



Comissão da Agricultura e Mar

PARECER

Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.ª - “Aprova as Grandes Opções do Plano para 2019”

Autor: Deputado Álvaro
Batista (PSD)



Comissão da Agricultura e Mar

ÍNDICE	Página
PARTE I – CONSIDERANDOS	3
1. NOTA PRELIMINAR	3
2. ESTRUTURA FORMAL	4
3. ASPETOS MAIS RELEVANTES DAS GOP	5
4. PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL	10
PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER	11
PARTE III – CONCLUSÕES	12
PARTE IV – ANEXOS	13

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 - NOTA PRELIMINAR

O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.^a (PPL a seguir) referente às Grandes Opções do Plano (à frente também GOP) para 2019.

A iniciativa legislativa do Governo tem sustentáculo legal nos artigos 91.º e 161.º, alínea g), da Constituição da República Portuguesa.

A presente iniciativa do Governo deu entrada na Assembleia da República em 15/10/2018, foi admitida e anunciada na mesma data, sendo seguidamente distribuída à Comissão de Agricultura e Mar, para emissão de parecer setorial, nos termos dos artigos 205.º e 206.º do Regimento da Assembleia da República.

Foi emitido Parecer pelo Conselho Económico e Social, datado de 12 de outubro de 2018¹, ao abrigo das competências previstas na Constituição da República Portuguesa, na Lei n.º 108/91 que regula o CES e na Lei n.º 43/91 (Lei Quadro do Planeamento), o qual se encontra em anexo, elemento importante para a apreciação e votação das grandes opções do plano.

Entretanto foi feita uma “Avaliação Prévia de Impacto de Género”² ao diploma, onde todos os campos estão referenciados como “*neutro*” ou “*não aplicável*”, o que permite formular a conclusão de que o mesmo não envolverá particulares preocupações sobre esta temática.

Até à data de elaboração do presente Parecer, não foi apresentada a Nota Técnica referente a esta iniciativa.

¹ Consultável em:

http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5455314c56684a53556c664d5335775a47593d&fich=ppl155-XIII_1.pdf&Inline=true

² Disponível no site da AR, no seguinte endereço eletrónico:

http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5455314c56684a53556c664d6935775a47593d&fich=ppl155-XIII_2.pdf&Inline=true

Comissão da Agricultura e Mar

2. ESTRUTURA FORMAL

A PPL é composta por um articulado contendo em anexo o documento das GOP e vem ainda acompanhado por uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Em termos de sistematização interna do documento, o mesmo está dividido em oito capítulos, com as seguintes temáticas:

1. As reformas e Grandes Opções do Plano 2019;
 - 1.1. Estratégia de médio-prazo;
 - 1.2. Portugal no mundo;
2. Contexto e cenário macroeconómico;
 - 2.1. Cenário Macroeconómico para o período das Grandes Opções do Plano;
3. Qualificação dos portugueses: mais conhecimento, mais inovação, mais competitividade;
4. Promoção da inovação na economia portuguesa: mais conhecimento, mais inovação, mais competitividade;
5. Valorização do território;
6. Modernização do Estado;
7. Redução do endividamento da economia;
8. Reforço da igualdade e da coesão social.

No âmbito do disposto no artigo 2.º da PPL, é afirmado pretender-se que as GOP para 2019 se enquadrem nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional, integrando um conjunto de compromissos e de políticas que, no que tange à matéria aferida neste parecer, se traduz, essencialmente, na valorização do território [alínea c) do art.º 3.º].

Visando esse desiderato, nas GOP são referidas várias medidas que o Governo afirma pretender desenvolver no que se refere à valorização do território, reputadas pelo mesmo como cruciais para o aumento da empregabilidade e da competitividade de Portugal.

3. ASPETOS MAIS RELEVANTES DAS GOP

Comissão da Agricultura e Mar

Sob o título de “*TERRITÓRIO COESO E RESILIENTE*” é afirmado pelo Governo que “o pleno aproveitamento das oportunidades e desafios do território português depende da promoção da coesão e resiliência territorial” devendo ser convocados “*todos os recursos territoriais que potenciem a fixação populacional, garantam níveis adequados de coesão social e promovam a competitividade dos territórios*” onde importará destacar “*a floresta, os recursos intrínsecos aos territórios do interior e o potencial dos recursos marinhos*”.

