade de iniciativa da sociedade civil na salvaguarda dos múltiplos interesses sociais em jogo.

11. As iniciativas para a promoção do emprego deverão ter em consideração, aprofundando, aliás, a actuação do Fundo Social Europeu neste domínio, **as regiões mais desfavorecidas da União Europeia**, contribuindo para impedir fenómenos de ruptura e desagregação social em vastas áreas geográficas.

12. Os programas destinados à criação de novas oportunidades de trabalho deverão tomar em **consideração especial os sectores da população europeia mais atingidos pela crise**. A identificação de objectivos e metodologias específicas, visando a (re)integração das mulheres e jovens no mercado de trabalho, deve constituir uma das vias obrigatórias para conferir realidade a este magno objectivo estratégico.
Neste domínio, torna-se prioritário garantir aos jovens da União Europeia a universalidade de acesso a um período adequado de formação profissional, preparatório da sua entrada na vida activa.

13. No que concerne aos programas destinados à população em idade activa, atingida pelo desemprego, devem **privilegiar-se as medidas activas**, conducentes à obtenção de um posto de trabalho no mais breve trecho de tempo possível, **sem prejuízo da manutenção, em nível adequado, das medidas clássicas de manutenção de rendimentos**.
Para o cabal cumprimento deste objectivo devem ser **dinamizados os centros de emprego**, que deverão adoptar novos métodos de actuação, mais eficazes e imaginativos, tornando-se em sujeitos activos na transmissão atempada da informação, factor central na promoção do emprego.

14. O combate ao desemprego é inseparável de uma política geral de ordenamento do território. Isto significa, entre outras consequências, que uma especial atenção deverá ser conferida ao problema da **desertificação humana e natural das regiões rurais**. Este grave problema, embora comum a todos os Estados-membros da União Europeia, **atinge particular acuidade em países como Portugal**, que viram as suas estruturas produtivas no sector agrícola desagregar-se, mercê das medidas das sucessivas viragens de orientação da Política Agrícola Comum, num ritmo vertiginoso. As iniciativas para a

fixação das populações no mundo rural devem, consequentemente, **explorar as articulações positivas entre a política agrária – que tenha em vista a manutenção e o desenvolvimento da actividade agrícola – e outras políticas**, imediata ou mediatamente, aptas a estratégias de convergências, como é o caso, em especial, das políticas de ambiente e das ofertas turísticas e comerciais, dirigidas para o aproveitamento das potencialidades específicas do espaço rural.
Papel importante no combate à desertificação humana do mundo rural desempenha, igualmente, **a política de promoção de centros urbanos de média dimensão em zonas tradicionalmente periféricas**, através, entre outras medidas, da desconcentração e descentralização de serviços e de uma gestão adequada das redes de transportes e comunicações.

15. As actuações da União Europeia em matéria de emprego não dispensam, antes exigem, que os governos nacionais sejam capazes de, em conjunto com os parceiros sociais, levar a cabo a execução de medidas de alcance estratégico. Com efeito, o **planeamento estratégico**, traduzido, entre outros aspectos, na capacidade de um tratamento científico da informação, no delineamento de cenários para o médio e longo prazo, na capacidade de negociação, tendo em vista a determinação de um rumo económico e social dirigido para o fomentar de uma produção e cultura de qualidade, e na criação de segmentos de mercado específicos e vantajosos, **continua a ser uma responsabilidade crucial dos Estados**.

B - Aprofundamento da democracia/cidadania e da participação social

16. Num período crucial em que as Nações e os Estados da União Europeia são chamados a um esforço conjunto para a determinação de novos caminhos para a saída da crise, a política social, no seu sentido mais amplo, não pode ficar indiferente à necessidade de se **estimular e mobilizar, pelos mais diversos meios, a criatividade das pessoas**.

17. O alargamento dos instrumentos da democracia e da participação social não é somente uma exigência de natureza jurídica ou ética, mas, sobretudo, **um imperativo do mais simples realismo político.** Por outro lado, na definição das políticas económicas e sociais deverão ser devidamente ponderados os anseios profundos dos cidadãos, no respeito pela sua cultura e identidade regional ou nacional, condição essencial para a construção da União Europeia.

18. A política social deve realizar-se, também, na base da **participação dos assalariados** na vida das empresas, nomeadamente, em questões de saúde e segurança, de formação e qualificação profissional.

19. Os governos nacionais e a União Europeia deverão, por outro lado, **promover o diálogo com e entre os parceiros sociais**, em particular os representantes empresariais e sindicais, em todas as medidas que tenham reflexos nos planos da política social, com particular relevo para o emprego e a protecção social.

C – Prioridade à pessoa, combate à exclusão

20. Uma particular atenção deverá ser concedida pela União Europeia ao estudo e combate aos **novos fenómenos de exclusão social,** os quais não podem ser interpretados numa óptica exclusivamente quantitativa, reduzidos, por exemplo, a uma alínea do desemprego de longa duração, mas sim enquanto fenómenos sociais qualitativamente novos, a necessitarem de novos métodos de abordagem e terapia.

21. A exclusão social associada à pobreza crónica, à solidão urbana, à sida, à toxicodependência e criminalidade associada, à marginalização e segregação de trabalhadores migrantes, **são problemas que a política social deve enfrentar** não apenas nos seus efeitos, mas visando, no longo prazo, a compreensão e o combate das causas profundas.

22. Uma especial atenção deverá ser conferida **às pessoas portadoras de deficiência**, estimulando e apoiando as iniciativas que visem a sua plena integração social e profissional, nomeadamente, nos circuitos da formação profissional e do mercado de trabalho.

23. Um dos aspectos nucleares do agravamento dos problemas sociais reside na crise da família. Importa salientar que o Livro Verde, seguindo uma tradição de cariz individualista na literatura da União Europeia sobre temas sociais, se inclina para passar à margem desta constatação fundamental: grande parte do destino e da identidade individuais são decididos dentro da comunidade familiar. **Urge valorizar o papel da família e dos modelos de solidariedade familiar e de vizinhança ainda presentes em sociedades como a portuguesa, de forma a produzir políticas susceptíveis de estimular o inestimável contributo da família no enfrentar dos múltiplos desafios sociais de uma sociedade europeia em acelerada mudança**.

24. Uma das fontes suplementares de sofrimento e tensão social reside na expressão violenta de preconceitos que recebem uma nova força em períodos de crise. Para combater a **discriminação da mulher, ou a exclusão de minorias**, importa ampliar a cobertura legal e a efectividade da sua aplicação. É preciso, contudo, ir mais longe e combater as causas profundas da discriminação.

25. A política de imigração, para além de considerar a necessidade de intervenção na pressão migratória, deve garantir o respeito por princípios fundamentais que fazem parte do património da cultura europeia: uma cultura de matriz humanista, pluricultural e pluriracial.

26. É conveniente não iludir as facetas culturais persistentes que se exprimem nos comportamentos de discriminação sexual e racial. A União Europeia, se pretende travar um **combate a estes fenómenos, tem de o fazer essencialmente no domínio da educação e da cultura**. Neste terreno, desempenham um papel indispensável as iniciativas individuais de mudança de atitudes no seio das famílias e das comunidades, os curricula escolares, os agentes educativos, as acções informais das organizações não governamentais e os meios de comunicação social. Nesta perspectiva, sugere-se **a realização de campanhas permanentes promotoras do respeito entre os sexos e culturas à escala nacional, da União Europeia e, sempre que possível, a uma escala pan-europeia**.

27. Na promoção de políticas sociais e, em especial, no combate à pobreza e demais formas de exclusão, para além das medidas de alcance imediato que visam proporcionar um mínimo de rendimentos, deve ser **incentivada a capacidade de iniciativa da sociedade civil em geral e das ONGs em particular**, designadamente, as capacidades específicas de organizações como **as plurisseculares Misericórdias e outras instituições de solidariedade social**, na prática e fomento do voluntariado e mecenato social. A União Europeia deverá contribuir para a troca de experiências e documentação relevante, apoiando o funcionamento de parcerias institucionais, visando a realização de projectos concretos, no âmbito do combate à pobreza e exclusão social.

28. Um aspecto estranhamente descurado no Livro Verde consiste na necessidade de não esquecer, no âmbito do combate à exclusão, as áreas sensíveis da **reinserção social de delinquentes, de jovens e crianças em risco.** Por outro lado, as medidas de apoio às vítimas da criminalidade devem integrar, cada vez mais, a própria noção de aplicação da justiça.

D- Afirmação dos direitos sociais na construção europeia

29. A coerência da política social na União Europeia é inseparável de um efectivo **aprofundamento da dimensão social no interior do processo global da construção europeia**, em consonância com as orientações de princípio do art. 2º do Tratado da União Europeia. Nesse quadro, recomenda-se a rápida aprovação de directivas sociais e programas pendentes, bem como a elaboração de um novo programa de medidas concretas, na linha do primeiro programa de acção social de 1989.

30. A revisão do Tratado, marcada para 1996, deverá constituir um momento propício ao estabelecimento de um balanço e ao traçar de perspectivas. O princípio da coesão económica e social, na **dupla vertente da solidariedade para com as camadas da população mais desfavorecidas e os países mais periféricos**, deverá ser reavaliado, no sentido da determinação de medidas e programas de acção concretas.

31. Em 1996 deverá ser encarada a eventual promulgação de uma Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Cidadãos, na sequência e alargamento do caminho aberto pela Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989. Essa Carta, cuja efectividade dependerá da evolução das muitas incógnitas económicas e políticas envolvidas na construção europeia, deveria constituir um **compromisso dos Estados-membros em torno dos direitos sociais comuns aos cidadãos da União Europeia**, impedindo a sua discriminação e garantindo a continuidade da tradição europeia de protecção social.

(Votos a favor: 20; Votos contra: 0; Abstenções: 4)

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1994

Aprovado no Plenário de 12 de Outubro de 1993

O Conselho Económico e Social (CES) lamenta que a submissão a parecer, pelo Governo, nos termos legais, do documento que contém as *GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1994* (GOP 94), não tenha sido, uma vez mais, suficientemente atempada, de modo a permitir um mais aprofundado debate e uma mais valiosa contribuição dos parceiros sociais, em relação a um documento da maior importância, dado que dele constam as principais linhas de actuação no âmbito das políticas económicas e sociais a implementar pelo Governo ao longo de 1994. Em consequência, o CES recomenda que, no futuro, os documentos submetidos a parecer lhe sejam apresentados com um prazo mínimo de vinte dias e lhe seja concedido acesso prévio aos trabalhos preparatórios dos mesmos.

Por outro lado, o CES não pode deixar de registar criticamente a ausência – ao contrário do que é legalmente estipulado – do Relatório sobre o Estado do Ambiente e Ordenamento do Território, documento que deveria complementar as Grandes Opções do Plano para 1994.

O parecer emitido pelo CES não pode, assim, assumir carácter exaustivo, procurando, contudo, realçar os aspectos e áreas considerados mais relevantes, no actual contexto, para o bem-estar presente e futuro dos Portugueses.

Atendendo a que, como é referido no documento das GOP 94, as linhas de actuação das políticas económicas e sociais a prosseguir ao longo de 1994 se inserem na estratégia definida no documento *OPÇÕES ESTRATÉGICAS*, concretizadas posteriormente no *PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, documentos oportunamente submetidos à consideração deste Conselho, o CES reitera as recomendações e propostas formuladas nos pareceres então emitidos sobre tais documentos, nomeadamente:

– o ambiente recessivo e o ritmo do crescimento do desemprego afiguram ser necessário ultrapassar interpretações rígidas dos critérios de convergência nominal que inviabilizem a convergência real e o crescimento económico;

– não é razoável nem conveniente que se pretenda equacionar a construção de um novo tecido empresarial e institucional através de um processo de ruptura, que inviabilize processos de continuidade entre o que existe e o que se ambiciona criar;

– é redutora toda a análise que tente reduzir a competitividade a factores-custo, nomeadamente salários, chamando-se a atenção para que a modernização depende do sistema sócio-económico global, onde a motivação e a formação

dos recursos humanos são os aspectos essenciais, devendo-se, inclusivamente, melhorar os sistemas de protecção social e de saúde, como forma de melhorar a referida competitividade global;

– o princípio da coesão económica e social não pode sofrer desvalorização ou adiamento a pretexto da crise.

1. As perspectivas internacionais

Dado o clima de incerteza reinante ao nível internacional, o CES considera que a abordagem à evolução da situação política internacional enferma de algum excesso de optimismo, nomeadamente no que se refere aos desenvolvimentos a ocorrer na Europa Centro-Leste e, ainda, na África Austral, pelas implicações que poderá ter para Portugal. Ainda que sejam compreensíveis os motivos que levaram à não explicitação dos riscos decorrentes do processo de transição política na África do Sul, o CES entende que o Governo deverá estar preparado para adoptar as medidas mais adequadas ao evoluir do processo.

2. A economia portuguesa

2.1. O CES considera que, face à actual situação da economia portuguesa e internacional, as estimativas macroeconómicas para 1993 e, principalmente, para 1994 se revestem de grande incerteza, enfermando de um optimismo que suscita algumas interrogações. A inexistência de informação estatística relevante, como a do comércio externo, dificulta a elaboração de estimativas mais precisas para o ano de 1993, ao mesmo tempo que as previsões para 1994 assentam, em grande medida, na retoma da economia internacional e na melhoria das expectativas dos agentes económicos que ela não deixará de gerar.

Face ao actual clima recessivo, o CES considera que o Governo deverá ponderar a eventualidade de um cenário de não retoma da economia internacional e ter preparadas para entrar em execução as medidas económicas alternativas para colmatar a ausência dessa retoma e ultrapassar problemas graves da economia portuguesa, nomeadamente admitindo uma maior flexibilidade do Orçamento do Estado, que, contudo, não deverá ser identificada com derrapagem orçamental. Com efeito, a economia pública e o seu instrumento fundamental, que é o Orçamento, deverão assumir o papel que lhe é próprio na dinamização do relançamento do crescimento da economia e do emprego e na melhoria dos sistemas de protecção social, neste contexto de baixa conjuntura.

2.2. O CES considera que existem lacunas importantes ao nível dos indicadores disponíveis sobre a evolução da situação económica, lacunas resultantes quer da inexistência de informação quer da sua não disponibilização em tempo útil. Atendendo a que «a informação estatística, disponibilizada em tempo útil, é um suporte importante da tomada de decisão dos agentes económicos e um instrumento essencial para a condução e avaliação da política económica e social da Administração», o CES recomenda que o Instituto Nacional de Estatística seja dotado de meios financeiros, humanos e de gestão adequados ao pleno cumprimento dos objectivos que presidem à sua existência.

2.3. O CES entende que no relançamento da economia portuguesa terão papel motor o investimento público e a descida das taxas de juro, elementos, contudo, que não são suficientes, na medida em que esta recuperação dependerá em última instância do investimento privado e da competitividade das empresas, a qual, por sua vez, resulta de múltiplos factores e não apenas da redução dos custos.

2.4. O CES considera, no que se refere à moderação salarial, que esta deverá ser entendida como uma partilha temporária dos ganhos de produtividade do trabalho, o que não poderá deixar de traduzir-se num crescimento, ainda que moderado, dos salários reais, o qual, associado a uma moderação dos lucros e ao incentivo fiscal no reinvestimento destes, poderá contribuir para o relançamento do crescimento económico.

3. Linhas da actuação para 1994

3.1. O CES considera que, no que se refere à política económica, e no seguimento das posições anteriormente defendidas, nomeadamente no parecer sobre as GOP 93, a convergência real deverá ser o objectivo primeiro da actuação da política económica no seu conjunto, dado que traduz a concretização inevitavelmente lenta da coesão económica e social entre os membros da Comunidade Europeia.

O CES não pode deixar de manifestar a sua estranheza por não se identificarem nas GOP nenhumas mudanças de orientação relativamente ao documento «Opções Estratégicas», traduzindo as formas pelas quais Portugal poderia aproveitar a flexibilização do processo de alcance dos objectivos contidos nos critérios de convergência previstos no Tratado de Maastricht. Com efeito, não se compreende

que as empresas e outras instituições portuguesas não possam aproveitar essa mesma flexibilização, sendo assim poupadas a custos e sacrifícios evitáveis.

