



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Grandes Opções do Plano 2009

Parecer

(Aprovado no Plenário de 5 de Maio de 2008)

Relator: *Conselheiro João Ferreira do Amaral*

Lisboa 2008



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

1. Introdução	3
2. As GOP 2009 e o enquadramento macroeconómico	5
3. Principais linhas de actuação política para 2009	9
3.1. Ciência e Tecnologia.....	10
3.2. Investimento e Competitividade.....	10
3.3. Comércio e Serviços.....	13
3.4. Administração Pública.....	14
3.5. Ensino.....	14
3.6. Políticas de Emprego e Formação.....	16
3.7. Coesão Social e Combate à Pobreza.....	18
3.8. Valorizar o Papel da Família e Promover a Igualdade.....	20
3.9. Saúde.....	20
3.10. Política Demográfica, Envelhecimento e Apoio aos Jovens.....	21
3.11. Ambiente.....	22
3.12. Defesa do Consumidor.....	23
3.13. Segurança Rodoviária.....	24
3.14. Transportes Urbanos.....	24
3.15. Energia.....	25
3.16. Turismo.....	26
3.17. Agricultura e Florestas.....	26
3.18. Assuntos do Mar.....	27
3.19. Centro de Governo.....	28
3.20. Justiça.....	28
3.21. Internacionalização da Economia Portuguesa.....	29
3.22. Língua Portuguesa.....	29
4. Opções de Investimento Público	29



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. Introdução

O presente parecer é emitido pelo Conselho Económico e Social (CES) nos termos previstos no artigo 9.º da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho, e do preceituado no artigo 92.º da Constituição da República Portuguesa e analisa as “Grandes Opções do Plano – Principais Linhas de Acção para 2009”.

Estas disposições legais fazem com que esta matéria seja um importante tema de reflexão no âmbito das actividades estatutárias do CES, bem como um incentivo à participação das entidades nele representadas.

O CES teve a iniciativa de aprovar, em 24 de Maio de 2005, o Parecer de Iniciativa sobre as “Grandes Opções do Plano e Estratégia de Desenvolvimento”. Nesse documento, que se pretendia que fosse um referencial de enquadramento metodológico, era salientado que as Grandes Opções do Plano (GOP) “têm sido elaboradas de forma apressada, deficientemente sistematizada e insuficientemente integrada, não se afastando muito de um repositório de documentos sectoriais reunidos e enviados ao CES, como que para cumprimento de simples formalidade”.

Além disso, era referido que as GOP revelavam algumas insuficiências, resultantes de a perspectiva anual não estar devidamente contextualizada num referencial de horizonte temporal mais alargado.

Em Julho de 2005, no Parecer sobre as “Grandes Opções do Plano para 2005-2009”, o CES salientou a necessidade de uma estratégia de desenvolvimento “que vá ao essencial e que mobilize para a mudança, ou seja, para a criação de uma economia assente em factores de competitividade dinâmicos e com futuro, que assegurem mais e melhores empregos e uma maior coesão social”.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Decorreram quase três anos sobre a emissão daqueles pareceres e, entretanto, o CES emitiu pareceres sobre as “GOP 2007” e as “GOP 2008”¹, assim como sobre a “Conta Geral do Estado de 2005” e a “Conta Geral do Estado de 2006”².

Entretanto, por solicitação da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças, da Assembleia da República, o CES pronunciou-se sobre o papel e conteúdo das Grandes Opções do Plano, em documento preparado por um grupo de trabalho *ad hoc*, criado pelo seu Presidente, em Outubro de 2006.

No contexto da promoção da disciplina orçamental e da melhoria da eficiência da despesa pública, o Governo criou uma Comissão para a Orçamentação por Programas, que apresentou um Relatório Intercalar em Maio de 2007, sobre o qual o CES formulou um comentário, igualmente solicitado pela referida Comissão Parlamentar.

Ao pronunciar-se agora sobre as “Grandes Opções do Plano – Principais Linhas de Acção para 2009” (GOP 2009), que se enquadram nas “Grandes Opções do Plano para 2005-2009”, o CES não pode deixar de fazer referência aos documentos acima assinalados. Com efeito, pese embora, em alguns domínios, alguma evolução positiva do conteúdo das GOP 2009, mantêm-se muitas das insuficiências apontadas em documentos anteriormente produzidos pelo CES.