Numa secção denominada por *VALORIZAÇÃO DO INTERIOR* é assumida a “*importância da valorização do capital natural e da manutenção da paisagem*” acrescentando-se que “*a exposição dos territórios rurais a ameaças como os incêndios rurais, cujas áreas de maior suscetibilidade não se circunscrevem às áreas florestadas, mas incluem de igual modo superfície inculta e agrícola, motiva a atenção das autoridades relevantes para a criação e manutenção de mecanismos de gestão e governança que tornem as paisagens rurais sustentáveis e capazes de conviver com um uso regrado do fogo como ferramenta de gestão de combustível e de modelação da paisagem, compatível com a atividade humana*”.

São a seguir indicadas nas GOP, como grandes linhas de desenvolvimento da ação governativa nesta área, as seguintes:

- 1. A reforma do modelo de supressão dos incêndios, assente num programa de transformação do anterior Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios (SDFCI) num novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), que torna coesa a prevenção e a supressão dos incêndios;*
- 2. A atuação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF) como facilitadora da coesão de toda a cadeia de valor dos incêndios rurais, do planeamento à recuperação, materializando o SGIFR na articulação permanente de todas as entidades públicas e privadas com competências e deveres no Sistema;*
- 3. Investimento no SGIFR com promoção da gestão de combustíveis, educação para a modificação de comportamentos, capacitação técnica e científica e criação de sistemas de informação para gestão de risco e apoio à decisão.*

Para este propósito, o Governo afirma pretender especializar a intervenção em duas grandes componentes:

- (i) a gestão do fogo rural, que implica trabalhar com o fogo e suprimi-lo do modo mais*

Comissão da Agricultura e Mar

eficaz e eficiente em contexto não-edificado; e

(ii) a proteção contra incêndios rurais, materializada nas melhores práticas de defesa de pessoas e bens, antes e durante os incêndios”.

Noutra secção, esta já relativa à temática da FLORESTA, é afirmado na PPL das GOP que a *“ação governativa a desenvolver na área da floresta durante o ano de 2019 pretende continuar a consolidação da reforma do setor florestal, que se estrutura em três áreas de intervenção: gestão e ordenamento florestal; titularidade de propriedade florestal; e defesa da floresta, corolário do novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais”.*

No concernente à *“implementação de medidas como a criação das Entidades de Gestão Florestal, a promoção da valorização dos resíduos da biomassa florestal, a criação do Sistema de Informação Cadastral Simplificada ou o Programa de Fogo Controlado”* o Governo afirma querer consolidar os esforços já empreendidos, assumindo, no que se refere ao Sistema de Informação Cadastral Simplificada, abrangendo dez municípios e do Norte e Centro do país, que a parte georreferenciada representará apenas 38% da área daqueles concelhos.

Do ponto de vista programático é dito pelo Governo nas GOP ter a intenção de dar seguimento às seguintes medidas:

- Dar continuidade, através do PDR2020, à promoção do investimento no setor florestal” destacando “a abertura de concursos aos apoios florestais por regiões;*
- Continuar, no âmbito da conservação da natureza, a desenvolver medidas específicas de restauro de habitats e valorização de espécies, assim como a desenvolver projetos demonstrativos de boas práticas e de produção de plantas de espécies autóctones raras e ameaçadas, contribuindo para a utilização das espécies indígenas nas ações de (re)arborização ou de reposição do coberto vegetal autóctone;*
- Reforçar o comando e controlo do Programa de Sapadores Florestais, bem como do número de equipas a integrar o Corpo Nacional de Agentes Florestais (CNAF) e de Vigilantes da Natureza.*

Afirma-se, depois, que *“a prioridade dada à valorização dos territórios e dos recursos florestais foi (...) impulsionada pelo lançamento, no final de 2017, do Programa de Revitalização do Pinhal Interior (PRPI)”*, o qual entende constituir um instrumento de orientação para a administração central e local, para a região do Pinhal Interior, no

Comissão da Agricultura e Mar

horizonte temporal de 2022, que assume uma visão para aquele território, “*ancorada em três objetivos:*

- a) *Garantir o ordenamento sustentado do espaço rústico;*
- b) *Reforçar a segurança das populações e a proteção dos espaços florestais, através da implementação de estratégias de redução de riscos coletivos;*
- c) *Promover uma estratégia de desenvolvimento económico e social da região”.*