3.2. O CES considera que deverão ser encaradas medidas no âmbito do mercado de trabalho, visando superar situações de baixos níveis de produtividade pela melhoria da qualificação dos trabalhadores, pela melhoria da organização do trabalho, da gestão da produção e da comercialização, atendendo a que a vantagem comparativa dos baixos salários não tem futuro e as políticas fiscais e sociais não devem ser acomodatícias relativamente à manutenção de empresas cuja viabilidade se baseia no *dumping* social e consequente viciação das regras de concorrência.
O CES considera que o objectivo de estabilidade cambial, essencial ao bom clima de expectativas dos agentes económicos, deve ser enquadrado no processo de descida da inflação e na evolução da competitividade da economia portuguesa.

3.3. O CES considera de crucial importância a qualificação dos recursos humanos nas suas vertentes Educação, Formação Profissional e Ciência e Tecnologia, factor básico no processo de desenvolvimento e modernização que se pretende para a sociedade e economia portuguesas, o que exigirá a mobilização de adequados meios financeiros.
De igual modo, o CES considera que a qualidade dos recursos humanos de uma sociedade está intimamente associada a uma população saudável, física e mentalmente, apoiada por sistemas de saúde e de medicina do trabalho eficientes, em que são relevantes as áreas preventiva e profiláctica.

3.4 O CES considera relevantes todas as acções de política económica empreendidas no sentido de melhorar a competitividade do tecido empresarial. A melhoria da competitividade das empresas portuguesas, ao nível dos vários ramos da estrutura produtiva, é indispensável à afirmação da economia portuguesa, quer no espaço comunitário quer a nível internacional.

3.5 O CES considera fundamental o desenvolvimento de políticas de recuperação de sectores e empresas com particular impacto em termos de desenvolvimento económico ou social, em particular na área do emprego. Por isso, não pode deixar de registar com especial preocupação a ausência de medidas neste sentido, claramente traduzida no facto de não ser feita qualquer referência à recuperação de empresas como a Lisnave ou a TAP, para as quais tem sido anunciada a canalização de importantes meios financeiros em 1994.

3.6 O CES considera que a política económica e social do país não se pode esgotar no QCA, pelo que o OE deverá mobilizar recursos financeiros significativos para áreas da função social do Estado não elegíveis para apoio comunitário, sob pena de se gerarem graves distorções no desenvolvimento integrado das regiões. Estão neste caso as áreas da habitação social (e de outros tipos), a educação infantil e o apoio aos idosos, deficientes e pessoas isoladas.

4. O CES considera que o objectivo final da política económica e social deverá proporcionar aos portugueses uma vida de mais qualidade, pelo que atribui a maior importância à 3ª Opção apresentada pelo Governo - Preparar Portugal para uma vida de mais qualidade.

Das várias vertentes que esta opção assume (Ambiente, Habitação e Renovação Urbana, Saúde e Protecção Social e Combate à Exclusão), o CES entende que todas são de primordial importância, mas a última constitui um especial factor de preocupação do CES, face à actual situação económica e ao agravamento do desemprego. O CES salienta a necessidade da reforma do sistema de segurança social ser promovida com urgência, nomeadamente no que se refere ao seu financiamento, à sua gestão e à melhoria das prestações. Assim, o Governo, para além de adoptar uma política orçamental que transfira para a Segurança Social os recursos legalmente previstos, deverá de imediato desencadear uma reflexão profunda e alargada sobre o Sistema de Segurança Social vigente, as suas características, vícios e limitações, preparando propostas alternativas para a solução dos problemas gravosos que actualmente se fazem sentir e que, dado o seu carácter estrutural, não serão resolvidos pela melhoria da situação económica do País.

O CES acolhe favoravelmente o desenvolvimento das iniciativas em matéria de esquemas privados de prestações complementares da Segurança Social, devendo, porém, a igualdade de condições de oferta de produtos e de serviços prestados verificar-se, também, na fiscalidade, tratando todos os produtos e serviços de modo igual aos PPR.

O CES considera também que determinadas funções de carácter social deverão ser implementadas em período de crise, como meio de, além de parcialmente fazer face ao aumento do desemprego, satisfazer determinado tipo de carências de carácter social. Em particular, é indispensável travar primeiro e procurar erradicar depois as novas formas de marginalização e pobreza.

O CES recomenda que tanto o Estado como as empresas observem com rigor o cumprimento dos seus deveres sociais.

5. O CES permite-se insistir na importância da modernização da Administração Pública (Central, Regional e Local), que deve orientar-se para a efectiva melhoria dos serviços prestados à população, com optimização da utilização dos recursos disponíveis. Em relação à Justiça, entende o CES que deve ser intensificado o apoio judiciário nos tribunais e dotar de meios adequados a Magistratura, ao mesmo tempo que se deverá clarificar a opção política da reforma dos registos de notariado e desonerar fiscalmente os actos notariais.

6. O CES, face ao papel determinante que o investimento público virá a desempenhar na retoma da economia em 1994, à importância que os fundos comunitários assumem no seu financiamento e dada a experiência verificada com a implementação do primeiro Quadro Comunitário de Apoio, manifesta a sua preocupação relativamente aos prováveis atrasos nas transferências desses fundos para Portugal, com a consequente repercussão na data de lançamento dos vários projectos constantes do PDR.
O CES considera, assim, indispensáveis os esforços que o Governo vem desenvolvendo para que sejam encontradas as soluções adequadas no sentido de evitar que os eventuais atrasos no financiamento comunitário comprometam o arranque dos projectos logo no início de 1994.

7. O CES reconhece a importância da inclusão, no documento das GOP 94, das principais áreas de actuação a empreender pelas Regiões Autónomas, apoiadas pelos fundos comunitários no âmbito da solidariedade nacional, os quais se articulam com o PDR.
As infra-estruturas essenciais – transportes, energia e ciência e tecnologia – a ser implementadas permitirão reduzir progressivamente o grau de perifericidade e minorar as assimetrias inter-regionais.

8. O CES regista a intenção de uma intervenção crescente das Autarquias na implementação das linhas de actuação para 1994, nomeadamente no que se refere à redução das assimetrias regionais e às intervenções ligadas à habitação e à renovação urbana. O CES considera que este acréscimo de funções das Autarquias, particularmente na área do ambiente, só poderá ter êxito no plano das realizações concretas mediante uma melhor explicitação dos objectivos a atingir, nomeadamente no domínio das políticas de recursos hídricos e da diminuição/gestão de resíduos sólidos urbanos. A redução efectiva dos recursos financeiros colocados à disposição dos Municípios Portugueses, quer pelo não cumprimento da Lei das Finanças Locais, quer

pela exiguidade das verbas provenientes dos Fundos Comunitários, porá em causa os objectivos atrás expostos. Igualmente se torna necessária uma clarificação de competências que possibilitem uma gestão integrada e contribuam para a progressiva redução das assimetrias regionais.

(Votos a favor: 15; Votos contra: 0; Abstenções: 11)

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PDR

Aprovado no Plenário de 30 de Julho de 1993

I – Aspectos gerais de enquadramento

1. O PDR e a coesão económica e social. O CES salienta, em primeiro lugar, que os sintomas actuais de crise internacional nos planos económico, político e social – inseparáveis das mudanças históricas em curso nos equilíbrios de poder da ordem internacional – em nada diminuem, antes acentuam, a importância como factor condicionante e decisivo para o desenvolvimento de Portugal do conjunto de medidas e instrumentos contidos no Plano de Desenvolvimento Regional.

Independentemente da existência de divergências, mais ou menos significativas, no seio dos diversos parceiros sociais quanto ao significado geral das questões em jogo na presente fase da construção europeia, regista-se, todavia, um consenso quanto à necessidade de respeitar os objectivos da coesão económica e social através do prosseguimento de uma política de efectiva convergência real, tal como ficou consignado no Tratado da União Europeia, em 7 de Fevereiro de 1992, e foi confirmado na cimeira de Edimburgo (11/12 de Dezembro de 1992), que exige a duplicação dos fundos estruturais para o horizonte de 1994-1999, com a necessária compensação do alargamento temporal para seis anos (1).

2. A importância da consulta pública preparatória. O CES considera que os financiamentos comunitários integrados no 2° Quadro Comunitário de Apoio (QCA) devem estar ao serviço de uma estratégia nacional de desenvolvimento, equilibrado e sustentável, definida a partir da situação concreta da economia portuguesa e das suas principais limitações, devendo o PDR prosseguir objectivos com impacto económico e social capaz de transcender as áreas estritamente elegíveis à luz dos regulamentos vigentes.

Nessa perspectiva, não pode o CES deixar de destacar a escassa participação pública possibilitada na fase de preparação do PDR, o que, obviamente, não contribui para o êxito de uma das vertentes visadas pelo mesmo, isto é, a ampliação das modalidades e da intensidade do empenhamento da comunidade nacional na concretização dos objectivos de desenvolvimento do país.

3. Participação social polifacetada. Para o CES a participação social no PDR deve ser entendida de modo polifacetado e como condição indispensável para o sucesso do próprio conteúdo das iniciativas contempladas no referido Plano.

É indispensável ter em consideração tanto as insuficiências do 1° QCA como as enormes tarefas contidas naquele que terá início brevemente. Da conjunção de ambos os factores torna-se claro para o CES que é indispensável encontrar formas institucionais mais articuladas e integradas de cooperação entre a sociedade civil e os diversos níveis

da Administração Pública para executar, acompanhar e avaliar com correcção e transparência os objectivos perseguidos pelos diversos eixos estratégicos e intervenções operacionais do PDR.

O CES alerta para o perigo de se incorrer numa insuficiente atenção a esta exigência de articulação e mobilização adequada entre os diversos protagonistas envolvidos. Semelhante omissão, caso venha a ocorrer, terá certamente graves consequências, conduzindo, nomeadamente, a perda da imprescindível visão de conjunto, a fenómenos negativos de ruído nos circuitos de informação/comunicação e a decorrente e onerosa redundância de intervenções no interior de idênticos quadros programáticos.

4. Para além de 1999. Numa apreciação global das metas e operações patentes no PDR, o CES destaca, desde já, que apesar do valor significativo das verbas envolvidas no âmbito das presentes e complexas negociações comunitárias, a verdade é que elas se revelam, na maioria dos casos, insuficientes para atingir níveis de convergência real satisfatórios nos diversos sectores. Nesse sentido, o CES chama a atenção do Governo para a necessidade de elaborar desde já, em conjunto com os parceiros económicos e sociais, uma reflexão de desenvolvimento estratégico, onde a criação e valorização de recursos nacionais deve ocupar a posição central, que se estenda para além de 1999.

II – Dimensão social e bases para a modernização

5. Emprego e protecção social. O CES constata que apesar da crescente presença das preocupações sociais no discurso e nos documentos comunitários, nomeadamente, a Carta Social de 1989 e o Acordo Relativo à Política Social, anexado ao Tratado da União Europeia, a verdade é que o PDR não consagra a esta dimensão, mesmo nas facetas mais tangíveis da mesma, a importância que em geral, e por maioria de razão na presente conjuntura crítica e recessiva, ela deveria merecer.

O CES considera que o objectivo da criação de 100 000 novos postos de trabalho não só fica aquém dos resultados relativos conseguidos pelas acções do 1° QCA, como é claramente incapaz de contrariar o rápido crescimento do desemprego que se tem vindo a acentuar no nosso país ao longo do derradeiro semestre, com perspectivas de agravamento num período cujos contornos se revelam difíceis de determinar com precisão.

O CES recorda que numa sociedade democrática que pretende construir um modelo de desenvolvimento sustentável, o emprego não pode ser entendido como um simples indicador económico. Trata-se de um fenómeno que requer uma política de solidariedade realista para a sua minimização, bloqueando os fenómenos perigosamente

negativos de exclusão social, incentivando as medidas de criação de emprego, o que só será possível se semelhante objectivo for destacado como uma prioridade.

O CES alerta para os riscos de uma sub-avaliação do número de pessoas em situação de pobreza e exclusão social traduzida em verbas meramente simbólicas.

Face às profundas carências habitacionais do país, com as graves consequências sociais e económicas daí resultantes, o CES reitera a necessidade de inclusão do sector da habitação como área elegível para financiamento comunitário no âmbito deste PDR.

6. Educação, formação profissional e investigação científica e tecnológica. O CES regista que o lugar de destaque conferido às áreas da educação e da «qualificação dos recursos humanos» pelas *Opções Estratégicas* não se encontra suportado em conformidade nas opções e medidas concretas do PDR. O CES atribui, particularmente, a maior importância à educação pré-escolar, pelo que considera como factor profundamente negativo a não elegibilidade dessa área no âmbito dos financiamentos comunitários e do PDR.

Numa altura de reconversão tecnológica da indústria, de exigência de uma maior qualificação e preparação para o desempenho de novas funções no comércio e nos serviços, no início de uma nova Política Agrícola Comum e da entrada em funcionamento pleno do Mercado Único, seria fundamental que pelo menos os níveis de apoio à formação profissional consagrados no período de 1989-1993 se mantivessem, o que efectivamente não ocorre.

Torna-se, em conformidade, necessário aperfeiçoar a eficácia da investigação científica, tendo em vista um melhor aproveitamento dos recursos nacionais, a internacionalização do nosso sistema de Ciência e Tecnologia (C&T) e a melhoria da qualidade dos produtos de Investigação e Desenvolvimento (I&D), aferida pelo mérito dos serviços que presta ao país.

As lacunas na área da educação, formação profissional e I&D constituem óbices civilizacionais estruturais do nosso país, que, sobretudo quando se pretende combater o desemprego num período de crise económica como o actual, terão de ser considerados com um grau de prioridade muito mais elevado.

III – A Modernização da economia

7. Transição e inovação. O CES entende que uma efectiva modernização do país terá de ser global, sustentando o desenvolvimento na valorização cultural, científica, tecnológica, profissional e social dos cidadãos, e da sociedade portuguesa.

Nesse sentido, o CES considera que uma estratégia consistente de modernização económica deve apostar tanto na criação de novas empresas e na penetração em novos

segmentos de mercado, como, igualmente, na valorização da estrutura produtiva existente nos sectores público, privado, cooperativo e social.

Deste modo, os apoios a prestar às empresas e áreas tradicionais, particularmente as que se encontram em situação difícil, não devem ser secundarizados relativamente aos apoios a novos projectos e investimentos.

8. Agricultura. O CES regista, criticamente, uma desvalorização do sector agrícola neste 2° QCA relativamente ao período de 1989-1993. Com efeito, o aumento dos montantes é inferior ao aumento percentual dos fundos, perdendo, portanto, a agricultura peso específico no novo PDR.

Esta perda de importância relativa da actividade agrícola contrasta com a enorme e plural dimensão do mundo rural no nosso país, para além de aumentar as desvantagens competitivas do nosso país comparativamente com outros parceiros comunitários.

Na verdade, o espaço rural integra cerca de 87,3% do território nacional e 35,5% da população (2). Dele dependem directamente mais de 2 milhões de concidadãos, ao que acresce, igualmente, a função de complemento de rendimento, desempenhado pelo labor agrícola, para muitos trabalhadores industriais de empresas fabris de pequena dimensão do Centro e Norte do País.

Urge, pois, reforçar a atenção conferida à agricultura nesta crítica fase de transição, até pela intersecção que o seu correcto desenvolvimento manifesta com outros objectivos de interesse nacional: a preservação de uma reserva alimentar estratégica; a protecção dos recursos e dos habitats naturais; o adequado ordenamento do espaço florestal numa perspectiva capaz de conciliar o uso múltiplo – de promoção económica e conservação dos solos e da paisagem – e a prevenção dos incêndios florestais; o aproveitamento sustentado dos recursos cinegéticos; a viabilização de fontes endógenas e alternativas de produção energética, como a biomassa, entre muitos outros (3).

9. Indústria. A modernização do sector secundário constitui, sem dúvida, uma prioridade nacional tendo em consideração a desvantajosa posição do nosso país no plano internacional e comunitário, e a conexão das opções de política industrial com áreas tão significativas com a energia, os transportes e o ambiente.

A nossa indústria continua, apesar de alguns progressos registados nos últimos anos, a acusar uma produtividade média inferior, e simultaneamente, a consumir mais energia, matérias-primas e a produzir mais resíduos por unidade do PIB do que os restantes parceiros comunitários (4).