Algumas dessas insuficiências são consequência do próprio enquadramento legislativo, como sucede com o apertado calendário a que está sujeita a preparação dos pareceres do CES, o que limita a participação, a apreciação e a discussão pelos seus membros. Outras resultam de modos diversos de compreender o que deverão ser as GOP, muitas vezes substituídas por

¹ Aprovados, respectivamente, em 2 de Junho de 2006 e 2 de Maio de 2007.

² Aprovados em 2007, respectivamente, em 29 de Junho e 14 de Novembro.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

extensas listas de realizações feitas ou a fazer, de muito desigual importância, sem um suporte estatístico adequado.

Finalmente, as GOP 2009 só muito imperfeitamente cumprem a missão que deveriam assumir, de instrumento de mobilização da sociedade e dos agentes económicos, para dar resposta aos grandes desafios que se põem à sociedade portuguesa.

2. As GOP 2009 e o enquadramento macroeconómico

Entende o CES que as GOP anuais devem ter três finalidades principais:

- a) Disponibilizar informação sobre o estado de execução das GOP de médio prazo, projectando, para o ano em apreço, as principais orientações políticas nelas definidas e adaptando a política de médio prazo às vicissitudes da conjuntura económica e financeira;
- b) Definir as principais linhas de actuação política para o ano a que respeitam, incluindo as previstas nos diversos planos ou programas parcelares;
- c) Distribuir o montante de verbas destinadas ao investimento público da Administração Central, pelas diversas finalidades e entidades públicas responsáveis.

O documento das GOP 2009 contém elementos para o prosseguimento da segunda finalidade. No que respeita ao investimento público, a informação é claramente insuficiente, pois não se encontram abordados, nem sequer tomados em consideração, os aspectos referentes ao impacte da situação conjuntural.

Esta ausência é especialmente de relevar quando, como é o caso, todos os indicadores e previsões conhecidos apontam para a eventualidade de uma desaceleração pronunciada da actividade económica, em particular nos EUA



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

e, em menor grau, na generalidade dos países europeus. Esta desaceleração afectará o ano de 2008 e, quase certamente, também o ano de 2009. Com efeito, as previsões do Fundo Monetário Internacional, recentemente disponibilizadas, apontam para um crescimento da economia americana abaixo de 1%, quer em 2008 quer em 2009, e as previsões da Primavera de 2008 da Comissão Europeia apontam para uma significativa desaceleração do crescimento da zona euro em 2008, seguida de nova desaceleração em 2009.

O CES encara com alguma surpresa o facto de o documento das GOP 2009 nada dizer sobre a forma como a política económica irá responder à previsível desaceleração da economia mundial, que terá consequências inevitáveis sobre a economia portuguesa. Neste contexto, o CES expressa a sua preocupação pela manutenção de um cenário macroeconómico para 2008 e 2009 idêntico ao do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) de Dezembro de 2007, quando a situação, tanto a nível interno como externo, vem sofrendo significativas alterações.

Pelos seus potenciais efeitos sobre a evolução económica nacional, cinco factores são especialmente geradores de preocupação nos agentes económicos e nos cidadãos em geral.

Em primeiro lugar, as perspectivas de recessão ou, pelo menos, de forte desaceleração da economia americana, acompanhadas por uma expectativa generalizada de desaceleração das economias europeias, o que se traduzirá, para a economia portuguesa, numa desaceleração da procura externa.

Em segundo lugar, a continuidade do clima de desconfiança que, desde meados de 2007, se apoderou dos mercados financeiros e que persiste numa dimensão preocupante, criando dificuldades acrescidas na concessão de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

crédito, associadas ao aumento do seu custo, aspecto especialmente relevante dado o alto grau de endividamento da economia portuguesa.

Em terceiro lugar, a continuada apreciação do euro em relação ao dólar, que agrava as dificuldades de competição das nossas exportações relativamente às produções de países que têm moedas referenciadas ao dólar.

Em quarto lugar, o aumento dos preços internacionais de certas matérias-primas essenciais, em particular no domínio energético e alimentar, gera uma contínua pressão inflacionista importada, parcialmente amenizada, é certo, pela já referida apreciação do euro.

