Parecer

Proposta de Lei n.º 177/XII/ 3.ª – (GOV)

Autor:

José Lino Ramos

GRANDES OPÇÔES DO PLANO PARA 2014

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória
2. Em geral
3. Relações Bilaterais e Multilaterais
4. Diplomacia Económica
5. Lusofonia e Comunidades Portuguesas

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

De acordo com o disposto na alínea d), do n.º 1, do art.º 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e dos artigos 118.º e 124.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), o Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 15 de outubro de 2013, a Proposta de Lei n.º 177/XII/3.ª (GOV) que visa aprovar as *"Grandes Opções do Plano para 2014"* (GOP-2014). Esta apresentação foi concomitante com a da proposta orçamental para 2014 e, ainda, com uma proposta de orçamento retificativo do corrente ano de 2013.

A proposta de lei em análise invoca o enquadramento doutrinário do Programa do XIX Governo Constitucional e das Grandes Opções do Plano para 2012-2015, diploma aprovado pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, alegando prosseguir as estratégias de consolidação orçamental, de rigor das finanças públicas e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas.

Por despacho da presidente da Assembleia da República, a iniciativa governamental ora 'sub judice' baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para emissão do respetivo relatório e parecer.
Nos termos do n.º 3 do art.º 205.º do RAR, compete à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a emissão de um parecer no que respeita às questões relacionadas com a sua competência material, isto é, os princípios e a prática diplomática que orientam a Política Externa portuguesa.

Nesses termos, o Parecer incidirá sobre a "4.ª Opção, Política Externa e Defesa Nacional", tendo em conta o ponto da Política Externa relativo às "Relações bilaterais e multilaterais", à "Diplomacia Económica" e à "Lusofonia e às Comunidades Portuguesas" pela sua evidente relevância na prossecução da Política Externa Portuguesa.

2. Em geral

A Proposta de Lei de Grandes Opções do Plano tem o objetivo de enquadrar as medidas de política geral do Governo, que se materializam através das medidas de política económica e financeira traduzidas na Proposta de Lei de Orçamento do Estado.

O Governo assume que as prioridades constantes das GOP-2014 são ajustadas ao Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, vulgo Troika, e que se contêm nas pertinentes medidas de consolidação orçamental.

Nas GOP-2014 o Governo, assume a continuidade das opções políticas, assinalando dessa forma o seu entendimento sobre a adequação dessas opções políticas ao cumprimento dos objetivos de natureza orçamental, financeira, económica e social e a sua conformação com as metas intermédias atingidas nos últimos anos.

Paralelamente aos documentos similares anteriores, a proposta em apreço divide-se em Cinco Grandes Opções:

1.ª Opção – O Desafio da Mudança: a Transformação Estrutural da Economia Portuguesa;
2.ª Opção – Finanças Públicas: Desenvolvimentos e Estratégia Orçamental;

3.ª Opção – Cidadania, Justiça e Segurança;

4.ª Opção – Política Externa e Defesa Nacional;

5.ª Opção – O Desafio do Futuro: Medidas Sectoriais Prioritárias.

3. Análise dos Principais Vetores da Política Externa Portuguesa

Portugal viveu, sempre, um equilíbrio geopolítico instável, entre a pressão continental e a procura de uma alternativa marítima. Dessa tentativa de equilíbrio e dessas condicionantes geopolíticas, decorre um movimento de longa duração que foi definindo invariantes e permanências nas opções estratégicas da política externa portuguesa.

A política externa não se tem afastado daquilo que tem sido a sua orientação desde sempre, quer dos princípios quer da prática diplomática.

Do ponto de vista dos princípios, a política externa portuguesa continua a caracterizar-se pela procura constante do equilíbrio peninsular e, simultaneamente, do equilíbrio entre a Europa e o Atlântico, isto é, pela ponderação das relações bilaterais e as opções estratégicas extrapeninsulares, nomeadamente, a aliança preferencial com as potencias marítimas e o lugar reservado com os Países de Língua Oficial Portuguesa.