A tónica conferida no novo PDR à internacionalização e a escala exigida, em certos casos, para a elegibilidade dos projectos, leva o CES a chamar a atenção do Governo para o perigo de muitas pequenas e médias empresas, uma parte essencial do nosso

tecido industrial, serem excluídas dos sistemas de apoio e incentivos entretanto previstos. Isto não significa, contudo, que, paralelamente, o CES não reconheça a importância do associativismo empresarial para a concepção e execução de projectos economicamente mais interessantes com um mais eficiente aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis.

Considerando o CES necessária a modificação do padrão estrutural da economia portuguesa, não obstante, assinala que é indispensável promover o desenvolvimento e a modernização das estruturas e dos sectores existentes. Em qualquer dos casos, em ordem à optimização dos instrumentos integrantes do PDR, é indispensável a sua articulação com a melhoria das condições de financiamento, nomeadamente, através da actuação sobre o nível das taxas de juro, sobre a fiscalidade e o mercado de capitais.

Por outro lado, o recurso ao capital de risco não se encontra ainda suficientemente explicitado quanto ao seu previsível impacto na vida das empresas já existentes, bem como na formação de novas unidades.

10. Comércio e serviços. No sector do comércio e serviços – ao qual cabe um papel muito importante no nosso processo de modernização – o CES destaca a existência de incertezas e insuficiências sensíveis.

Sendo um sector constituído na sua esmagadora maioria por unidades de pequena dimensão, é fundamental evitar a discriminação de pequenas e médias unidades do sector privado, cooperativo e social. O apoio anunciado a cerca de 10.000 empresas no capítulo da «Gestão de Recursos Humanos» é manifestamente desadequado perante as necessidades reais, não só deste, mas também dos outros sectores.

O CES considera, igualmente, que uma maior atenção deverá ser conferida ao sector dos serviços, contemplando-o com apoios específicos no âmbito do PDR, nomeadamente na área do turismo, promovendo a diversificação qualitativa da oferta, alargando e melhorando, igualmente, a eficácia dos instrumentos de captação da procura interna e externa.

Também o apoio à comercialização, tanto no mercado interno como para o mercado externo, dos produtos agrícolas e silvícolas requer um estímulo superior.

Um dos óbices do nosso comércio com outros países, dentro e fora da Comunidade, reside na débil projecção da imagem de Portugal e dos produtos portugueses no exterior. O CES recomenda ao Governo que no âmbito do PDR se reformulem e dinamizem os mecanismos de coordenação entre o sector privado e a administração pública, nomeadamente o corpo diplomático, de molde a superar esta grave deficiência.

11. Assimetrias regionais. Apesar do visível e significativo investimento nas Intervenções Operacionais no âmbito das «Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento» e na «Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional» – particularmente nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores –, o CES constata a permanência da tendência de litoralização da vida nacional, com particular destaque para a concentração nas áreas metropolitanas. Assim, no domínio dos transportes, telecomunicações e energia, as carências crónicas do interior, com as inevitáveis consequências demográficas, vão, certamente, continuar a manifestar-se muito para além do termo do 2° QCA.

O CES recorda que, tal como se pretende que a Comunidade transfira meios para os quatro países mais atrasados, tentando evitar uma Europa a duas velocidades, também Portugal terá de dotar as suas regiões menos desenvolvidas com meios apropriados, por forma a impedir-se um país a duas velocidades.

IV – A participação da comunidade nos objectivos do PDR

12. Ambiente. As preocupações com a protecção do ambiente e a qualidade de vida têm ganho, tanto ao nível comunitário como em Portugal, um progressivo direito de cidade, sem que contudo a percepção dos problemas e riscos ambientais se possa considerar, ainda, suficientemente clara.

O CES considera que a existência de um Plano Nacional de Política de Ambiente, contendo metas estratégicas – em áreas tão diversas como os recursos hídricos, a gestão e tratamento de resíduos sólidos urbanos e industriais, a conservação da natureza e do património construído, etc. – que se estenderiam para além do próprio PDR, deveria ser um importante e útil instrumento contribuindo para um diagnóstico mais rigoroso das disfunções ambientais e um mais eficaz e partilhado combate às mesmas, envolvendo e mobilizando política, económica e civicamente, os cidadãos, os empresários, os autarcas e a administração central (5).

O CES constata com apreensão que o PDR, tal como apontado, restringe seriamente as possibilidades de concretização dos objectivos contidos no Pacto Ambiental proposto pelo Governo.

13. Saúde, higiene e segurança no trabalho. A melhoria das condições e do ambiente de trabalho constitui objectivo de relevância social inquestionável, pois a saúde e a vida dos trabalhadores têm de ser protegidas de todas as agressões resultantes de concepções desumanizadas da organização do mundo do trabalho.

A promoção da saúde, da higiene e da segurança no trabalho constitui também factor de redução de custos para as empresas e de melhoria da sua capacidade competitiva. O

CES, na sequência do que já se deixou dito no Parecer sobre as Opções Estratégicas, considera que, no quadro do PDR, as preocupações com a saúde, higiene e segurança deverão dar lugar a intervenções específicas, quer nas áreas da educação e da formação profissional, quer no tocante à modernização do tecido económico.

14. Autarquias. Papel decisivo para incentivar uma participação da comunidade nos objectivos do PDR é o desempenhado pelas autarquias, que constituem, de certo modo, um elo intermédio entre o cidadão e a administração central.

O CES considera que as verbas atribuídas pelo PDR para o desempenho das competências inerentes às autarquias são manifestamente escassas, não se verificando a dotação de cada sub-região para investimentos no âmbito das exclusivas competências municipais, com meios no mínimo equivalentes ao QCA anterior, não se tendo em conta, acrescidamente, o aumento percentual verificado no PDR em apreço. Aliás, neste domínio, as dificuldades em encontrar contrapartidas nacionais adequadas para a comparticipação dos financiamentos comunitários convida ao exercício de uma séria reflexão nacional, em que o Governo deverá ter uma quota parte fundamental, sobre as debilidades estruturais dos sistemas de financiamento municipal. Esta reflexão é tanto mais urgente quanto a sua ausência se arriscará a deixar, num futuro próximo, em estado de abandono ou subaproveitamento muitos dos equipamentos e serviços de interesse que, com o apoio comunitário, as autarquias têm vindo a adquirir.

Para evitar, por outro lado, que se registe uma excessiva absorção de recursos financeiros por parte dos municípios das áreas metropolitanas, prejudicando as expectativas legítimas de concelhos, de menor dimensão, localizados em regiões do interior, o CES aconselha a que na Intervenção Operacional designada por «Apoio ao Investimento Autárquico», para além do reforço financeiro que deve verificar-se, se identifique os montantes para as referidas áreas metropolitanas e para cada uma das áreas dos restantes programas regionais.

Por outro lado, tendo em vista as tarefas de crescente complexidade técnica com que se debatem as autarquias, seria conveniente, por analogia com a intervenção operacional «Assistência Técnica», desenvolver um programa dedicado ao apoio técnico às autarquias, ao qual poderiam concorrer associações de municípios.

15. Formas de participação. O CES recorda que só existe participação dos cidadãos se as tarefas ou os problemas para os quais o seu empenho é indispensável forem por eles claramente percepcionados como urgentes e prioritários.

O CES considera imperioso que o apelo à participação social consagrado nas páginas do PDR tenha uma expressão concreta mais visível.

O CES manifesta a sua concordância com o objectivo da consolidação das estruturas associativas empresariais, que o PDR explicita e pretende apoiar com intervenções específicas. Na mesma linha, o CES considera que o PDR deve expressamente apoiar, através de intervenções específicas, as associações sindicais, outras estruturas associativas e instituições marcadamente relevantes e representativas da sociedade civil.

Por outro lado, importa encontrar modalidades de parceria com as empresas e restantes entidades da sociedade civil organizada na execução e gestão de programas, diminuindo o peso excessivo do Estado e aumentando a partilha social das responsabilidades pelos objectivos de interesse nacional do PDR.

O CES recomenda, em particular, a rápida institucionalização das agências de desenvolvimento regional para as finalidades acima referidas.

O CES reforça, também, a necessidade da descentralização, proposta para os municípios e suas associações, e para as juntas metropolitanas, da gestão de programas contendo investimentos municipais, acompanhando o sentido dos princípios da subsidiariedade e da parceria, assegurando-se, igualmente, a participação dos municípios no acompanhamento das diversas acções da sua área geográfica.

O mesmo procedimento deverá ser adoptado relativamente às instituições da sociedade civil e aos programas que envolvam investimentos de incidência ou comparticipação institucional.

16. Acompanhamento e avaliação. Outro nível onde a participação social se coloca com premência é, sem dúvida, nos processos de acompanhamento e avaliação do PDR, que devem ser abertos aos diversos parceiros sociais.

O CES salienta que os indicadores e critérios de avaliação não se podem cingir a uma seca expressão da execução administrativa, devendo conferir prioridade a complexa, mas necessária, avaliação do impacto social e económico das acções nas áreas e comunidades onde tiverem lugar.

Para tanto, deverá o Governo melhorar a definição quantificada dos objectivos a atingir em cada uma das áreas, e fornecer uma explicação objectiva de como os diversos projectos e medidas se articulam, quer entre si, quer com os diferentes objectivos, a fim de que estes sejam alcançados.

O CES reitera o seu empenho em contribuir para o aumento do grau de transparência e responsabilização, oferecendo-se para intervir no processo de avaliação.

Nessa medida, o CES sugere que tanto o Observatório do PDR como o Observatório do Emprego e Formação Profissional realizem um relatório anual de balanço da aplicação do PDR, a submeter a parecer do CES.

17. Consideração final. O CES assinala a maior qualidade do PDR em apreço, face ao PDR anterior, e exorta o Governo, conjuntamente com as iniciativas que os parceiros sociais não deixarão de empreender, a empenhar-se junto das instâncias comunitárias no sentido de que o novo QCA venha, com a urgência requerida, a disponibilizar os meios necessários para atingir os objectivos de interesse nacional da convergência real.

(Votos a favor: 21; Votos contra: 0; Abstenções: 9)

Notas

(1) A referência ao objectivo da coesão económica e social é um tema presente em múltiplos lugares do Tratado da União Europeia. Cf., por exemplo: art. B das «Disposições Comuns», e art. 130 D.

(2) Cf. documento da OCDE sobre indicadores rurais: *C-RUR (92)* 1,18 de Setembro de 1992.

(3) «Em 1990, apesar do rendimento agrícola em Portugal ter sido menos de 1/3 da média da CEE, a contribuição por activo agrícola português foi seis, oito e vinte vezes inferior respectivamente às médias comunitária, francesa e irlandesa», AVILLEZ, Francisco e outros, «Um contributo para a defesa do mundo rural português» (1990), Lisboa, documento de trabalho, p.7.

Quanto à política florestal importa recordar os compromissos internacionais assumidos por Portugal em diversas conferências internacionais onde a questão de um ordenamento sustentável das florestas foi tema central ou importante: Estrasburgo (Dezembro de 1990), Rio de Janeiro (Junho de 1992) e Helsínquia (Junho de 1993).

(4) OECD, *Portugal-Economic Survey 1991-1992* (1992), Paris, OECD Publications Service, pp. 66-67.

(5) A necessidade de um Plano Nacional de Política de Ambiente foi anunciada pelo Primeiro-Ministro Cavaco Silva num discurso televisivo, proferido em 16 de Março de 1990, como prioridade governativa para o final desse ano.

A concepção interdepartamental da política de ambiente é hoje um dado adquirido por quase trinta anos de experiência internacional.

POSIÇÃO
DA CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES-INTERSINDICAL NACIONAL (CGTP-IN)

1. *O Parecer fica muito aquém do que devia em questões essenciais, pois a gravidade da situação actual do país e a necessidade de medidas enérgicas e corajosas para a resolver exigiria que o Conselho Económico e Social tomasse uma posição mais clara e determinada face ao PDR, na medida em que este vem condicionar muitas das futuras opções do desenvolvimento económico e social do país.*

2. *É positivo que o Parecer do CES critique o PDR, nomeadamente no que se refere à «falta de participação na fase de preparação», à «insuficiência (dos meios) para atingir níveis de convergência real satisfatórios», à não consagração da dimensão social, ao reduzido número de novos postos de trabalho previstos, à não atribuição de meios adequados às áreas da educação e da qualificação dos recursos humanos, ao risco de marginalização de muitas pequenas e médias empresas dos sistemas de incentivos a criar, à tendência de concentração dos apoios nas áreas metropolitanas e litorais, à escassez das verbas atribuídas às autarquias e à necessidade de concretizar uma maior participação social.*

3. *Porém, mesmo com estas críticas, o Parecer não chega a pôr em causa as questões de fundo da filosofia do PDR e que, desde a primeira hora, os representantes da CGTP-IN levantaram:*

> ***3.1.*** *O documento do Governo aparece como uma manta de retalhos, feita a partir dos projectos em carteira nos Ministérios e nas Comissões de Coordenação Regional e não corresponde a uma estratégia de desenvolvimento coerente, definida a partir da situação concreta da economia portuguesa e das suas principais limitações; não existem objectivos definidos, nem coerência destes com os recursos e com as actividades previstas; ou seja, é evidente o carácter utilitarista da sua apresentação, já preparado para ser traduzido nas modalidades de intervenção que os Regulamentos dos Fundos Estruturais consagram, mas, para além de definir as formas de acesso aos Fundos Comunitários, nada se adianta sobre a quantificação dos objectivos e as políticas sectoriais em que eles se deveriam inserir, nem se pode ver como a sua aplicação irá contribuir para o verdadeiro desenvolvimento do país.*

3.2. *Na determinação de prioridades, os apoios ao sector produtivo, de forma a criar as condições para a modernização das empresas e sectores existentes e para a defesa dos postos de trabalho, no contexto da integração comunitária, não são suficientemente priorizados nem têm atribuídos os apoios financeiros que a sua importância justificaria. A preferência implícita do PDR pelos novos empreendimentos, como via de modernização da estrutura produtiva existente, reconhecidamente atrasada, é uma escolha estratégica errada e insuficiente, como o demonstra a situação actual de crise no país, depois da aplicação do primeiro Quadro Comunitário de Apoio.*

O país vai dispor nesse período de montantes significativos, mesmo que estes não cheguem à duplicação real das verbas transferidas anualmente no decurso do 1° QCA. Estes montantes tão significativos deveriam ter levado o Governo a fazer uma reflexão mais séria e profunda sobre os resultados da aplicação dos Fundos Estruturais até agora, nomeadamente para concluir se a sua utilização teria conseguido compensar as empresas e a economia nacional dos efeitos negativos introduzidos pela aplicação de muitas das políticas comunitárias.

4. *O problema do emprego é, e vai continuar a ser, a questão central do nosso desenvolvimento económico e social para os próximos anos e a sua resolução dependerá não só da política macroeconómica que for levada à prática, como também das prioridades do próprio PDR.*

O desemprego tem vindo a agravar-se desde o início do ano e têm aumentado as tentativas de despedimentos colectivos e de encerramento de empresas, parte das quais beneficiou impunemente dos fundos comunitários, o que indicia o agravamento brutal do desemprego se não forem tomadas medidas firmes para pôr cobro a esta situação.

Deveriam ser criadas condições para apoiar, inclusive na fase de concepção e formulação de projectos, as pequenas e médias empresas existentes, nas quais continua e continuará concentrada a maioria do emprego existente, tendo-se em especial atenção as regiões mais desfavorecidas e que mais necessitam de apoio a nível técnico.

A defesa dos actuais postos de trabalho, a sua viabilização efectiva, além de contribuir para não diminuir ainda mais o nível de emprego, é uma opção fundamental na actual situação em que a dinamização do consumo privado e o aumento da confiança dos consumidores tem um papel tão importante para combater a actual fase recessiva da economia portuguesa e da economia europeia, no seu conjunto.

Qualquer análise séria da situação do emprego em Portugal tem de tomar em consideração o elevado grau de subemprego existente, a percentagem crescente de trabalhadores com vínculos de trabalho precários, o número de trabalhadores

colocados em situação de reforma antecipada, o alastramento de formas atípicas de trabalho (embora hoje já se reconheça que entre 60 a 80% dos trabalhadores com trabalho temporário ou a tempo parcial prefere contratos de trabalho permanentes e a tempo inteiro) e o número crescente do que a OCDE classifica envergonhadamente de desempregados «desencorajados» que já nem procuram encontrar trabalho e, por isso, não são considerados oficialmente de desempregados.