Finalmente, o caso específico da desaceleração da economia espanhola. Esta terá efeitos negativos pronunciados sobre as exportações portuguesas – uma vez que a Espanha é o nosso maior cliente – e, também, sobre o emprego de portugueses em Espanha. Além disso, poderá também ter impactes sobre a inflação (via inflação importada), já que a Espanha apresenta, actualmente, uma das mais elevadas subidas da taxa de inflação da zona euro.

Todos estes factores criam um quadro profundamente complexo que terá, certamente, consequências importantes sobre o evoluir da economia portuguesa no próximo ano.

Se é certo que a contenção do défice orçamental – que o CES avalia muito positivamente – constitui um importante trunfo para permitir reagir melhor ao impacte deste enquadramento internacional adverso, não é menos verdade que as conhecidas debilidades estruturais da economia portuguesa, acrescidas da preocupante situação de endividamento, e as debilidades económicas – por vezes mesmo a pobreza – de alguns sectores da população, a que se juntam os sacrifícios exigidos nos últimos anos às classes



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

de médios e baixos rendimentos, a tornam muito vulnerável às consequências negativas da instabilidade da economia mundial.

Na abordagem do quadro macroeconómico, o documento das GOP 2009 limita-se a uma nota preventiva sobre a incerteza da evolução da economia mundial, quando é certo que, dadas as condições específicas do ano de 2008, as potenciais consequências dessa evolução para 2009 deveriam ocupar um lugar central na avaliação da situação previsível para esse ano e, consequentemente, nas grandes opções de política económica e social.

O CES reconhece que qualquer cenário macroeconómico quantificado para 2009, que hoje se construa, estará infirmado de tal incerteza, que dificilmente terá utilidade significativa. Mas não pode deixar de salientar, que teria tido inteiro cabimento que o documento das GOP 2009 analisasse, ainda que de forma qualitativa, as principais ameaças que hoje impendem sobre a economia portuguesa, os efeitos de uma possível concretização dessas ameaças e a estratégia de política económica para lhes fazer face.

Em particular, os objectivos de 2,1% para a taxa de inflação em 2008 e de 2,8% para o crescimento do PIB em 2009 parecem inatingíveis, devido aos efeitos da actual situação económica internacional. As já referidas previsões da Primavera da Comissão Europeia apontam, respectivamente, para uma taxa de inflação de 2,8%, em 2008, e para um crescimento do PIB de 1,6%, em 2009. Especialmente no que respeita à inflação, a sua sistemática subavaliação, ao longo da última década, tem sido fonte de importantes distorções nas negociações salariais e na evolução dos rendimentos em geral, com impactes negativos sobre a evolução do poder de compra de um número muito significativo de trabalhadores e dos cidadãos em geral.

Também as previsões de uma melhoria da taxa de desemprego parecem muito difíceis de se efectivar, num contexto de possível desaceleração do



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

crescimento económico e em que não se vislumbram alterações significativas em matéria de política de emprego.

Sem aquele tipo de análise, o CES não tem condições para se pronunciar de forma mais fundamentada e afirmativa sobre o magro enquadramento macroeconómico que é apresentado no documento.

3. Principais linhas de actuação política para 2009

Tendo consciência do inevitável impacte adverso do ambiente económico internacional sobre a economia portuguesa, o CES salienta, no entanto, que é sem dúvida de grande importância prosseguir com acções estruturais que melhorem o desempenho da economia portuguesa, mesmo em condições que neste momento se antevêm difíceis.

Neste domínio, e à semelhança do que se verificou em anos anteriores, o documento é algo desequilibrado, insuficiência para a qual o CES tem repetidamente chamado a atenção.

Por um lado, é patente a falta de articulação entre medidas com relevância muito desigual e de compilação avulsa, com uma visão estratégica e de conjunto para os problemas do país. Por outro lado, mais porventura que em documentos anteriores, nota-se um posicionamento acomodado e excessivamente apologético do documento, assumindo um discurso complacente perante a realidade do país, que as dificuldades, quer internas quer externas, dificilmente justificam.