Do ponto de vista da prática diplomática, Portugal, a diplomacia portuguesa continua a procurar o equilíbrio entre múltiplas dependências e a proceder por posições conjunturais e corrigíveis, numa procura constante de novas respostas aos principais desafios externos.

3.1 Relações Bilaterais e Multilaterais

A política externa portuguesa alicerça-se em relações multilaterais – objectivo que não esgota a intensificação das relações bilaterais – com as potências regionais e os países emergentes.

3.1.1 Relações Multilaterais

- **União Europeia**

No plano das relações multilaterais, as GOP-2014 reafirmam que no âmbito da UE, e no sentido de reforçar a afirmação de Portugal no contexto europeu e no relacionamento da Europa com os seus espaços de cooperação natural, "Portugal continuará a assumir as responsabilidades que lhe cabem neste contexto, participando ativamente na redefinição em curso com da governação económica europeia, em particular no que diz respeito à construção de um quadro orçamental, económica e financeiro integrado e à definição das alterações institucionais concomitantes".

Afirmam ainda as GOP-2014 que «Portugal continuará a contribuir para a implementação da Política Europeia de Vizinhança renovada, que pretende de forma sustentada o processo de reformas políticas económicas e sociais dos países vizinhos, quer a sul, que a leste da União Europeia".

É também de salientar a referência ao empenho no acompanhamento da "preparação com os países latino americanos (Cimeira EU-ALC), de modo a reforçar os lações político-económicos existentes com esta região" como a "presença ativa na preparação das cimeiras periódicas da União Europeia com parceiros como os EUA, Canadá, Brasil, Rússia, Índia, China e Japão, entre outros.

O Governo reafirma nas GOP o compromisso de se envolver ativamente na negociação da Parceria Transatlântica para o Comércio e Investimento entre a UE e os EUA.

Em 2014, Portugal acompanhará o processo de preparação das eleições para o

Parlamento Europeu, a realizarem-se nos dias 22 a 25 de maio, bem como a nomeação da nova Comissão Europeia, que terá lugar em outubro, e a designação do novo Presidente do Conselho Europeu. Neste sentido, o Governo continuará a promover ativa e informada dos cidadãos nacionais ao projeto integração, que ganhar particular relevo num ano em que se realizam eleições para o Parlamento Europeu.

Ao nível das relações bilaterais, no quadro comunitário, é destacada "a importância do relacionamento económico e cultural", bem como "a forte presença das comunidades portuguesas nesses países".

No âmbito da Política comum de Segurança e de Defesa, Portugal manterá a sua participação ativa nas missões civis e militares da UE.

- **OTAN**

A presença política na estrutura da OTAN continuará a merecer uma atenção especial, no quadro das relações multilaterais, pela importância da dimensão histórica de Portugal como país euro-atlântico e a sua correlativa inserção nos sistemas coletivos de segurança desse espaço. "No plano nacional, será prosseguida a execução das decisões atenienses à nova Estrutura de Comandos". Portugal manterá a sua participação ativa nas missões militares de caráter humanitário e de manutenção da paz da OTAN.

- **CPLP**

Nas GOP, o Governo reafirma o objetivo de investir na consolidação e aprofundamento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, aprofundando as relações comerciais, de serviços e de investimentos tendentes à construção de um grande espaço económico.

Neste âmbito, o Governo irá procurar dar significado à prossecução dos seguintes objetivos:

- Participar nas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, promovendo e difundindo a língua portuguesa, intensificando a concertação político-diplomática e reforçando a cooperação setorial;
- Desenvolver parcerias, no quadro da rede de ensino superior, para permitir uma coordenação e esforços e maior visibilidade internacional;
- Privilegiar a cooperação com a CPLP nos diferentes domínios, nomeadamente, promoção e difusão do portugues como língua oficial, prosseguindo a ação conjunta consagrada no Plano de Ação de Lisboa, elaborado no âmbito da II Conferência Internacional sobre a Língua Portuguesa no Sistema Mundial;

Aumentar a eficácia e o impacto da Cooperação Portuguesa, consolidando o papel do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.- enquanto organismo responsável pela coordenação, direção e supervisão da Cooperação;

Portugal prosseguirá com os Programas Estratégicos de Cooperação com os países parceiros, baseando-os em princípios assentes na Coerência, Concentração e Co-financiamento.