O que se está já a passar abertamente nos outros países da OCDE deveria servir de alerta para o que nos pode vir a acontecer nos próximos tempos: em 1990, no conjunto de países da OCDE, havia 24 milhões de desempregados oficiais; em 1993, este número deve atingir os 36 milhões! A própria OCDE veio recentemente reconhecer que «fazer recuar o desemprego deve ser hoje o objectivo primordial dos governos dos países da OCDE» e que estes governos deveriam impedir que o desemprego se agravasse ainda mais, tornando impossível a sua reabsorção mais tarde.

Neste contexto, a «previsão» da criação de apenas cem mil postos de trabalho, durante o período de seis anos, «induzidos directa ou indirectamente pela execução das acções previstas no PDR» não pode passar sem um veemente protesto das organizações sindicais representativas dos trabalhadores.

5. *A estratégia da educação, da formação e da qualificação dos trabalhadores é decisiva para o desenvolvimento económico e social do país. Esta questão exige uma abordagem diferente da que foi prosseguida até agora e diferente da que o PDR parece querer implantar.*

A «formação ao longo de toda a vida activa» deveria enquadrar todas as acções a desenvolver e traduzir-se nomeadamente na preocupação constante de melhorar as competências para responder às inovações tecnológicas, manter a capacidade de aprender, permitir orientar a formação para domínios com maior probabilidade de emprego futuro. Isto implica uma acção deliberada com vista à melhoria da qualidade dos sistemas de educação/formação (formação de formadores, reciclagem de professores, participação dos parceiros sociais, descentralização e implicação das forças a nível local, multiplicação de acções inovadoras, melhoria e reformulação dos instrumentos). Implica também a consagração do direito à formação profissional e a garantia do acesso à formação (licenças para acções de formação, bolsas, etc.).

Face à insuficiente formação dos trabalhadores no activo, em que a taxa confessada de analfabetismo dos mais de 14 anos continua superior aos 11% e em que mais de 60% só dispõe da escolaridade obrigatória, é forçoso reconhecer que o tipo de abordagem que tem sido levado a cabo na formação profissional não é o mais adequado nem tem contribuído, como deveria, para assegurar uma melhor adaptação

da formação às capacidades dos trabalhadores e às necessidades da economia, nomeadamente no que se refere à antecipação das mutações industriais.

6. *A introdução de novas tecnologias e de novos processos de produção depende, em grande parte, da participação e intervenção dos trabalhadores, num processo negocial que exige o reforço dos seus direitos e o reconhecimento do papel das suas organizações.*

Uma estratégia de «modernização» assente na destruição sistemática do sector produtivo existente, na precarização das relações de trabalho, na política de baixos salários e no afrontamento das organizações dos trabalhadores é uma política condenada ao fracasso.

É necessário dar uma dimensão social às políticas seguidas, visando aumentar a coesão social e eliminar as situações de exclusão social que tendem a generalizar-se, é necessário garantir o direito ao trabalho e ao salário digno, garantir uma protecção social eficaz no desemprego, na velhice e na doença.

7. *Quer por opção do Governo, quer porque o método de trabalho seguido a isso conduziu, é hoje claro que durante a vigência do 2° QCA as assimetrias regionais no nosso país se vão agravar ainda mais. O Governo tem procurado iludir esta grave questão nacional, apresentando valores per capita elevados na região do Alentejo, quando é sabido que esta região perdeu dezenas de milhar de habitantes nos últimos anos e tem uma densidade populacional cada vez mais fraca**.*** *Os próprios números constantes do documento do Governo mostram que são as regiões mais desenvolvidas que mais receberão, agravando assim o atraso e a desertificação das regiões do interior.*

8. *A maior transparência, rigor e responsabilização na aplicação do PDR deveriam ter levado o Governo a propor formas de acompanhamento e controlo que permitissem uma maior intervenção dos parceiros sociais, como aliás apontam os próprios regulamentos comunitários.*

É necessária uma maior transparência dos critérios de acesso aos Fundos e uma maior responsabilização dos beneficiários finais. A possibilidade dos parceiros sociais acompanharem os trabalhos em cada um dos Comités de Acompanhamento a criar para cada forma de intervenção permitiria assegurar uma maior transparência e uma melhor adequação dessas formas à realidade de cada sector ou região.

A intervenção dos trabalhadores e dos seus legítimos representantes deveria ser assegurada a todos os níveis. Desde logo, a nível do próprio PDR. Mas, também, a nível de cada programa operacional ou de uma das outras formas de intervenção dos

Fundos Estruturais. A intervenção das estruturas regionais deveria ser garantida, quer no que se refere às intervenções de âmbito regional, quer no que se refere à aplicação na região de programas de âmbito nacional (o que, até hoje, não tem acontecido).

As referências vagas que constam na parte final do documento do Governo não são suficientes para assegurar estes direitos e é negativo o facto do Governo não ter considerado no PDR o Parecer anterior do CES, nomeadamente as propostas e sugestões incluídas no seu ponto 1.

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

REGIME DO ARRENDAMENTO URBANO NÃO HABITACIONAL

Aprovado no Plenário de 30 de Junho de 1993

O anteprojecto de diploma apresentado pelo Governo ao Conselho Económico e Social não pode deixar de merecer um juízo globalmente negativo e uma recomendação de que não seja levado à forma de lei.

Não servindo o articulado proposto, sequer como base de trabalho, deve, consequentemente, providenciar-se pela alteração do Código Civil no que toca à regulamentação do contrato de locação e do Código de Processo Civil no que toca à regulamentação da cessão do arrendamento.

O Governo solicitou e obteve da Assembleia da República autorização legislativa (Lei n.° 14/93, de 14 de Maio) para introduzir alterações no regime do arrendamento urbano para habitação. O CES é de parecer que todas as matérias de arrendamento deviam ser objecto de uma análise global e sistémica pelas razões já referidas e por isso defende, caso o Governo persista em legislar sobre o arrendamento habitacional e não habitacional, dever formular um projecto único, harmónico e global.

No entanto, esta discordância, assumida pelo Conselho, não implica que este não recomende ao Governo a necessidade de legislar criteriosamente, neste domínio. E sobre esta questão pode formular algumas conclusões, umas assumidas consensualmente, outras aprovadas por maioria, que poderão servir de linhas programáticas gerais orientadoras para o legislador:

1.

a) Entende o Conselho que o Governo deve legislar neste domínio do arrendamento, aperfeiçoando o sistema legal vigente, mas legislando de acordo sempre com o princípio da igualdade, da justiça, da proporcionalidade para toda e qualquer categoria de contrato de locação, sem discriminar cidadãos ou actividades económicas.

b) Esse aperfeiçoamento passa pela fixação de regimes jurídicos diferenciados entre contratos de locação de pretérito e de futuro, e em que o esforço da reforma deve incidir sobre a criação de meios processuais adequados de actualização das rendas contratuais, por forma a que se atinja o desiderato de renda contratual justa.

c) Entende-se que, quando os contratos perdurem e sempre que a nova renda seja superior ao dobro da até então em vigor, o montante daquela apenas será pago, sem prejuízo das actualizações normais que em relação ao seu todo sejam de entretanto aplicar, à razão de um quinto do aumento além do dobro por e em cada um dos cinco períodos anuais que imediatamente se seguirem.

Nos critérios de avaliação deve tomar-se em conta um factor de correcção monetária reportado ao período contratual decorrido desde o início do contrato, factor esse que

deverá assentar nos coeficientes de desvalorização que no ano civil, então em curso, estiver em vigor para efeitos de determinação da matéria colectável referente à alienação de bens de imobilização, nos termos do artigo 43° do Código do IRC e artigo 47° do Código do IRS.

Sempre que seja requerida a intervenção das Comissões Arbitrais para actualização das rendas, logo a partir do mês seguinte ao da apresentação do respectivo requerimento, será exigível pelo locador uma nova renda calculada com base nos referidos coeficientes de desvalorização monetária, sem prejuízo da aplicabilidade, se for o caso do regime estabelecido supra, quando a nova renda seja superior ao dobro da até então em vigor.

d) As actualizações subsequentes a «actualizações extraordinárias para fixação da renda justa» devem obedecer a valor fixado por portaria governamental, tendo por referência o índice de preços no consumidor sem rendas.

e) Deve estabelecer-se que as Comissões Arbitrais para determinação do valor das rendas, quando tenham de intervir, deverão ser equitativamente compostas e constituídas em termos que garantam o seu eficiente funcionamento, tendo, designadamente, em atenção, como critérios de avaliação, a localização do imóvel, o seu nível de conforto e de conservação, o custo da construção e todos os demais factores relevantes para uma justa definição do seu valor locativo.

Das decisões de tais comissões caberá recurso para os tribunais comuns nos termos gerais de Direito e retrotraindo-se o efeito da decisão final à data do respectivo pedido, após o que o locador apresentará ao locatário para pagamento imediato os recibos correspondentes à nova renda e aos ajustamentos que houver lugar em relação às rendas, entretanto, vencidas, não podendo ser considerados juros quer moratórios, quer compensatórios, tendo em atenção a fixação da correcção monetária.

f) Nos arrendamentos de pretérito não devem instituir-se mecanismos de limitação da sua renovação automática.

g) Em caso de trespasse ou cessão da posição do arrendatário, deve existir sempre arbitragem para a fixação de nova renda, exigível a partir do mês seguinte à data do trespasse ou cessão da posição do locatário, salvo o acordo estipulado entre as partes, e deve clarificar-se na nova legislação a efectiva natureza do direito de preferência do locador configurado no RAU, em caso de trespasse ou cessão do locado, esclarecendo-se, de uma vez por todas, que não é lícito e é fundamento de invocação de caducidade do contrato de locação, a transmissão autónoma do direito ao arrendamento, seja por via

contratual, seja por via de execução coerciva, caso já não subsista estabelecimento comercial ou industrial ou para o exercício de profissão liberal ou actividade de carácter ideal ou não lucrativo na data do trespasse ou cessão.

Deve igualmente consagrar-se que o locador tem direito a exigir arbitragem para a fixação de nova renda sempre que se verifique a transmissão por título oneroso ou gratuito de mais de dois terços do capital social das sociedades comerciais em nome colectivo, por quotas em comandita simples ou por quotas, e ainda em caso de transmissão de acções representativas do capital social das sociedades anónimas e em comandita por acções.

h) Quando tenha existido trespasse ou cessão da posição do arrendatário há menos de dois anos, anteriormente à data da entrada em vigor da lei que vier a ser publicada, deve ser facultado ao trespassário ou cessionário a possibilidade de amortização integral e imediata do valor do trespasse ou da cessão.

i) Quando tenha existido trespasse ou cessão da posição do arrendatário há menos de cinco anos, anteriormente à data da entrada em vigor da lei que vier a ser publicada, devem ficar isentos de reavaliação ou avaliação extraordinária, por cinco anos, os respectivos arrendamentos.

2.

a) Nos arrendamentos de futuro, assegurada a fixação e manutenção da renda justa, não deve ser instituída a figura do «contrato a termo» sem renovação automática.

b) Deve criar-se uma nova figura contratual, mista de arrendamento com opção de compra, no final do período de renovação automática da sua duração, mediante a constituição de uma fórmula aritmética de fixação do preço, para o exercício da opção de compra, à semelhança das fórmulas que se constituíram para a remição do contrato enfitêutico.

Esta tipologia contratual deveria merecer bonificação fiscal em sede de Sisa, de Contribuição Autárquica, de IRS e IRC como forma incentivadora da actividade de empresas, vocacionadas para o investimento imobiliário, e como figura jurídica mista distinta do contrato de *leasing*, podendo as rendas pagas nesta tipologia contratual ser integralmente consideradas como encargos para efeitos tributários.

c) Deve incluir-se, na reforma proposta, regulamentação nova, designadamente quanto ao sistema de fixação da indemnização para o despejo com fundamento em

demolição para efeitos de aumento de capacidade ou de renovação urbana, como forma de contribuir para a reconstrução de prédios e áreas urbanas degradadas.

d) Deve estabelecer-se que os montantes das compensações devidas pelos senhorios, em casos de denúncia dos contratos, estarão isentos de impostos.

e) Deve determinar-se poder ser estipulado, desde que por escrito, que quaisquer obras de conservação ordinária, extraordinária ou de beneficiação, nos termos em que as mesmas são previstas nos artigos 11° e seguintes do regime de arrendamento urbano, aprovado pelo Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro, fiquem total ou parcialmente a cargo do arrendatário, e as quais, se impostas ou determinadas pelas autoridades administrativas em função do fim específico do contrato, não carecerão de autorização do senhorio, quando devam ser suportadas pelo arrendatário.

(Votos a favor: 20; Votos contra: 5; Abstenções: 4)

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (CIP)

A CIP formula como reserva e invocando o respeito que deverá haver pelos princípios gerais e legais relativos à liberdade contratual, que os contratos de arrendamento para fins não habitacionais que de futuro venham a ser celebrados não deverão poder ser objecto de renovação automática do prazo contratual.

Deverá, pois, permitir-se a sujeição de tais contratos a um prazo de duração efectiva livremente convencionado pelas partes e a constar de estipulação expressa, na falta da qual será de um ano, imperativamente renovável para o senhorio até ao máximo de cinco anos.

Igualmente se deverá admitir a possibilidade de renovação dos contratos em referência no fim do prazo, por período igual se para tanto outro não houver sido expressamente estipulado e então não se verificar denúncia por qualquer das partes, feita por carta registada com aviso de recepção e antecedência não inferior a sessenta dias, podendo, porém, ser livremente convencionado outro prazo para a denúncia do senhorio e que supletivamente será de seis meses quando o contrato tenha duração igual ou superior a cinco anos.

Também se considera que deverá prever-se que, nos contratos com duração efectiva superior a cinco anos, o regime de actualização anual das rendas possa ser livremente convencionado pelas partes, desde que tal estipulação conste expressamente do contrato ou de documento posteriormente assinado pelas partes.

Por fim, deverá prever-se a atribuição de benefícios fiscais ou outros aos rendimentos provenientes de contratos de arrendamento com estipulação do prazo, quando de duração superior a cinco anos, devendo tais benefícios ser proporcionais ao número de anos fixado para o termo do contrato.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DO COMÉRCIO PORTUGUÊS (CCP)

[Parecer do CES - 1.a)b)]

O princípio constitucional da igualdade é um princípio de igualdade material – que deve ser conjugado com os princípios da justiça e da proporcionalidade – e não de igualdade formal.

Por essa razão, consentem-se desigualdades de tratamento formal que visem repor a igualdade material em situações de partida diferentes. É o que se chama discriminação positiva, largamente admitida pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Tais discriminações positivas, que o Governo admitiu no seu projecto, reflectem-se na consagração de situações excepcionais com perfeita aplicação no caso das pequenas empresas, designadamente as comerciais, dado o momento muito difícil que estas atravessam.

A actualização súbita e não razoável das rendas em contratos pretéritos contraria o esforço de modernização e de reconversão das empresas, afigura-se incomportável para grande parte destas e defrauda a expectativa criada às partes no momento da celebração dos contratos.

A abertura da CCP, ao admitir o princípio de rendas contratuais justas, não equivale a hipotecar a viabilidade de um grande número de empresas à pretensão de actualizações não faseadas nem ponderadas, tendo em conta a realidade presente do universo empresarial português.

Os custos económicos e empresariais, por um lado, e sociais e sócio-laborais, por outro, virtualmente decorrentes desses aumentos são muito superiores aos custos para os senhorios decorrentes da actual situação dos arrendamentos.

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Aprovado no Plenário de 14 de Junho de 1993

1. O CES analisou o documento «Opções Estratégicas» e assinala que, no desconhecimento do Plano de Desenvolvimento Regional, o parecer que está em condições de emitir encontra-se fortemente condicionado, pois, na ausência de tal documento e de qualquer quantificação das Opções, ficamos apenas com uma enunciação de opções mais ou menos genéricas, relativamente às quais, em muitos aspectos, é difícil discordar, mas que também não suscitam adesões convictas.

O CES não abdica do seu direito de emitir parecer sobre o documento «Plano de Desenvolvimento Regional», antes da sua apresentação às instâncias comunitárias, comprometendo-se a fazê-lo no mais curto prazo possível, de forma a não atrasar o processo negocial.