Diz-se ainda que este programa está a ser desenvolvido através de 55 medidas a executar durante os próximos cinco anos (2018-2022), coordenadas pela Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) – neste momento seguramente substituída pela recentemente anunciada Secretaria de Estado para o Interior – “*estruturadas em três eixos de intervenção:*

- Eixo I – Espaço rústico ordenado, resiliente e sustentável;*
- Eixo II – Prevenção estrutural dos incêndios rurais e;*
- Eixo III – Território atrativo, competitivo e inovador”.*

Afirma ainda o Governo que “*as 55 medidas, 13 são projetos-piloto, de forte cariz experimental, aplicáveis aos sete municípios afetados pelos incêndios de junho de 2017; 38 medidas são de natureza regulamentar, de planeamento estratégico e de incentivo ao investimento e à promoção da coesão territorial e social, aplicáveis aos 19 municípios da região do Pinhal Interior”.*

Para o atual executivo “*a expansão da área irrigável é estratégica para o incremento do desempenho na agricultura, bem como indutora da melhoria das condições de vida no meio rural, tendo em conta os impactos positivos na competitividade económica dos territórios, nomeadamente através da criação de atividade produtiva que contribua para a fixação das populações e para a evolução positiva das exportações”*, concluindo nesta sequência a sua intenção de que o Programa Nacional de Regadio continuará a ser implementado, com especial destaque para a área do Alqueva.

No âmbito da pequena agricultura o Governo anuncia a concretização, em 2019, do Estatuto da Agricultura Familiar, que defende será um instrumento essencial de política para a

Comissão da Agricultura e Mar

manutenção da atividade e para o reconhecimento da importância que os pequenos agricultores têm nas economias locais e nos equilíbrios social e territorial do país.

No que se refere ao desenvolvimento da fileira agrícola, é anunciado o desenvolvimento de várias medidas de continuidade e algumas de cariz inovador, de onde destacamos as seguintes:

- *A implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local apoiadas pelo PDR 2020 com vista ao rejuvenescimento, ao fomento do empresariado agrícola e à criação de emprego real;*
- *A aplicação do Decreto-Lei n.º 64/2018, de 7 de agosto, que consagra o Estatuto da Agricultura Familiar;*
- *A discriminação positiva dos jovens nas zonas rurais e zonas desfavorecidas, designadamente pela criação do Estatuto do Jovem Empresário Rural;*
- *A garantia da sanidade animal e vegetal e a segurança alimentar, promovendo o reforço da capacidade operacional dos Laboratórios Nacionais de Referência para a Segurança Alimentar, Saúde Animal e Sanidade Agrícola e Florestal, em recursos humanos qualificados e em equipamentos, contribuindo, deste modo, para a valorização e competitividade dos setores agroalimentar e florestal;*
- *A prossecução da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar e do respetivo Plano de Ação;*
- *A implementação da Estratégia Nacional para a Promoção da Produção de Cereais, aprovada na RCM n.º 101/2018, de 26 de julho, com o objetivo de reduzir a dependência externa;*
- *O reforço dos sistemas de valorização de qualidade dos produtos agrícolas e géneros alimentícios, e de modos de produção sustentáveis, em que os produtos tradicionais sejam complementares de outras atividades em meio rural, designadamente através da proteção de indicações geográficas e da disponibilização online do inventário de produtos tradicionais portugueses, assim como a operacionalização do uso da marca coletiva TRADICIONAL.PT.*

Continuando na apreciação do PPL, importa constatar que, sob o título de “MAR”, o Governo veio afirmar a sua convicção dele consistir num “ativo fundamental para a coesão territorial e

Comissão da Agricultura e Mar

a valorização competitiva do país”.

A estratégia anunciada para o Mar tem como “*objetivo primordial o crescimento da economia do mar, assente num modelo de desenvolvimento sustentável de aproveitamento dos recursos marinhos, dando cumprimento aos compromissos internacionais de Portugal e contribuindo para a estratégia Europa 2020, em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*” indicando vários eixos principais, a saber:

- Reforçar e consolidar a importância geoestratégica atlântica do país e afirmar Portugal como país marítimo que preserva o seu capital natural promovendo um melhor ordenamento do mar e garantindo uma presença efetiva no mar e uma capacidade adequada de defesa e segurança do mar, através das seguintes medidas:
- Valorização dos espaços marítimos (...);
- Promoção do conhecimento dos recursos que os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional encerram (...);
- Melhoria da eficácia do exercício dos direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos marítimos (...);
- Desenvolver a economia azul, o transporte marítimo, a investigação e a inovação através do desenvolvimento da economia do mar, a investigação científica e a proteção e monitorização do meio marinho (...).