- **Organização das Nações Unidas**

No âmbito da ONU, Portugal continuará a procurar que a sua participação activa e os seus contributos construtivos sejam espelhados na tomada de decisão no quadro da manutenção da paz e da segurança internacionais, da promoção do desenvolvimento e do respeito pelos direitos humanos.

A participação na UNESCO e na OSCE continuará a representar uma opção valorizável.

Portugal continuará, no âmbito da ONU, a participar ativamente nas diversas operações de paz e de segurança internacional.

Quanto à promoção da protecção e da realização dos direitos humanos, as GOP-2014 reafirmam a campanha de promoção da candidatura de Portugal ao Conselho de Direitos Humanos, par ao mandato de 2015-2017.

- **Outras**

Portugal continuará a assumir uma participação ativa e construtiva no âmbito da OSCE.

No quadro da não proliferação e desarmamento, Portugal continuará a fazer sentir o seu apoio aos instrumentos jurídicos e regimes internacionais bem como cumprirá as obrigações decorrentes dos Tratados e Convenções que ratificou no âmbito das armas biológicas e químicas, através da ANPAQ e ANTPEN. O Governo reafirma assim o objetivo nacional de se criar uma Autoridade Nacional para a Convenção sobre Armas Bacteriológicas e de Toxinas.

As GOP-2014 confirmam o apoio e participação de Portugal à Aliança das Civilizações na promoção externa e interna dos seus valores.

Cumpre também referir que "Portugal prosseguirá esforços no sentido de contribuir parta a nomeação e/ou eleição de cidadãos nacionais para cargos de relevo nas organizações internacionais, bem como o processo de recrutamento de funcionários e cidadãos portugueses a vagas nas organizações e organismos internacionais.

Portugal participará nos debates sobre a agenda de desenvolvimento no Pós-2015m com vista a apoiar os desígnios de apoio à redução da pobreza e do desenvolvimento sustentável global, em paralelo com a manutenção e promoção da paz e segurança internacionais, os direitos humanos, a governação e o crescimento verde.

3.1.2 Relações Bilaterais

América do Norte

No quadro das relações bilaterais, é reafirmada a relação privilegiada com os EUA, e assumido o empenho de Portugal como país euro-atlântico e assinalada a vontade de manter a cooperação nas áreas da defesa, do comércio, do investimento, da justiça, da administração interna e da ciência, tecnologia, energia, ambiente. É destacada de forma particular a cooperação específica com a Região Autónoma dos Açores.

Também o Canadá vem referido nas GOP como "um país com qual Portugal partilha valores" e para além do mais como um país que "possui uma importante comunidade portuguesa e luso-descendente e um mercado sofisticado e em expansão". E por isso, as relações bilaterais assumem por definição um lugar relevante.

América Latina

As GOP definem as relações bilaterais de Portugal com a América Latina como sendo "históricas" e, por isso, as suas relações politicas e económicas devem ser acarinhadas e potenciadas. Naturalmente, o Brasil merece um destaque especial, pelo profundo e vasto relacionamento que os dois países têm.

África

As relações de Portugal com os países da Região do Magrebe merecerão ser reforçadas nas suas múltiplas vertentes, nomeadamente, através dos mecanismos das Cimeiras Bilaterais já instituídas- com Marrocos, Argélia e Tunísia – e da monitorização dos processos de transição reformas na região.