2. O CES constata que o documento em análise é omisso quanto ao nível e às formas que deverá assumir a participação da sociedade civil na concretização das Opções e na implementação do PDR. Ora, o sucesso ou insucesso de um Plano de Desenvolvimento Regional depende muito do grau de envolvimento e empenhamento das instituições da sociedade civil e mesmo dos cidadãos. Sem pôr em causa o poder/responsabilidade de decisão final da Administração, afigura-se indispensável que as instituições da sociedade civil sejam chamadas e incentivadas a participar activamente em todas as fases dos programas integrados no PDR, através de formas desburocratizadas e descentralizadas.

Atendendo à indefinição quanto à regionalização e à necessidade de evitar repetir os erros verificados na gestão do 1° QCA, importará definir um modelo institucional de gestão do PDR (e seus programas) que consagre a efectiva participação de outras entidades, para além da Administração Central (nomeadamente das CCR), quer como autênticos parceiros na gestão, quer como entidades que, isoladamente ou em associação, possam assumir responsabilidades de gestão autónoma.

No mesmo sentido, deve ser prevista a atribuição da responsabilidade pela gestão aos municípios ou suas associações, quando a comparticipação nacional for assegurada ou participada pelos municípios.

A participação dos parceiros económicos e sociais nos vários Comités de Acompanhamento a criar no novo Quadro Comunitário de Apoio deverá ser assegurada, de forma a melhorar a ligação das intervenções financiadas pelos fundos comunitários com a realidade económica e social onde se inserem.

Torna-se imperioso que o CES aprecie anualmente os relatórios de execução das Opções e do PDR.

3. Quanto às Opções em si, o CES considera indispensável prevenir quaisquer visões vanguardistas que pretendam fazer tábua rasa das estruturas produtivas existentes. Não é razoável nem conveniente que se pretenda equacionar a construção de um novo tecido empresarial e institucional, através de um processo de ruptura, que inviabilize processos de continuidade entre o que existe e o que se ambiciona criar. O CES considera inaceitável qualquer visão que pretenda fazer assentar a construção do futuro apenas no contributo, aliás inestimável, dos jovens e provoque a expulsão dos menos jovens do mercado de emprego e, concomitantemente, a sua marginalização social.

4. O ritmo do crescimento do desemprego e o acentuar do ambiente recessivo suscitam justificadas preocupações aos parceiros sociais e à população em geral, de que o CES se faz eco. A evolução descrita dificulta processos inadiáveis de modernização e pode pôr em causa a convergência real, quer quanto ao desenvolvimento económico, quer quanto aos níveis de bem-estar e qualidade de vida. Para além de políticas activas de promoção do emprego e da reinserção profissional e social dos desempregados, afigura-se necessário evitar que interpretações rígidas dos critérios de convergência nominal inviabilizem a convergência real e o relançamento do crescimento, designadamente dificultando a melhoria da competitividade das empresas.

5. O CES considera redutora a análise da competitividade do sistema económico contida no documento em análise. De facto, no quadro do Mercado Único e da UEM, apesar da maior liberdade de circulação dos factores, a concorrência entre Nações manter-se-á, assumindo a forma de concorrência entre sistemas sociais de âmbito nacional/regional. Em mercado aberto, a competitividade das empresas (consideradas isoladamente) dependerá cada vez mais da competitividade global dos sistemas socioeconómicos envolventes, que é determinante para viabilizar qualquer estratégia ambiciosa de mudança de especialização.

6. Neste sentido, o CES considera oportuno recordar, aqui, que deve ser atribuída a prioridade máxima à educação, à formação e ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e repete o que já deixou dito no seu parecer sobre as Grandes Opções do Plano para 1993, sublinhando «*que, face aos grandes desafios a enfrentar até ao final do século, Portugal terá de fazer uma aposta estratégica na educação e na formação, quer como factor de valorização pessoal, quer como factor que permita fundar a competitividade das nossas estruturas produtivas na qualidade do trabalho. O CES considera, assim, que a formação no sistema educativo deve ter uma larga base cultural, científica e social, permitindo a adaptação à mudança. Deverão igualmente*

ser desenvolvidas fórmulas modulares de formação, tanto nas fases terminais do sistema educativo, como no sistema de Formação Profissional, que permitam quer o desenvolvimento de perfis profissionais especializados de elevada qualidade na formação inicial, quer reconversões bem sucedidas ao longo da vida activa» .

7. Mas a competitividade global do sistema socioeconómico nacional deverá assentar, também, em processos seguros a construir nas seguintes áreas:

– defesa, melhoria e reforma do sistema de protecção social em geral e do sistema de segurança social em particular;

– melhoria do sistema de saúde e dos sistemas de protecção ambiental;

– melhoria das condições de trabalho, nomeadamente a nível da higiene e segurança no trabalho;

– promoção da habitação como factor de melhoria da qualidade de vida, mas também como factor facilitador da mobilidade e de redução da saturação dos espaços urbanos metropolitanos, onde é necessário conceder uma atenção especial aos transportes colectivos;

– melhoria da qualidade dos recursos humanos, das políticas activas de emprego e do dinamismo e transparência das relações de trabalho, conducentes à melhoria dos salários reais e ao aumento da confiança dos consumidores, factor essencial para a retoma económica;

– melhoria dos sistemas de formação profissional e, nomeadamente, reforço da formação contínua dos trabalhadores;

– custo aceitável do capital e funcionamento transparente dos mercados financeiros, com margens de intermediação mais reduzidas;

– custos de energia competitivos, não tributados fiscalmente, de evolução previsível a médio prazo;

– «externalidades» a preços competitivos: telecomunicações, transportes, carga burocrática;

– sistema fiscal competitivo com o dos nossos concorrentes, em especial permitindo reinvestimento em modernização e expansão .

8. Julga o CES necessário que na concretização das Opções Estratégicas se vá mais longe, fornecendo indicações aos agentes económicos e sociais e suscitando a sua mobilização.

Assim, procuraremos ilustrar esta ideia. O CES manifesta a sua concordância com a enunciação, como linha prioritária de acção, do objectivo de «...explorar as virtualidades geo-económicas da posição de Portugal, procurando inseri-lo nas rotas marítimas, aéreas e de telecomunicações que organizam relações entre regiões europeias, e destas com outros continentes, oferecendo, simultaneamente, esse potencial aos países do Centro e Norte europeus...». Mas, considera que não basta enunciar uma orientação, é necessário dar-lhe concretização, sugerindo, por exemplo, a aposta num grande aeroporto vocacionado para ser porta de entrada e saída da Europa para voos transcontinentais supersónicos que, aqui, se articulassem com voos subsónicos para toda a Europa, viabilizando uma grande área de serviços internacionais, novas oportunidades para o nosso turismo e transporte aéreo.

Similarmente, afigura-se necessária uma aposta na modernização dos nossos portos e aeroportos, tornando-os competitivos e articulando-os, por exemplo, por via marítima, com portos como Roterdão ou ligando Sines a Madrid por uma linha ferroviária de transporte rápido de mercadorias.

9. Independentemente da avaliação que se faça sobre a redução das assimetrias regionais, afigura-se necessário prosseguir o esforço de redução dessas assimetrias. Sendo certo que os investimentos em regiões mais desenvolvidas do litoral podem ter um efeito reprodutivo, também é certo que a ausência ou insuficiência de instrumentos compensatórios dos atrasos e condicionantes das regiões deprimidas provocam efeitos contraprodutivos, não só para as regiões em causa mas também para o conjunto do País.

10. Ao mesmo tempo, com vista a travar a progressiva rarefacção demográfica, a quebra da auto-sustentação do tecido produtivo e consequente artificialização económica das Regiões do interior e das Regiões Autónomas, compete ao Estado, a par da transferência de recursos, canalizar para essas Regiões projectos de relevância nacional, ou seja, projectos alicerçados em vantagens competitivas que cada uma dessas Regiões apresentam. Como exemplo, refira-se, no caso da Região Autónoma dos Açores, o aproveitamento da situação geográfica do Arquipélago para o desenvolvimento de centros nacionais de investigação científica e tecnológica nos domínios, por exemplo, da Oceanografia, Sismologia e Vulcanologia, que lhe garanta os alicerces para uma base económica competitiva e uma relevância nacional que contribua para a coesão económica e social do País.

11. Tendo em conta a necessária e progressiva compatibilização entre o crescimento económico e a protecção do ambiente – consignada na meta estratégica do conceito de desenvolvimento sustentável –, o CES considera de grande importância que os critérios da qualidade e monitorização ambiental sejam integrados, de modo mais efectivo, no processo de decisão e execução dos projectos a serem financiados no âmbito do Segundo Quadro Comunitário de Apoio. Com o mesmo objectivo, a Administração deve estimular a participação do público, das organizações não governamentais e da comunidade científica, disponibilizando, com eficácia e transparência, toda a informação relevante sobre os projectos em causa.

O CES considera, ainda, que as Opções Estratégicas deverão privilegiar aquelas áreas onde a protecção ambiental mais directamente se reflecte na elevação da qualidade de vida das populações:

- identificação e salvaguarda dos recursos hídricos através, nomeadamente, de uma gestão integrada por bacia hidrográfica, capaz de coordenar acções quer no plano interno, quer no plano externo, em particular no necessário diálogo com Espanha para garantir a segurança em quantidade e qualidade dos caudais dos grandes rios internacionais que desaguam no litoral português (Douro, Tejo e Guadiana);

- apoio ao esforço das autarquias para se atingirem, a breve trecho, as médias comunitárias, tanto na vertente do abastecimento domiciliário de água, como no que concerne à drenagem e tratamento das águas residuais;

- melhoria e alargamento das estruturas destinadas à gestão, tratamento e reciclagem de resíduos, em particular os sólidos urbanos e os industriais;

- comparticipação efectiva no esforço de modernização tecnológica das empresas, no duplo sentido de um melhor aproveitamento da energia e matérias-primas e da redução dos impactos ambientais negativos.

12. O CES considera que o princípio da coesão económica e social a nível comunitário não pode sofrer desvalorização ou adiamento a pretexto da crise. A activação de tal princípio é, ainda, mais justificada numa conjuntura como a actual. A UEM beneficia mais os países mais desenvolvidos e os impactos quer do Mercado Único, quer da UEM, quer de políticas comunitárias, como a relativa às posições nas negociações no âmbito do GATT, têm efeitos assimétricos sobre as diferentes economias.

Uma economia frágil, pequena e aberta como a portuguesa tem, assim, de beneficiar de compensações pelos impactos que sofre. O Fundo de Coesão, na sua configuração actual, não constitui o instrumento adequado e proporcional para apoiar Portugal a enfrentar os problemas e desafios com que se confronta. Portugal tem de se bater, nas instâncias comunitárias, pela operacionalização imediata dos necessários instrumentos compensatórios.

(Votos a favor: 27; Votos contra: 0; Abstenções: 7)

DECLARAÇÃO DE VOTO
DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO

Ao votar o Parecer do CES sobre as «Opções Estratégicas», documento que define as linhas de actuação governativa para o período 1994-1999 e que constitui o enquadramento do PDR, os representantes do Governo não podem deixar de se abster.

Com efeito, o Parecer refere-se quase exclusivamente ao futuro PDR, portanto a um documento que ainda não está em apreciação no CES. O seu contributo para a avaliação e para eventuais alterações das «Opções Estratégicas» é, assim, muito limitado.

* * * * * * * *

DECLARAÇÃO DE VOTO
DOS REPRESENTANTES DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Votamos favoravelmente este Parecer, por considerarmos enunciadas as principais opções estratégicas que permitirão superar os primeiros atrasos estruturais do País perante a Comunidade Europeia onde nos integramos e no mundo.

1. Consideramos que as transformações qualitativas a operarem na Região Autónoma da Madeira, perante o Plano de Desenvolvimento Regional, a conhecer oportunamente, e tendo em conta o quadro macroeconómico regional, exige não só a canalização dos fundos estruturais comunitários, mas também a solidariedade do Governo da República na participação financeira, de modo a viabilizar os projectos e infra-estruturas fundamentais e prioritárias ao nosso desenvolvimento económico e social.

2. Conjuntamente, deverão ser encontrados meios de os ultrapassar, permitindo que deixemos de ser uma Região ultra-periférica em toda a sua amplitude.

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

REGULAMENTAÇÃO DAS AUTORIDADES DE SAÚDE

Aprovado no Plenário de 10 de Maio de 1993

Considerações preliminares

a) Os projectos em apreço decorrem de legislação já aprovada e publicada – Estatuto do Serviço Nacional de Saúde – que não foi sujeita à apreciação do Conselho Económico e Social, facto que o CES verberou na sua reunião Plenária de 9 de Outubro de 1992 e que, inevitavelmente, reduz a eficácia das opiniões agora formuladas. Este pedido de audição do CES, nesta fase do processo de regulamentação daquele diploma básico, não poderá legitimar a prática anterior, nem ser encarado como uma aquiescência do CES quanto àquele Estatuto.

Com efeito, os projectos em apreço vêm explicitar claramente as características centralizadoras do novo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, que se manifestam quer por uma excessiva intervenção do Ministério da Saúde, mormente na nomeação dos responsáveis das Administrações Regionais de Saúde, reforçando, assim, uma estrutura organizacional vertical de comando e controlo de tipo burocrático, quer por uma deslocação de competências até agora ao nível dos distritos para o nível das regiões;

b) Sendo louvável o pedido de audição do Conselho sobre os dois documentos enviados, estes constituem apenas uma parcela dos vários diplomas regulamentares previstos no Estatuto do SNS. E embora se pense que também estes virão a ser apreciados pelo Conselho, teria sido benéfica e desejável a sua apresentação na globalidade;

c) Muitos dos artigos destes regulamentos ficam aquém do expresso na legislação habilitante, o que não parece boa prática regulamentar (v.g. os nºs 1 dos artigos 2° e 5°);

d) Avança-se já para uma definição de Regiões, quando a matéria da regionalização ainda não foi objecto de decisão da AR;

e) Entende-se que o quadro legislativo traçado fica aquém das linhas para que aponta o preâmbulo em matéria de descentralização.

I – Apreciação na generalidade

1. O projecto de decreto-lei revela uma posição que assenta mais numa vigilância e defesa da Saúde Pública, com carácter burocrático, quando deveria ficar bem vincado o papel também pedagógico dos médicos de saúde pública.

Daí que a função de Autoridade de Saúde não pode nunca ser desgarrada das restantes inerentes ao médico de saúde pública.

2. Louva-se a independência da Autoridade de Saúde que este projecto reconhece.

II – Apreciação de alguns aspectos específicos

1. Das funções das Autoridades de Saúde devem constar como modelo de intervenção preferencial a **informação**, a **formação**, a **motivação**, a **persuasão** e, só por último, a punição.

2. No final do artigo 2°, nº 2 deverá ser acrescentado «...susceptíveis de interferirem no estado de saúde da população».

3. Deverá ser eliminada a expressão «preferencialmente» do nº 2 do artigo 4°, sendo aditados dois números novos com a seguinte redacção:

nº 3 - Em caso de impossibilidade, podem ser nomeados médicos de outra carreira, designadamente de clínica geral;

nº 4 - O desempenho de funções de autoridade de saúde não impede o exercício de outras actividades próprias da carreira em que está inserido, devendo, todavia, prevalecer sobre elas.

4. No preâmbulo do artigo 7° deverá acrescentar-se, no final, «designadamente».

Na alínea e) do mesmo artigo deverá substituir-se «estabelecimentos industriais» por «estabelecimentos de qualquer sector de actividade económica e equipamentos sociais».

Na alínea i) deverá, no final, acrescentar-se «em articulação, nos casos pertinentes, com o Serviço de Inspecção do Trabalho».

5. Seja eliminada a alínea d), do nº 7, da proposta de decreto-lei sobre Autoridades de Saúde.

6. Que o mesmo diploma revogue expressamente o Decreto-Lei nº 569/76, de 19 de Julho, e o Decreto-Lei nº 48 322, de 6 de Abril de 1919.