É também afirmado pretender o Governo “*dar seguimento à implementação da Estratégia para o Aumento da Competitividade Portuária – Horizonte 2026, com o objetivo de aproveitar de forma mais eficiente as vantagens competitivas do posicionamento estratégico do país*”, destacando o porto de Leixões, com investimentos previstos no Novo Terminal de Contentores com fundos a 14 metros, na Reconversão do Terminal de Contentores Sul e na Plataforma Logística, no prolongamento do quebra-mar e no aprofundamento do canal de acesso e da bacia de rotação, permitindo prepará-lo para receber navios de maior dimensão e para responder ao aumento de procura no segmento de carga contentorizada.

Anuncia também o Governo investimentos no porto de Viana do Castelo, nomeadamente no que se refere à acessibilidade marítima ao porto industrial, incluindo aos estaleiros navais, e à acessibilidade rodoviária, que conecta a Zona Industrial do Neiva com o porto comercial.

Afirma ainda o Governo pretender proceder à implementação do Plano Estratégico para a Aquicultura Portuguesa, nomeadamente no que respeita ao ordenamento das áreas com

Comissão da Agricultura e Mar

maior potencial para esta atividade, com a finalização do Plano Específico para a Aquicultura em Águas de Transição, *“promover a gestão sustentável dos recursos pesqueiros da ZEE, em particular da sardinha portuguesa, assegurando a sua sustentabilidade a longo prazo”, “certificar e divulgar os produtos da pesca e da aquicultura, com diferenciação positiva para a qualidade biológica e ambiental dos sistemas de pesca, apanha e cultivo”, “garantir a segurança alimentar dos bivalves, estendendo a monitorização a todas as biotoxinas, defendendo os produtores e os consumidores e apoiando a exportação da moluscicultura nacional” e “combater a deposição de lixo em meio marinho, através de projetos que promovam boas práticas no mar”.*

4. PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No seu Parecer sobre as GOP de 2018, o Conselho Económico e Social começou por afirmar que *“o documento com as Grandes Opções do Plano para 2019 apresentado ao CES reflete claramente a circunstância de se reportar a um ano de fim de legislatura, com eleições para a Assembleia da República, em setembro ou outubro de 2019, e para o Parlamento Europeu, em maio. Uma larga maioria das medidas enunciadas são de continuidade. Ao longo do texto prolifera o verbo continuar e os seus substantivos derivados, ou termos sinónimos, numa média de cerca de sete ocorrências por página”* para afirmar, depois, que *“o documento adota um estilo demasiado descritivo, onde são frequentemente formuladas intenções gerais que não encontram tradução direta em medidas de política pública. De modo a favorecer uma maior transparência e capacidade de monitorização por parte da sociedade, o documento deveria conter quadros e gráficos que permitissem uma leitura rápida e intuitiva das metas traçadas e das taxas de execução”.*

Dizem também que *“como vem sendo recorrente, o documento chega ao CES incompleto, com a indicação de que o capítulo com o Contexto e Cenário Macroeconómico para o período das Grandes Opções do Plano se encontra ainda em elaboração”.*

No concernente à análise propriamente dita, referem que, *“no que respeita ao sector agrícola, o CES considera importante a expansão da área irrigável com os objetivos referidos nas GOP, chamando a atenção para a necessidade de se avaliarem as potencialidades do território e as carências existentes em termos de regadio e reservas estratégicas de água, estudando as diversas opções geográficas numa perspetiva global, solidária e integrada. O CES considera ainda importante a concretização do Estatuto da Agricultura Familiar, cuja efetiva aplicação*

Comissão da Agricultura e Mar

está dependente da célere regulamentação por parte dos nove Ministérios envolvidos. Ainda nesta matéria, o CES mostra a sua preocupação por, em pleno período de negociação da reforma da PAC e dos planos estratégicos de implementação a nível nacional, um instrumento político e financeiro tão importante no duplo papel de promoção da agricultura e da proteção do ambiente, para o país e para a Europa, surja escassamente representado nestas GOP. É também omissa a avaliação da aplicação da atual PAC, em vésperas de entrada do novo quadro financeiro”.