A aposta no fortalecimento e diversificação do relacionamento com os países do Médio Oriente, e em particular do golfo Pérsico, continuará a constituir uma prioridade do Governo, no seu plano de internacionalização das empresas nacionais na região.

As GOP definem o relacionamento com os países africanos de Língua Oficial Portuguesa, em particular dos países da África Ocidental, Golfo da Guiné e da África Austral, como sendo especial, e por isso, é sublinhada a importância da manutenção da agenda das visitas bilaterais reciprocas, nomeadamente da III Cimeira Luso-Cabo-verdiana, que se realizará brevemente.

Portugal, no quadro de parceria com a CPLP e a UE, prosseguirá o seu empenho para apoiar o pleno retorno da ordem constitucional à Guiné-Bissau.

Ásia

O relacionamento com os países da Ásia e da Oceânia deverá merecer uma atenção considerável do Governo portugues, nomeadamente através da realização de visitas bilaterais e de consultas politicas, vem como da negociação de instrumentos jurídicos bilaterais.

4. Diplomacia Económica

A diplomacia económica constituiu para o governo uma prioridade não desvalorizável, assumindo-se como "um eixo estruturante da política externa portuguesa". Portugal só será economicamente um pais diferente se conseguir ancorar o seu desenvolvimento nas exportações e na internacionalização das suas empresas.

Com efeito, a adequação da máquina diplomática a esta prioridade é muito importante no esforço do Governo. Convém sublinhar que "o desenvolvimento de planos estratégicos específicos para cada mercado, estabelecendo diretrizes e objetivos a prosseguir, representou um salto qualitativo em matéria de política externa e de diplomacia económica, pelo que este esforço de planeamento irá ser prosseguido, estando previsto o aperfeiçoamento e melhoria constantes dos referidos planos - em articulação com a iniciativa privada - atendendo à conjuntura económica e financeira de cada mercado".

As GOP-2014 confirmam a prossecução da "co-localização das redes comercial e turística nas redes diplomática e consular. Este objetivo permitirá não só a otimização de custos e de recursos, como contribuirá para um maior entrosamento e articulação das ações de diplomacia económica desenvolvidas externamente".

Os desígnios de incremento das exportações, e de captação de investimento direto estrangeiro, representam uma prioridade de primeira linha do Governo, "tendo em conta os critérios de estabilidade nas representações externas de Portugal, por um lado, e as dinâmicas da economia global, por outro, irá em coordenação com a AICEP, E.P.E, continuar a proceder a uma análise cuidada e ponderada dos movimentos de internacionalização da economia portuguesa".

O Governo define nas GOP três pilares essenciais da atuação do governo em

matéria de diplomacia económica:

- Diversificar mercados;
- Alargar a sua base exportadora
- Atrair investimento estruturante;

Cumprindo estes objetivos, Portugal estará em condições de aumentar o peso do comércio extracomunitário no quadro das suas exportações, de criar postos de trabalho qualificados e gerar riqueza e promova a transferência de tecnologia.

As GOP definem a vontade do Governo em desenvolver "uma política pró-ativa de maior cooperação entre empresas visando a criação de sinergias, que potenciem a ativação de redes de exportação e de parcerias entre Grandes Empresas e PME, promovendo efeitos de arrastamento destas no acesso a mercados externos".

Em matéria de diplomacia económica, um dos principais eixos de acção da política externa portuguesa, o Governo deverá criar de condições favoráveis para o crescimento e desenvolvimento económico do País, ligando o mais estreitamente possível a política externa com a política interna, especialmente no que diz respeito aos objectivos de internacionalização da economia, promoção das exportações e da "Marca Portugal" e captação de investimento estrangeiro.

5. Lusofonia e Comunidades Portuguesas

No que concerne ao *corpus*, as GOP privilegiam o potencial da Diáspora portuguesa como um ativo que "Portugal não pode desperdiçar", devendo o Governo apostar em ações que fomentem a cumplicidade e a colaboração com os milhões de portugueses que se encontram no estrangeiro.