7. Deverá substituir-se, no final do artigo 8°, nº 2 «destas» por «que se venham a revelar necessários».

(Votos a favor: 29; Votos contra: 0; Abstenções: 10)

DECLARAÇÃO DE VOTO
DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO

1. *Os representantes do Governo votaram contra o Parecer da Comissão Especializada de Política Económica e Social (Provisória) sobre os Decretos-Lei relativos ao «Regulamento das Administrações Regionais de Saúde» e à «Regulamentação das Autoridades de Saúde».*

Com efeito:

- *Não se assumem como genericamente adequadas nem correctas, quer no plano técnico quer no plano jurídico, nem as considerações preliminares nem a apreciação na generalidade;*

- *Entende-se que as críticas formuladas não são objectivas nem construtivas, não contendo formulações alternativas passíveis de discussão.*

2. *Apenas foram votadas, por se considerarem válidas, algumas recomendações contidas na «Apreciação de Alguns Aspectos Específicos» e, designadamente:*

- *Pontos 4., 5., 6., 7., 8. e 9. do Parecer sobre a «Regulamentação das Administrações Regionais de Saúde»;*
- *Todas as recomendações específicas (II) sobre a «Regulamentação das Autoridades de Saúde».*

3. *Coerentemente com o que atrás se referiu, votou-se contra a «conclusão» (III) do Parecer referente à «Regulamentação das Administrações Regionais de Saúde».*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES - INTERSINDICAL NACIONAL (CGTP-IN)

A revisão da legislação de Saúde, encetada com a publicação, em 24 de Agosto de 1994, da Lei de Bases da Saúde (Lei nº 48/90), está ferida de grave limitação: a deficiente audição das entidades interessadas e, em particular, a total desconsideração das opiniões e propostas apresentadas pelas organizações representativas dos trabalhadores, os quais são, simultaneamente, utentes do SNS:

Recordamos, a propósito, a proposta aprovada pelo Plenário do CES na sua reunião de 9 de Outubro de 1992 e na qual era suscitada ao Governo «a conveniência de, antes de qualquer novo passo no processo legislativo, este projecto (Do Estatuto do SNS), bem como quaisquer outros relativos à reforma do SNS, serem submetidos à apreciação do CES».

E se o Governo teve em conta a segunda parte da recomendação do Conselho, sujeitando a parecer do CES os projectos hoje em discussão, o mesmo não sucedeu com o próprio Estatuto do SNS – afinal o diploma base enformador de todas as grandes opções que irão condicionar a regulamentação posterior –, o qual foi aprovado sem a audição do CES nem a participação das organizações representativas dos profissionais de Saúde.

Tal facto reduz a eficácia das críticas, opiniões e recomendações emitidas pelo CES em sede de apreciação da legislação regulamentar e permite um equívoco que o Parecer aprovado procura, e bem, acautelar ao salientar que «Este pedido de audição do CES, nesta fase do processo de regulamentação daquele diploma básico, não poderá legitimar a prática anterior, nem ser encarado como uma aquiescência do CES quanto àquele Estatuto».

É conhecido o desacordo da CGTP-IN quanto ao estatuto do SNS:

- *seja quanto ao favorecimento da prestação privada de cuidados de saúde em detrimento dos serviços públicos, consolidando por esta via tratamentos diferenciados entre portugueses com estatutos sociais e económicos distintos;*
- *seja quanto à governamentalização, centralização e partidarização do sistema, introduzida pela forma como se prevêem as nomeações dos responsáveis dos serviços aos mais diversos níveis e pela configuração dos órgãos de consulta previstos.*

Neste contexto, é positivo que o Parecer em apreço salvaguarde, nas «Considerações Preliminares», as posições de cada organização em relação ao próprio Estatuto do SNS, criando condições para gerir e equilibrar as diferentes opiniões existentes e garantindo um consenso mais alargado na apreciação dos diploma regulamentares.

Por outro lado, e embora não contemple todas as críticas e alternativas por nós formuladas, o Parecer acolhe boa parte da posição defendida pela CGTP-IN, nomeadamente, quanto:

- *às «características centralizadoras do novo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde»;*
- *à «excessiva intervenção do Ministério da Saúde na nomeação dos responsáveis»;*
- *ao reforço de «uma estrutura organizacional vertical de comando e controlo de tipo burocrático»;*
- *ao facto de o projecto de diploma não assegurar «a eficiência na administração da saúde», e*
- *à diminuição da «capacidade de decisão a nível local, onde deveria residir o cerne da verdadeira auto-regulação de todo o sistema».*

conseguindo um equilíbrio para o qual a CGTP-IN se empenhou e que teve um contributo decisivo do Senhor Presidente da Comissão Especializada.

Assim,

A CGTP-IN vota favoravelmente o Parecer do CES sobre os projectos de Decreto-Lei relativos ao «Regulamento das Administrações Regionais de Saúde» e à «Regulamentação das Autoridades de Saúde».

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

PROJECTO DE DECRETO-LEI RELATIVO AO REGULAMENTO DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE SAÚDE

Aprovado no Plenário de 10 de Maio de 1993

Considerações Preliminares

a) Os projectos em apreço decorrem de legislação já aprovada e publicada – Estatuto do Serviço Nacional de Saúde – que não foi sujeita à apreciação do Conselho Económico e Social, facto que o CES verberou na sua reunião Plenária de 9 de Outubro de 1992 e que, inevitavelmente, reduz a eficácia das opiniões agora formuladas. Este pedido de audição do CES, nesta fase do processo de regulamentação daquele diploma básico, não poderá legitimar a prática anterior, nem ser encarado como uma aquiescência do CES quanto àquele Estatuto.

Com efeito, os projectos em apreço vêm explicitar claramente as características centralizadoras do novo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, que se manifestam quer por uma excessiva intervenção do Ministério da Saúde, mormente na nomeação dos responsáveis das Administrações Regionais de Saúde, reforçando, assim, uma estrutura organizacional vertical de comando e controlo de tipo burocrático, quer por uma deslocação de competências até agora ao nível dos distritos para o nível das regiões;

b) Sendo louvável o pedido de audição do Conselho sobre os dois documentos enviados, estes constituem apenas uma parcela dos vários diplomas regulamentares previstos no Estatuto do SNS. E embora se pense que também estes virão a ser apreciados pelo Conselho, teria sido benéfica e desejável a sua apresentação na globalidade;

c) Muitos dos artigos destes regulamentos ficam aquém do expresso na legislação habilitante, o que não parece boa prática regulamentar (v.g. os nºs 1 dos artigos 2° e 5°);

d) Avança-se já para uma definição de Regiões, quando a matéria da regionalização ainda não foi objecto de decisão da AR;

e) Entende-se que o quadro legislativo traçado fica aquém das linhas para que aponta o preâmbulo em matéria de descentralização.

I – Apreciação na generalidade

O projecto de decreto-lei que visa aprovar o regulamento das Administrações Regionais de Saúde sugere a este Conselho os seguintes comentários e recomendações:

1. Utiliza modelos de programação vertical e diminui a capacidade de decisão a nível local, onde deveria residir o cerne da verdadeira auto-regulação de todo o sistema com vista à sua eficiência e garantia da qualidade dos cuidados de saúde.

2. Não assegura a eficiência na administração da saúde, a qual visa, fundamentalmente, a obtenção de resultados de saúde, o que implica a presença de capacidades e competências técnicas inerentes à profissão médica e a outras profissões da área da saúde, as quais devem participar de modo destacado nos principais órgãos de decisão.

3. Deverá ser fixado um prazo para o regime de instalação das ARS, se ele não constar de regulamentação genérica.

4. Deverão ser clarificados os regimes de tutela, uma vez que não se definem com rigor quais os actos sujeitos à tutela.

5. Não parece funcional que os Hospitais Centrais e os Hospitais Universitários dependam dos Coordenadores Sub-regionais, pelo que se recomenda a solução de que os estabelecimentos de saúde dos Concelhos sede da Região fiquem na directa dependência dos Conselhos de Administração das ARS.

6. Para a participação do cidadão, elemento chave na gestão do SNS, estabelece órgãos meramente consultivos que, pela sua natureza e previsível dimensão, estão, à partida, condenados à inoperância.

II – Apreciação de alguns aspectos específicos

1. Deve estar explícito o perfil dos membros do Conselho de Administração, o qual deve incluir sempre um médico das carreiras médicas que possua o grau de Consultor, após audição da Ordem dos Médicos (artigo 5°).

2. Os Coordenadores Sub-regionais (artigo 9°) devem ser preferencialmente médicos e, nesse caso, obedecer aos critérios já definidos para o elemento médico do Conselho de Administração.

3. Tendo em conta as funções definidas para o Gabinete de Planeamento e Apoio Técnico (artigo 14°) este deve ser preferencialmente dirigido por um médico.

4. Deverão ser acrescentadas duas competências aos Conselhos de Administração das ARS (art. 6°):

- a humanização dos serviços, e
- o estímulo ao desenvolvimento do apoio domiciliário aos doentes, não só pelo Estado, mas também através das Misericórdias, Instituições Particulares de Solidariedade Social e das Associações de Família, em termos a definir com rigor.

5. Deverá acrescentar-se a menção a «clínicas particulares» na alínea a) do nº 4 do artigo 18°, incluindo-se também neste número a actividade, na área de cuidados de saúde, dos técnicos de diagnóstico e terapêutica.

6. Deve clarificar-se, no artigo 31°, a intenção de fazer transitar **todo** o pessoal para os novos mapas, para o que se sugere que o número 2 se inicie por «Todo o pessoal...».

7. Deverá ser previsto um prazo alargado para que cessem as situações descritas no nº 2 do artigo 32°, permitindo assim solucionar os problemas que as mesmas possam criar, se aplicadas imediatamente, aos serviços e às pessoas.

8. Deve ser reconhecido o direito de representação, reclamação e queixa às organizações representativas dos utentes.

9. No que respeita aos Conselhos Regionais de Saúde (art. 11°):

- o excessivo número, previsto, de representantes dos Municípios e dos Centros de Saúde poderá inviabilizar o funcionamento do Conselho, pelo que se recomenda que essa representação seja de um número idêntico ao dos futuros agrupamentos de concelhos ou ao número de distritos compreendidos na região, em ambos os casos e no que respeita aos representantes dos Municípios por proposta da Associação de Municípios;
- deverão ainda ter assento no Conselho Regional representantes dos Utentes, da Segurança Social, das Misericórdias e dos profissionais de Saúde;

– deve ficar expresso que é o próprio Conselho que elabora o seu regulamento, o qual deverá ser aprovado na primeira reunião .

10. No que respeita às Comissões Concelhias de Saúde (art. 1 2°), convirá prever que:

– os presidentes são eleitos de entre os seus membros;

– as Comissões reúnem, ordinariamente, duas vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocadas pelo seu presidente;

– às Comissões compete emitir «pareceres» e não só dar informações, devendo, ainda, no final do nº 2, acrescentar-se «ou por iniciativa dos seus membros»;

– deve ficar expresso que o Regulamento é aprovado pela Comissão;

– deverão ainda ter assento na Comissão representantes dos Profissionais de Saúde.

III – Conclusão

Em síntese, espera o CES que os comentários e as recomendações emitidas sejam tidos em conta na reformulação do projecto de decreto-lei, por forma a que o mesmo e sobretudo a sua execução não contribuam para um enquadramento burocrático da medicina praticada no âmbito do SNS e viabilizem benefícios em eficiência e qualidade aos cuidados de saúde prestados à população.

(Votos a favor: 29; Votos contra: 0; Abstenções: 10)

DECLARAÇÃO DE VOTO
DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO

1. *Os representantes do Governo votaram contra o Parecer da Comissão Especializada de Política Económica e Social (Provisória) sobre os Decretos-Lei relativos ao «Regulamento das Administrações Regionais de Saúde» e à «Regulamentação das Autoridades de Saúde».*

Com efeito:

- *Não se assumem como genericamente adequadas nem correctas, quer no plano técnico quer no plano jurídico, nem as considerações preliminares nem a apreciação na generalidade;*
- *Entende-se que as críticas formuladas não são objectivas nem construtivas, não contendo formulações alternativas passíveis de discussão.*

2. *Apenas foram votadas, por se considerarem válidas, algumas recomendações contidas na «Apreciação de Alguns Aspectos Específicos» e, designadamente:*

- *Pontos 4., 5., 6., 7., 8. e 9. do Parecer sobre a «Regulamentação das Administrações Regionais de Saúde»;*
- *Todas as recomendações específicas (II) sobre a «Regulamentação das Autoridades de Saúde».*

3. *Coerentemente com o que atrás se referiu, votou-se contra a «conclusão» (III) do Parecer referente à «Regulamentação das Administrações Regionais de Saúde».*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES - INTERSINDICAL NACIONAL (CGTP-IN)

A revisão da legislação de Saúde, encetada com a publicação, em 24 de Agosto de 1994, da Lei de Bases da Saúde (Lei nº 48/90), está ferida de grave limitação: a deficiente audição das entidades interessadas e, em particular, a total desconsideração das opiniões e propostas apresentadas pelas organizações representativas dos trabalhadores, os quais são, simultaneamente, utentes do SNS:

Recordamos, a propósito, a proposta aprovada pelo Plenário do CES na sua reunião de 9 de Outubro de 1992 e na qual era suscitada ao Governo «a conveniência de, antes de qualquer novo passo no processo legislativo, este projecto (Do Estatuto do SNS), bem como quaisquer outros relativos à reforma do SNS, serem submetidos à apreciação do CES».

E se o Governo teve em conta a segunda parte da recomendação do Conselho, sujeitando a parecer do CES os projectos hoje em discussão, o mesmo não sucedeu com o próprio Estatuto do SNS – afinal o diploma base enformador de todas as grandes opções que irão condicionar a regulamentação posterior –, o qual foi aprovado sem a audição do CES nem a participação das organizações representativas dos profissionais de Saúde.

Tal facto reduz a eficácia das críticas, opiniões e recomendações emitidas pelo CES em sede de apreciação da legislação regulamentar e permite um equívoco que o Parecer aprovado procura, e bem, acautelar ao salientar que «Este pedido de audição do CES, nesta fase do processo de regulamentação daquele diploma básico, não poderá legitimar a prática anterior, nem ser encarado como uma aquiescência do CES quanto àquele Estatuto».

É conhecido o desacordo da CGTP-IN quanto ao estatuto do SNS:

- *seja quanto ao favorecimento da prestação privada de cuidados de saúde em detrimento dos serviços públicos, consolidando por esta via tratamentos diferenciados entre portugueses com estatutos sociais e económicos distintos;*
- *seja quanto à governamentalização, centralização e partidarização do sistema, introduzida pela forma como se prevêem as nomeações dos responsáveis dos serviços aos mais diversos níveis e pela configuração dos órgãos de consulta previstos.*

Neste contexto, é positivo que o Parecer em apreço salvaguarde, nas «Considerações Preliminares», as posições de cada organização em relação ao próprio Estatuto do SNS, criando condições para gerir e equilibrar as diferentes opiniões existentes e garantindo um consenso mais alargado na apreciação dos diploma regulamentares.

Por outro lado, e embora não contemple todas as críticas e alternativas por nós formuladas, o Parecer acolhe boa parte da posição defendida pela CGTP-IN, nomeadamente, quanto:

- *às «características centralizadoras do novo Estatuto do Serviço Nacional de Saúde»;*
- *à «excessiva intervenção do Ministério da Saúde na nomeação dos responsáveis»;*
- *ao reforço de «uma estrutura organizacional vertical de comando e controlo de tipo burocrático»;*
- *ao facto de o projecto de diploma não assegurar «a eficiência na administração da saúde», e*
- *à diminuição da «capacidade de decisão a nível local, onde deveria residir o cerne da verdadeira auto-regulação de todo o sistema».*

conseguindo um equilíbrio para o qual a CGTP-IN se empenhou e que teve um contributo decisivo do Senhor Presidente da Comissão Especializada.

Assim,

A CGTP-IN vota favoravelmente o Parecer do CES sobre os projectos de Decreto-Lei relativos ao «Regulamento das Administrações Regionais de Saúde» e à «Regulamentação das Autoridades de Saúde».

PARECER
DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

SOBRE

GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1993

Aprovado no Plenário de 9 de Outubro de 1992

Os membros do Conselho Económico e Social congratulam-se com a entrada em funcionamento do Conselho. Trata-se de um órgão importante de diálogo, participação e concertação nos domínios económico e social, que deverá desempenhar um papel fulcral na concepção, e na mobilização de vontades, conducentes à execução da estratégia de desenvolvimento económico e social do País e de reforço da eficácia e credibilidade desta, tanto interna como externa.

O CES regista a submissão a parecer pelo Governo, nos termos legais, e previamente ao envio à Assembleia da República, das GOP 93, documento que contém as linhas estratégicas de actuação para 1993 nas áreas das políticas económicas e sociais. O CES considera também da máxima importância a submissão a parecer do Conselho, anunciada pelo Governo, da estratégia de desenvolvimento para o médio prazo subjacente ao próximo PDR/QCA.