Relativamente ao sector do Mar o CES afirma estar “*genericamente de acordo com as medidas de promoção da economia circular, salientando, contudo, a necessidade de implementação de instrumentos de avaliação do progresso e impacte económico, ambiental e social, os três pilares do desenvolvimento sustentável aqui conjugados, e de um maior envolvimento dos atores dos setores produtivo e da distribuição no seu desenvolvimento”.*

Apontou ainda o Conselho Económico e Social a este documento das GOP que “*a falta de conteúdo no capítulo com o enquadramento macroeconómico é uma importante limitação para a elaboração deste parecer do CES, dificultando a análise da sustentação e impacte das medidas em termos económicos e orçamentais. Esta análise é duplamente dificultada pelo facto da maior parte das medidas serem apresentadas de forma meramente descritiva, sem apreciação dos resultados já obtidos, dos critérios de afetação de recursos ou dos efeitos no orçamento. Embora se compreenda a dificuldade de antecipar os efeitos macroeconómicos das GOP antes da apresentação do Orçamento de Estado para 2019, a complementaridade” dos dois documentos é essencial até para aferir a efetividade das medidas propostas”.*

PARTE II – OPINIÃO DO AUTOR

Em Portugal as Grandes Opções do Plano (GOP) integram a estrutura do planeamento económico e social nacional e fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social.

São elaboradas pelo Governo que as apresentam à Assembleia da República como proposta de lei, devendo ser apresentadas juntamente com a proposta de lei do Orçamento de Estado até 15 de Outubro do ano económico anterior ao da sua vigência.

Do ponto de vista programático as mesmas deveriam ter uma tradução financeira direta no

Comissão da Agricultura e Mar

Orçamento de Estado, o que não costuma ser diretamente percecionado.

Acresce depois que, devido ao modo lato e genérico como a Proposta de Lei é usualmente formulada, também devido à carga ideológica que a elaboração deste tipo de diplomas envolve, a verificação da eficácia das medidas de política definidas pelo governo torna-se por vezes complexa senão mesmo impossível, sobretudo para quem não tenha participado na sua conceção e elaboração, atributo que se entende que a CES ressaltou nos seus comentários ao diploma, antes citados.

Do ponto de vista programático, era a todos os títulos desejável que a PPL das GOP definisse metas e objetivos concretos para políticas públicas nos diversos domínios da ação do Estado, incluindo os meios previstos serem-lhe afetos, para que pudesse existir posteriormente uma verificação pelos cidadãos da eficácia e eficiência da ação governativa, o que de todo inexistente.

No restante, o autor do parecer reserva a sua posição para a discussão da presente iniciativa legislativa em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

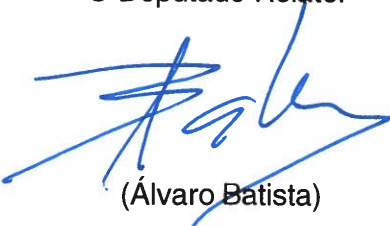
1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.^a referente às Grandes Opções do Plano (GOP) de 2019;
2. A Proposta de Lei e as Grandes Opções do Plano foram objeto de apreciação pela Comissão de Agricultura e Mar, nos termos do presente parecer;
3. Foram analisados em especial o ponto 5 do anexo à PPL, subordinado ao tema “*Valorização do território*” e os seus pontos “*Floresta*”, “*Agricultura*” e “*Mar*”.
4. No que se refere às matérias abrangidas na competência da Comissão de Agricultura e Mar, propugna-se que o diploma se encontra em condições de ser submetido a discussão e votação.
5. O presente Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 155/XIII/4.^a, relativa às Grandes Opções do Plano para o ano de 2017, deve ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, competente para elaborar o Relatório Final, nos termos do n.º 3 do artigo 205.º do RAR.

Comissão da Agricultura e Mar

PARTE IV – ANEXOS - PARECER DO CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

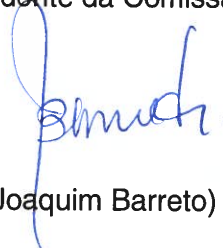
Palácio de S. Bento, 21 de outubro de 2016

O Deputado Relator



(Álvaro Batista)

O Presidente da Comissão



(Joaquim Barreto)