Nesse sentido, é imperioso dar um novo impulso à ligação efectiva entre Portugal e os cidadãos residentes no estrangeiro, apostando simultaneamente no valor estratégico das comunidades portuguesas no estrangeiro. Neste âmbito, o Governo deverá:

- Procurar "aprofundar politicas especificas que garantam um apoio consular mais moderno (...) desburocratizado e mais próximo dos cidadãos, designadamente através da realização de permanências consulares, o fomento da participação cívica e política, o acompanhamento de novos fluxos migratórios, particularmente em relação aos cidadãos mais desprotegidos, o incentivo ao associativismo empresarial e uma maior intervenção dos jovens e das mulheres na vida cívica";

- Promover a "mobilização dos jovens luso-descendentes (...) dando-se sequência a programas que permitam a sua relação com a nossa Cultura, a nossa Língua e a realidade do Portugal contemporâneo";

- Incrementar "a participação cívica e politicas das nossas comunidades na vida política nacional e nos países de acolhimento";

- Apostar no "desenvolvimento de mecanismos de captação de poupanças e de investimentos dos Portugueses residente no estrangeiro";

- Incentivar estratégias de organização empresarial no seio das nossas comunidades;

- Reformar e modernizar a rede consular, nomeadamente, desenvolver o novo Gabinete de Apoio às Comunidades Portuguesa;

- Conjugar a função institucional da rede consular com "ações integradas de diplomacia económica e cultural, numa estreita ligação às Comunidades Portuguesas";

É também de salientar a referência, no quadro da Lusofonia, e em particular do ensino de português no estrangeiro, ao empenho do Governo em prosseguir com estratégias de intervenção adequadas a cada bloco regional. Dar corpo a um sistema de qualidade da rede do ensino básico e secundário, através da monitorização científica e pedagógica, e em particular, por meio do Plano de Formação de Professor e do Programa de Incentivo à Leitura, constitui uma prioridade do Governo.

No quadro da promoção da cultura portuguesa no exterior, o Governo desenvolverá parcerias com entidade públicas e privado, com vista a concertar a apresentação externa das expressões artísticas contemporâneas, extensiva aos diversos domínios das indústrias culturas e criativas.

O Programa de restruturação e qualificação da rede de Centros Culturais Portugueses no mundo como plataformas de intervenção regional será um projeto a que o Governo dará continuidade com vista a contribuir para que a língua portuguesa se assuma como língua estrangeira.

Também a estratégia de integração das estruturas da cooperação, língua e cultura nos países parceiros da Cooperação Portuguesa, terá um particular expressão estratégica para a valorização do português como língua de conhecimento, nomeadamente nos Centros Culturais Portugueses nos PALOP.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O deputado autor deste Parecer exime-se de exprimir, nesta sede, a sua avaliação política sobre a Proposta de Lei n.º 177/XII/3.ª (GOV), nos termos do n.º 3 do art.º 137.º do RAR. O seu Grupo Parlamentar reserva, naturalmente, a respetiva posição para o debate em plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES E PARECER

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 15 de outubro de 2013, a PPL 177/XII/3.ª (GOV), que visa aprovar as «Grandes Opções do Plano para 2014».
2. O documento governamental apresenta-se segmentado em Cinco Grandes Opções. A 4.ª Opção é dedicada à «Política Externa e Defesa Nacional».
3. A presente proposta de lei foi apresentada nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis. Compete a esta Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas emitir um Parecer sobre a 4.ª Opção, cingindo-se à sua esfera de competência, as «Relações Bilaterais e Multilaterais», "Diplomacia Económica" e "Lusofonia e Comunidades";

Perante o exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas conclui que o presente Parecer se encontra em condições de ser remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

Palácio de S. Bento, 24 outubro 2013

O Deputado Autor do Parecer

José Lino Ramos

O Vice-presidente da Comissão

Carlos Alberto Gonçalves