1. O CES analisou o relatório das GOP 93, registando que a estratégia de actuação proposta pelo Governo traduz-se nas seguintes opções:

- prosseguir o esforço de afirmação de Portugal no Mundo;
- fortalecer a competitividade e o movimento de internacionalização;
- assegurar a coesão social e o bem-estar dos portugueses.

O CES emite o seguinte parecer, que é o «parecer possível», atendendo quer ao reduzido prazo concedido, quer aos condicionalismos derivados da recente entrada em funcionamento do Conselho, designadamente quanto à ausência de apoio técnico qualificado.

2. O CES considera adequado que em 1993 se vise fortalecer a competitividade, promover a internacionalização da economia e assegurar a coesão social e o bem-estar dos portugueses. O CES considera que efectivamente é fundamental para o País conseguir um desenvolvimento sólido e sustentável, não podendo deixar de acentuar o ambiente internacional de grande incerteza aos vários níveis – político, social, económico, cujos efeitos podem pôr em causa os pressupostos macroeconómicos e de ajuda comunitária subjacentes às GOP 93 – e, no plano interno, as dificuldades que se constatam, nomeadamente, nos sectores industrial, comercial e agrícola.

3. O CES considera importante que no enunciado das linhas de actuação que concretizam as GOP a convergência real surja à frente da nominal. A convergência real, pelo que representa em termos de nível de vida e de bem-estar, deverá constituir o fim

último da actuação e não deverá ser posta em causa. A convergência nominal deve ser entendida como necessária para a criação de condições de solidez e estabilidade para a convergência real e sua sustentabilidade.

4. O CES considera que a importância em progredir na convergência real ganha relevo face ao objectivo enunciado nas GOP do reforço da coesão económica e social na Comunidade, que o Conselho considera ser um objectivo correcto. É inquestionável, para o CES, que a coesão económica e social ao nível da Comunidade se deve traduzir para Portugal na modernização do aparelho produtivo, na melhoria dos recursos humanos, no reforço da coesão social interna e na redução das desigualdades regionais.

5. O CES considera que a opção de que Portugal participe de forma activa no núcleo duro da construção europeia não deverá levar o Governo a privilegiar a convergência nominal em detrimento da convergência real, pois isso significaria dificuldades acrescidas para as empresas em 1993. Tal situação seria preocupante, tendo em conta os impactos desfavoráveis, nos últimos dois anos, dos efeitos conjugados das altas taxas de juro, das altas taxas de inflação e da valorização do escudo. Neste contexto o CES considera como insuficientes as medidas enunciadas para promover o fortalecimento da competitividade das empresas portuguesas e excessivo o realce que é dado ao papel do investimento estrangeiro.

6. O CES considera que as GOP para l993 omitem algumas das principais desvantagens comparativas do nosso tecido económico que importa também superar, tais como o custo do capital e da energia, a «inexistência» de um mercado de capitais e o peso da fiscalidade, o que acarreta como consequência a ausência de medidas para eliminar ou atenuar algumas dessas desvantagens.

7. O CES avalia como positiva, embora não suficientemente precisa na sua articulação, a referência à política de ambiente, em alguns dos seus diversos componentes, presentes nas GOP para 1993. O CES julga indispensável sublinhar que a existência de uma política de ambiente, integrada, eficaz e de alcance estratégico, é, nos nossos dias, uma condição essencial para um modelo de desenvolvimento sustentável, fundado na promoção da qualidade de vida dos cidadãos, na modernização do tecido económico, e na utilizacão racional dos recursos naturais renováveis e não renováveis.

8. O CES tomou boa nota de que, para o Governo, a ordem das GOP não reflecte qualquer grau de prioridade, e em particular que a terceira GOP não é subsidiária das outras duas. Compreende-se que assim seja, porque a melhoria das condições sociais e do nível de vida deve constituir o fim último da actuação governativa. O CES chama a

atenção para que, por outro lado, a melhoria da coesão social reflecte-se também na compreensão e aceitação do projecto de desenvolvimento e constitui elemento fulcral para a mobilização dos agentes económicos e sociais em torno deste projecto.

9. O CES vê com preocupação a actual indefinição na construção comunitária e, muito particularmente, a falta de clarificação das perspectivas financeiras desta. O CES considera fundamental o cumprimento do calendário acordado para a implementação do Pacote Delors II e do Fundo de Coesão, que remete uma decisão para a cimeira de Edimburgo. O CES salienta que considera importante que o Pacote Delors II e o Fundo de Coesão tenham em conta a evolução da construção europeia. Com efeito, o Mercado Único, o Espaço Económico Europeu, eventuais aumentos na abertura dos mercados comunitários a países terceiros (na sequência de acordos no GATT ou no quadro do auxílio ao Leste) apontam para a necessidade de reforço daqueles instrumentos, em particular para os Estados-membros menos desenvolvidos.

10. Paralelamente, o CES refere que a resposta a estes desafios que se colocam a Portugal no contexto comunitário – promover o seu ajustamento estrutural, preparando-se para a UEM, e responder aos choques externos – implica por parte da CE, no ano de implementação do Mercado Único e do EEE, o reforço dos mecanismos comunitários de redistribuição. Neste sentido, o CES considera essencial a aplicação em Portugal, já no início de 1993, do Fundo de Coesão num montante apropriado. Considera também fundamental que a negociação do novo QCA, a realizar também em 1993, seja orientada numa dimensão prospectiva, integrando respostas em diversas áreas aos problemas e desafios que a economia e sociedade portuguesas irão enfrentar, o que implica, por parte da Comunidade Europeia, um alargamento das intervenções estruturais quer a tipos de despesa quer a áreas até aqui não elegíveis, designadamente sociais. Simultaneamente, no sentido de compatibilizar os esforços de convergência real e nominal, dever-se-ia procurar conseguir co-financiamentos a taxas de comparticipação mais elevadas.

11. O CES salienta que os impactos estruturais decorrentes do processo de ajustamento irão distribuir-se de forma assimétrica sobre sectores, regiões e grupos sociais. O CES considera que na concretização das GOP, antecipando os impactos sociais, deverão ser activados instrumentos e políticas de justiça e de solidariedade, por forma a que aquilo que é encarado como um processo que beneficiará toda a comunidade se distribuirá por todos e que, por outro lado, os custos do ajustamento não se tornem insuportáveis para alguns grupos da população, designadamente os mais débeis.

12. Neste sentido, o CES refere que deverá ser prestada particular atenção:

- ao combate à marginalização social, sobretudo atendendo a que esta pode conduzir a situações de exclusão, e ao aumentar da violência e da toxicodependência;

- à correcta integração das comunidades imigradas, sob pena de se criarem situações de marginalização ou exclusão;

- ao reforço das redes de solidariedade, designadamente de apoio à terceira idade.

13. O CES considera importante prosseguir políticas de concertação que permitam continuar a conciliar a redução da inflação com o crescimento real dos salários, tendo em conta a evolução da produtividade. Considera o CES que devem partilhar de tal enquadramento quer a evolução das remunerações mínimas, quer a evolução das pensões e de outras prestações da segurança social.

14. O CES considera da máxima importância a modernização da Administração Pública (Central e Local), que deve orientar-se para efectiva melhoria dos serviços prestados à população com optimização da utilização dos recursos disponíveis. Para tal processo, considera o CES dever ser conquistada a adesão e o empenhamento dos que ao serviço público decidiram dedicar a sua actividade profissional. Diálogo e concertação permanentes e total transparência são condições para que a valorização das qualificações dos trabalhadores e a sua mobilidade interna possam ser levadas à prática sem espectros de discriminação ou marginalização.

15. O CES salienta a necessidade de a reforma do sistema de Segurança Social ser promovida com urgência, nomeadamente no que concerne aos sistemas de financiamento e de gestão e à melhoria das prestações, possibilitando a integração de novos esquemas complementares de iniciativa privada ou social, designadamente de natureza mutualista e/ou resultantes de contratualização. O Estado deverá assumir as responsabilidades previstas na Lei de Bases da Segurança Social, evitando vazios socialmente gravosos.

16. O CES considera importante a descentralização. Salienta, no entanto, que quaisquer transferências de competências devem ser precedidas de adequada definição de conteúdos e âmbitos e acompanhadas dos recursos necessários ao seu exercício. O CES chama a atenção para a necessidade de se identificarem nas GOP os domínios em

que as transferências são meramente administrativas (v.g. entre níveis diferentes da Administração) e aquelas em que se trata de transferências para a sociedade civil, recomendando a clarificação, designadamente das suas modalidades.

17. O CES recomenda que as iniciativas de descentralização aos vários níveis e diversas áreas e, designadamente, em matéria de segurança social (em função da sua específica natureza), só se processem com directa participação dos parceiros sociais e institucionais e no respeito pelo princípio da subsidiariedade.

18. No que respeita à transferência de competências da administração central para as autarquias locais, o CES considera que ela deve assentar nos seguintes princípios orientadores:

- cada uma das novas atribuições a descentralizar deverá ter uma relação directa com o objectivo de aproximar os serviços e os centros de decisão dos cidadãos utentes, com evidente benefício para eles;

- as condições de transferência deverão assegurar, no presente e no futuro, que as autarquias locais receptoras possam desenvolver as respectivas actividades com adequada eficiência e eficácia;

- as iniciativas de descentralização só devem concretizar-se se as atribuições, os poderes e os meios constituírem uma unidade homogénea de gestão integrada e não condicionada directa ou indirectamente.

19. O CES regista a referência às Regiões Autónomas no tocante à continuidade dos grandes programas operacionais, apoiados pelos fundos comunitários e no âmbito da solidariedade nacional com estas regiões ultraperiféricas. A construção de infra-estruturas essenciais, designadamente as consignadas nas GOP 93, deverá permitir diminuir as assimetrias que separam estas Regiões dos níveis nacional e comunitário.

20. O CES considera que, face aos grandes desafios a enfrentar até ao final do século, Portugal terá de fazer uma aposta estratégica na educação e na formação, quer como factor de valorização pessoal, quer como factor que permita fundar a competitividade das nossas estruturas produtivas na qualidade do trabalho. As GOP 93, ao ligarem a educação básica e secundária – e mesmo os programas de educação de adultos – exclusivamente à opção de assegurar a coesão social e o bem-estar dos portugueses, põem em causa o valor desta formação como instrumento de qualificação dos recursos humanos para a competitividade e para o desenvolvimento da inovação e

da qualidade. O CES considera, assim, que a formação no sistema educativo deve ter uma larga base cultural, científica e social, permitindo uma adaptação contínua à mudança. Deverão igualmente ser desenvolvidas fórmulas modulares de formação, tanto nas fases terminais do sistema educativo, como no sistema de formação profissional, que permitam quer o desenvolvimento de perfis profissionais especializados de elevada qualidade na formação inicial, quer reconversões bem sucedidas ao longo da vida activa.

21. O CES considera muito importante o desenvolvimento de acções destinadas a apoiar e estimular a produção, valorização e difusão da cultura portuguesa, bem como ao desenvolvimento das trocas culturais com outros países, nomeadamente, com aqueles com os quais Portugal mantém relações históricas. A afirmação de Portugal no Mundo passa, necessariamente, pelo aumento do esforço de formação e treino de agentes capazes de produzirem, valorizarem e difundirem, nacional e internacionalmente, valores culturais.

22. No domínio da Ciência e Tecnologia, o Conselho considera ser particularmente importante recuperar rapidamente os atrasos do sistema, adequando os recursos à estratégia, concretizando as GOP através de acções sustentadas sobre a oferta científica e tecnológica e sobre a procura, promovendo a endogeneização dos resultados da investigação científica e tecnológica no sistema económico e social.

23. O CES regista com agrado o esforço de investimento em novos hospitais, posto que a saúde é um sector fundamental à melhoria das condições de vida. Mas não pode deixar de referir que a política de saúde não se pode limitar a esse esforço, devendo tornar-se mais fácil o acesso à generalidade dos cuidados de saúde, devendo promover-se um processo de racionalização (integrado e não exclusivamente financeiro) que evite impactos negativos – e, nomeadamente, uma redução das comparticipações do Estado na aquisição de medicamentos ou no custeamento dos actos médicos.

24. O CES regista como muito positiva a valorização dada nas GOP ao fortalecimento da família, à juventude e ao incentivo do diálogo entre gerações. O CES salienta que a habitação constitui o espaço social em que se desenvolvem as relações familiares. Deve, portanto, ser promovido o acesso à habitação com qualidade. O CES considera que o esforço que o Estado se propõe desenvolver é manifestamente insuficiente para cumprir com os objectivos e as funções sociais a prosseguir na área da habitação.

(Votos a favor: 23; Votos contra: 4; Abstenções: 7)

DECLARAÇÃO DE VOTO
DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO

1. *As grandes opções do plano constituem um documento estratégico do Governo, definindo as linhas de actuação governativa e as grandes metas mobilizadoras para os agentes económicos e sociais. As grandes opções do plano para l993 são:*

- *prosseguir o esforço de afirmação de Portugal no Mundo;*
- *fortalecer a competitividade e o movimento de internacionalização da economia;*
- *assegurar a coesão social e o bem-estar dos portugueses.*

O Governo vê portanto com agrado a apreciação global positiva expressa no parecer do CES. Reforça-se assim a credibilidade desta estratégia, tanto no tocante aos agentes nacionais como aos agentes, instituições e organizações internacionais, e aumenta-se a mobilização em torno do projecto de desenvolvimento económico e social de Portugal.

2. *O Governo salienta a sua posição, em concordância com o CES, de que a convergência nominal não será prosseguida em detrimento da real – a convergência «real deverá constituir o fim último da [sua] actuação». Com efeito, é para o Governo claro que a estabilidade macroeconómica é condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento sustentado. São assim elementos fundamentais da estratégia global do Governo: o papel predominante reservado aos mecanismos de mercado, a abertura da economia ao exterior, o papel do Estado na provisão de infra-estruturas económicas e sociais, a limitação do peso do Estado na economia e, de uma forma geral, a criação de condições apropriadas para a acumulação de capital físico e humano.*

3. *O Governo partilha da preocupação do CES quanto ao clima internacional de grande incerteza aos vários níveis (político, económico e social), como aliás se constata no relatório das GOP. Neste sentido, o Governo salienta que o cenário macroeconómico para 1993 se baseou nas previsões do FMI – uma das mais reputadas organizações internacionais – tendo sido integrada uma dimensão de prudência. Refira-se que, por exemplo, para uma previsão do crescimento do PIB/PNB mundial ligeiramente superior a 3%, as GOP apresentam uma previsão de crescimento económico para Portugal (tradicionalmente superior ao mundial) de apenas 3%.*

Poderá haver lugar a revisão daquele cenário se, entretanto, organizações internacionais vierem a apresentar novas previsões e serão tomadas as medidas de política económica e social que atenderem a essa nova situação.

4. *O Governo é sensível às observações do CES quanto à necessidade de melhorar as condições sociais, razão porque contempla, na terceira opção, actuações com esse fim. O Governo é particularmente sensível, e constituem também preocupações suas, ao combate à marginalização social e à exclusão e ao apoio à terceira idade.*

5. *O Governo é também sensível às observações do CES sobre a necessidade de reforma da Segurança Social, à qual procederá de acordo com o que está subscrito no Acordo Económico e Social.*

6. *O Governo considera que a transferência de novas responsabilidades para os municípios é uma faceta essencial de um processo de descentralização, a concretizar em diálogo com todos os agentes e sempre tendo em vista uma melhor prestação de serviços ao cidadão. As transferências de competências têm assim de ter como referencial uma avaliação permanente das reais vantagens do seu exercício por parte dos municípios, tendo em vista a economia do processo, a eficácia da sua gestão e o bem-estar dos cidadãos.*

7. *No tocante à Saúde, o Governo regista a valorização que o CES faz do esforço de investimento em novos hospitais. Salienta que a política de saúde está a ser orientada numa óptica de justiça distributiva. Apesar dos esforços de racionalização, no que o Governo não pode deixar de estar de acordo com o CES, esta prioridade da política de saúde tem tradução num aumento do esforço financeiro do Estado nesta área, o que permitirá evitar impactos sociais negativos.*

8. *O Governo não pode deixar de estar em desacordo com as observações do ponto 6 do Parecer. Com efeito, não é em GOP anuais que deverão ser feitas análises de bloqueamentos ou atrasos estruturais, sendo antes de privilegiar as actuações necessariamente de âmbito anual e inseridas em estratégias de médio prazo. Saliente-se também que questões como a do custo do capital ou o funcionamento do mercado de capitais relevam mais dos comportamentos dos agentes nesses mercados do que da actuação do Estado, cujo papel seria de definição de enquadramentos legais ou de monitorização das condições de funcionamento. O peso da fiscalidade, dos mais baixos da Europa comunitária, não constitui uma desvantagem comparativa.*

Mesmo assim, não se poderá dizer que há «ausência de medidas para eliminar ou atenuar algumas dessas desvantagens». Nas GOP é explicitamente referida a

liberalização dos movimentos de capitais, para além das medidas tendentes a reduzir a inflação – que constituem os meios mais eficazes de reduzir o custo do capital.

No tocante à energia, não obstante tratar-se de uma desvantagem comparativa permanente da economia portuguesa, deverá salientar-se que Portugal não é dos países da Comunidade com custo mais elevado deste factor. Por outro lado, a política energética mereceu destaque nas GOP, sendo uma das suas orientações a redução do custo da energia para a economia portuguesa. Neste sentido, as GOP incluem uma secção onde são apresentadas linhas de actuação, com impacto na redução do custo deste factor.

9. *O Governo considera também que a apreciação feita no Parecer à actuação na área da habitação não é correcta, uma vez que o esforço a fazer em 1993 no sector não se mede exclusivamente – nem principalmente – pelo Orçamento do Estado. Este esforço é visível directamente nos apoios financeiros à construção e aquisição da habitação e, indirectamente, em regimes fiscais mais favoráveis, em subsídios ou na adopção de medidas que promovam o acesso à habitação, nomeadamente dos grupos sociais mais carecidos.*

O Governo considera que a participação da sociedade civil é fundamental para a solução do problema da habitação, intervindo em complemento da actuação do Estado. Neste sentido serão disponibilizados pelo Estado solos aptos para a construção e será fomentado o crescente envolvimento das instituições financeiras do País, designadamente através de uma forte política de incentivos orientados por preocupações de natureza social.

10. *O Governo não considera excessivo o realce dado ao investimento estrangeiro. Isto não só atendendo à dimensão relativa da actuação proposta neste domínio, como também ao papel do investimento estrangeiro de qualidade – portanto, com relevância estratégica – que é factor de inovação e desenvolvimento tecnológico, criando efeitos a montante e jusante benéficos para o tecido produtivo, sua modernização e solidificação, sendo portanto factor de melhoria sustentada da competitividade num contexto internacional de grande concorrência pelos capitais disponíveis para investimento. O investimento estrangeiro constitui simultaneamente um elemento privilegiado para permitir a integração de empresas portuguesas ou participadas por portugueses em canais internacionais de comercialização de produtos.*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES PORTUGUESES-
INTERSINDICAL NACIONAL (CGTP-IN)

O anteprojecto das Grandes Opções do Plano para 1993, sobre o qual o Conselho Económico e Social se vai pronunciar, no uso da competência que lhe é atribuída pela Constituição da República (artigo 59º) e pela Lei nº 108/91, de 17 de Agosto, constitui um documento necessariamente genérico mas em que são já evidentes as principais linhas estratégicas que o Governo pretende adoptar e/ou continuar na sua actuação.

Dada a inegável importância das GOP 93, desejável teria sido que o Governo tivesse entregue ao CES o anteprojecto com antecedência suficiente para permitir uma análise aprofundada do texto proposto.

Não tendo tal sucedido, e apesar da participação empenhada dos membros da Comissão Especializada, incluindo a CGTP-IN, o texto final do Parecer assume-se mais como uma «recomendação» de que como uma «opinião crítica» das GOP 93.

É certo que, enquanto «recomendação», a CGTP-IN poderia subscrever boa parte do Parecer proposto, considerando positivo que nele se acentuem, ao contrário das GOP, considerações como a do carácter prioritário da «convergência real», entendida como fim último dos esforços de convergência nominal; ou a necessidade de corrigir as dificuldades do nosso tecido produtivo; ou, ainda, a importância de acautelar os interesses das populações e a participação dos interessados na prossecução de reformas como a da Administração Pública, da Segurança Social ou da descentralização e da transferência de competências.

Todavia, sempre se colocará a questão de saber como e até que ponto irá o Governo corresponder às «recomendações» propostas.

Por outro lado, reflectindo embora sobre os grandes desafios que hoje se colocam – e com os quais a generalidade dos portugueses está por certo de acordo – o parecer, se entendido como «opinião crítica» das grandes linhas estratégicas constantes das GOP 93, é clara e manifestamente insuficiente. Nomeadamente, porque não deixa claro que:

1º *as GOP e, em particular, o capítulo da política económica para 1993, ao privilegiar uma convergência nominal a todo o custo, nomeadamente na vertente salarial e orçamental, não contribuem para favorecer a convergência real e, ao contrário, apontam para uma divergência real;*

2º *as opções indicadas para a política de saúde, segurança social, educação ou administração pública, não podem traduzir-se na redução da função social do Estado, constitucionalmente prevista;*

3º *o Governo não apresenta medidas suficientes para inverter a recessão que atravessam os sectores industrial e agrícola, ignorando inclusivamente os desequilíbrios existentes.*

Com tais insuficiências críticas do Parecer, a sua aprovação sempre poderá significar, ou ser facilmente interpretada e explorada como um apoio do CES às GOP propostas pelo Governo, com as quais os representantes da CGTP-IN (e por certo não só) não podem concordar. Assim, os representantes da CGTP-IN não podem deixar de votar desfavoravelmente o Parecer do CES sobre as GOP 93.

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
UNIÃO DOS JOVENS EMPRESÁRIOS PORTUGUESES (UJEP)

A UJEP - União dos Jovens Empresários Portugueses votou favoravelmente o parecer sobre as GOP 93 por concordarmos no geral com as considerações e preocupações expressas no Projecto de Parecer, em particular no que diz respeito às dificuldades e estrangulamentos que hoje se colocam à sociedade e economia portuguesas. Não será certamente o parecer óptimo, mas será o parecer possível e que adveio da ponderação dos diversos interesses em presença.

Algumas falhas e omissões do documento ficam a dever-se, em nosso entender, à metodologia provisória de trabalho adoptada e à falta de tempo para um melhor aprofundamento das questões colocadas e não no sentido crítico do parecer.

Gostaríamos no entanto de deixar registados alguns pontos menos felizes do parecer, que não inviabilizaram no entanto o nosso apoio genérico às opiniões formuladas:

- *Falta de uma nota clara quanto à demasiada atenção e apoio que o investimento estrangeiro tem e parece continuar a ter no nosso País, uma discriminação positiva que representa na prática um pior tratamento das empresas portuguesas (como exemplo, sugerimos a comparação dos meios canalizados para o projecto Ford/VW com os apoios directos via PEDIP ao investimento das empresas portuguesas).*

- *Falta de uma expressão clara quanto a uma opção de prioridade máxima para o estabelecimento no mais curto espaço de tempo possível de iguais condições de competitividade para o tecido económico nacional, sobretudo se comparativamente com o ambiente a que estão sujeitas as empresas estrangeiras nossas concorrentes.*

  Parece-nos bem mais importante este objectivo estruturante do que a própria canalização dos esperados meios financeiros comunitários.

- *Falta de uma mais determinante declaração de guerra à burocracia existente, recusando soluções acinzentadas e alicerçadas num qualquer diálogo impossível e admitindo mesmo que para a solução tendencial do problema são necessárias rupturas e medidas de grande coragem que passam pela responsabilização individual dos agentes, pela redução dos efectivos públicos e, no geral, pela agilização dos sistemas que compõem o conjunto da Administração Pública – sem essa coragem não haverá convergência que nos valha.*

DECLARAÇÃO DE VOTO DA
CONFEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (CIP)

A Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), face ao teor do parecer elaborado pela Comissão Especializada da Política Económica e Social (provisória) sobre as Grandes Opções do Plano para 1993, decidiu não votar o referido parecer, por considerar:

- *que ele contém disposições que, no entender da CIP, constituem uma intromissão na área da competência da Comissão Permanente de Concertação Social e, como tal, põem em causa a sua autonomia (referimo-nos aos pontos 12 e 14 do parecer em questão);*
- *que não é legítimo que os três representantes do Governo que integram a Comissão Especializada tenham votado o referido parecer aquando da sua elaboração.*

II

REUNIÕES

REUNIÕES DE ÓRGÃOS DO

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

entre 24 de Setembro de 1992 e 29 de Fevereiro de 1996

1992	
PLENÁRIO	2
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL	25
COMISSÃO ESPECIALIZADA DA POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL	4
COMISSÃO ESPECIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	0
1993	
PLENÁRIO	10
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL	42
COMISSÃO ESPECIALIZADA DA POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL	26
COMISSÃO ESPECIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	9
1994	
PLENÁRIO	5
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL	31
COMISSÃO ESPECIALIZADA DA POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL	25
COMISSÃO ESPECIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	2
1995	
PLENÁRIO	5
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL	4
COMISSÃO ESPECIALIZADA DA POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL	2
COMISSÃO ESPECIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	19
1996	
PLENÁRIO	6
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL	6
COMISSÃO ESPECIALIZADA DA POLÍTICA ECONÓMICA E SOCIAL	0
COMISSÃO ESPECIALIZADA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	2
Nº TOTAL DE REUNIÕES	**224**

REUNIÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS

entre 24 de Setembro de 1992 e 29 de Fevereiro de 1996

1992
Visita ao CES e reunião de trabalho com um Grupo de Estudos do Comité Económico e Social das Comunidades Europeias sobre a *Situação Económica Portuguesa* (Lisboa)
Participação no Congresso do Conselho Nacional de Economia e do Trabalho de Itália subordinado ao tema *Le Rôle des Conseils Economiques et Sociaux dans le nouvelle Europe* (Roma)
Participação no Seminário sobre os *Conselhos Económicos e Sociais* realizado na Universidade «Antonio Machado» (Baeza, Espanha)

1993
Deslocação de uma delegação do CES a Marrocos, para participação na Sessão Plenária do Conselho Nacional da Juventude e do Futuro (CNJA), de Marrocos, subordinado ao tema *Quelle Education-Formation, Quel Emploi Pour le Maroc de demain?*
Deslocação de uma delegação do CES a Bruxelas, para participação num Seminário subordinado ao tema *Le Rôle du Dialogue Social. L'exemple de l'accord italien du 3 juillet 1993 sur la politique des revenus, l'emploi et les relations industrielles*
Deslocação de uma delegação do CES a Dublin, para participação numa Conferência subordinada ao tema *Resolução dos Conflitos Industriais*, promovida pela Irish Labour Relations Commission, da República da Irlanda
Deslocação de uma delegação do CES ao Conselho Nacional da Juventude e do Futuro de Marrocos - celebração de um protocolo de colaboração entre os dois Conselhos
Reuniões de negociação e celebração do «Pacto Social para o Sector Portuário» no CES (Lisboa)

1994
Conferências Nacionais sobre o *Livro Verde da Política Social Europeia - Opções para a União*, realizadas em Lisboa e no Porto Conferência Regional sobre *Política Social Europeia*, promovida em colaboração com o Conselho Regional de Concertação Social da Região Autónoma dos Açores, realizada em Ponta Delgada (Açores) Colóquio sobre *Política Social Europeia - Livro Verde*, promovido em colaboração com a Assembleia Legislativa Regional da Madeira e realizado no Funchal (Madeira)
Visita ao CES e reunião de trabalho com a Presidente do Comité Económico e Social das Comunidades Europeias, Senhora Suzanne Tiemann (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com o responsável pelo Emprego e Assuntos Sociais da Comissão Europeia, Comissário Padraig Flynn (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma Delegação do Conselho Nacional de Economia e do Trabalho de Itália (Lisboa)
Deslocação de uma delegação do CES a Roma, para participar no Colóquio sobre *A Política Regional de Cooperação no Mediterrâneo: o desenvolvimento e o desafio do emprego,* organizado pelo Conselho Nacional de Economia e do Trabalho de Itália e pelo Conselho Económico e Social da Tunísia
Deslocação de uma delegação do CES a Madrid, a fim de participar na reunião preparatória da Reunião Anual dos Presidentes e Secretários-Gerais dos CES dos Estados-membros da União Europeia
Deslocação de uma delegação do CES a Bruxelas, a fim de participar numa reunião do grupo de trabalho, composto por organizações sócio-profissionais da União Europeia e da União do Magreb Árabe, destinado à prossecução do diálogo entre os interlocutores das duas costas do Mediterrâneo

1994
Deslocação de uma delegação do CES a Madrid a fim de participar na Reunião Anual dos Presidentes e Secretários-Gerais dos CES dos Estados-membros da União Europeia, subordinada ao tema *O Futuro da Protecção Social na Europa*
Deslocação de uma delegação do CES a Paris, a fim de participar na reunião preparatória do IV Encontro Internacional dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares
Deslocação de uma delegação do CES a Cabo Verde, a fim de participar no Seminário dos PALOP sobre *Concertação Social*
Participação no Seminário sobre *Os CES e a Concertação Social*, realizado na Universidade Menéndez y Pelayo (Santander, Espanha)
Participação no debate *Democracia, Tripartismo e Concertação Social*, realizado pela Comissão Parlamentar de Trabalho, Segurança Social e Família da Assembleia da República (Porto)
Reunião com o Plenário do Conselho Económico de Macau e reuniões de trabalho com organizações profissionais e empresariais de Macau (Macau)

1995
Visita ao CES e reunião de trabalho com a Central Sindical Húngara MSZOSZ (Lisboa)
Visita ao CES da Costa do Marfim e participação na assembleia constituinte da União dos CES Africanos (Abidjan)
Visita ao CES e reunião de trabalho com o Presidente do CES de França e com o Presidente do CES do Burkina Faso (Lisboa)
Deslocação de uma delegação do CES a S. Tomé e Príncipe, a fim de participar num Seminário sobre *Concertação Social e Contratação Colectiva*
Visita ao CES e reunião de trabalho com o Secretário-Geral do Conselho Nacional da Juventude e do Futuro de Marrocos (Lisboa)
Reunião preparatória da Reunião anual dos Presidentes e Secretários-Gerais dos CES dos Estados-membros da UE (Lisboa)
IV Encontro Internacional dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares, subordinado aos temas *O desemprego dos jovens* e *O Estatuto dos Conselheiros* (Lisboa)
Deslocação a Bruxelas para participação no Colóquio promovido pela Universidade de Louvain sobre o tema *O futuro da Política Social Europeia - Opções para a União*
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma Delegação do Conselho Central de Economia da Bélgica (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com o Presidente do Conselho Económico e Social da Tunísia (Lisboa)

1995
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma delegação do Conselho Nacional Económico e Social da Argélia (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma delegação do Conselho Económico e Social da Província de Córdoba da Argentina (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma delegação da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC), da República Popular da China (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com o Ministro do Trabalho de Moçambique, na qualidade de Presidente da Comissão Consultiva do Trabalho de Moçambique (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com o Ministro do Trabalho, Juventude e Promoção Social de Cabo Verde, na qualidade de Presidente do Conselho de Concertação Social de Cabo Verde (Lisboa)
Seminário sobre *Política de Família - alguns aspectos* (Lisboa)
Reunião com um grupo de estudos do Comité Económico e Social das Comunidades Europeias sobre *Desenvolvimento Local na Política Regional Comunitária* (Lisboa)
Seminário realizado em parceria com o Conselho Nacional de Educação sobre *Educação, Economia e Sociedade* (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com representantes da Organização Internacional do Trabalho para África (Lisboa)
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma Delegação do Conselho Económico e Social de Espanha (Lisboa)

1995
Visita ao CES e reunião de trabalho com uma delegação da Associação dos Antigos Conselheiros do Comité Económico e Social das Comunidades Europeias, subordinada aos temas *A política das pescas* e o *PROCOM*
Deslocação a Bruxelas de uma delegação do CES para participar na 329ª Reunião Plenária do Comité Económico e Social, subordinada ao tema *Problemas do emprego na União Europeia*
Reunião anual dos Presidentes e Secretários-Gerais dos CES dos Estados-membros da União Europeia, subordinado ao tema *Iniciativas de Desenvolvimento Local* (Lisboa)
Deslocação de uma Delegação do CES à *Cimeira Económico-Social Euro-Mediterrânica*, realizada pelo CES de Espanha (Madrid)