Finalmente, se é certo que existem domínios onde a informação prestada, sobre o estado de execução das políticas e a definição dos objectivos e metas para o futuro, é suficientemente concretizada para permitir ao CES formular um juízo de apreciação, não é menos certo que noutros, por vezes de grande importância, tal informação quase não existe.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

3.1. Ciência e Tecnologia

No que respeita à ciência e tecnologia, o CES avalia de forma positiva o modo como está a decorrer a execução do Plano Tecnológico e assinala ainda, positivamente, o esforço actualmente em realização relativamente ao sistema científico e tecnológico nacional.

São conhecidas as debilidades estruturais do país em termos de ciência e tecnologia. O total das despesas em I&D tem sido inferior a 1% do PIB e a maior parte dessa despesa é assegurada pelo Estado, que contribui com mais de 2/3 para este total.

O CES chama, por isso, a atenção para a importância de se atingir a meta definida para o número de investigadores por mil activos em 2010 (5,5/1000) e, bem assim, a efectivação do reforço do investimento público e da triplicação do investimento privado no sector. No entanto, o CES assinala que, no documento, não estão suficientemente concretizadas as medidas que incentivarão esse aumento de investimento a cargo das empresas.

Seria importante também que, no documento das GOP, fossem divulgados os pontos de situação das medidas e não apenas o ponto de partida e a meta.

3.2. Investimento e Competitividade

No que respeita à competitividade, o CES assinala a nova tipologia de incentivos a introduzir em 2009, relativos às Estratégias de Eficiência Colectiva (nomeadamente pólos de competitividade e tecnologia), mas denota que, no documento, não são referidas as modalidades que tais incentivos irão apresentar. Assinala, também, a necessidade de articular tais incentivos com as políticas de ordenamento do território e o sistema logístico nacional.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Uma medida que é mencionada no documento é a do lançamento de parcerias científicas para a inovação, sem que, no entanto, se esclareça a ligação com a política científica anteriormente mencionada.

No documento é referida a intenção de promover as exportações. Dadas as condições macroeconómicas adversas, a que anteriormente se fez referência, o CES considera da maior importância a concepção e execução de medidas incentivadoras das exportações. No entanto, o documento limita-se, neste domínio, a fazer uma breve listagem de medidas possíveis, sem as concretizar, nem referir os recursos que a elas serão destinados.

Em relação ao investimento estrangeiro, o CES reconhece como positivo o reforço da capacidade de atracção de investimentos estruturantes registado em 2007. Porém, chama a atenção para a necessidade de, nesta matéria, os contratos deverem assegurar níveis adequados de qualidade do emprego e de incorporação de recursos e de valor acrescentado, além de, na medida do possível, prevenir-se em relação às deslocalizações.

O CES assinala positivamente a continuação, em 2009, da execução das medidas desburocratizadoras do exercício da actividade empresarial e reconhece o significado do esforço que, nesta matéria, se tem vindo a realizar. Contudo, considera que deveriam ser fornecidos dados concretos do real impacte das medidas que têm sido tomadas sobre os custos empresariais, de modo a ser possível formular um juízo mais fundamentado sobre este importante domínio da acção governativa.

O CES alerta, ainda, para a necessidade de através da IES – Informação Empresarial Simplificada, ser disponibilizada, de forma progressiva, mais informação sobre os estabelecimentos empresariais.

O CES considera que o visível esforço de simplificação administrativa, no licenciamento das actividades económicas, só conduzirá a resultados positivos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

se os sistemas de avaliação do impacte ambiental forem eficientes e os objectivos e respectivos prazos cumpridos. O excesso de regimes prévios, de que são exemplo as autorizações de localização e de utilização da água, também constitui um factor de ineficiência em relação ao licenciamento industrial, pelos tempos de decisão muito prolongados que originam.

O CES reconhece que a política fiscal tem grande importância no processo de consolidação orçamental, mas a situação de injustiça fiscal existente é ainda inaceitável e exige medidas que garantam que o esforço contributivo seja socialmente melhor repartido.

Numa fase de desaceleração económica, e tendo em conta os condicionamentos orçamentais, a política fiscal deverá assumir um papel relevante na melhoria dos rendimentos disponíveis e do poder de compra das pessoas, promovendo a procura interna e o crescimento económico.

Particularmente no que respeita à tributação das famílias, o CES considera que deverão ser eliminadas as diversas situações penalizadoras ou de discriminação negativa que afectam os que desejam constituir família, seja no casamento, seja na natalidade. A política fiscal deve constituir um instrumento eficaz da valorização da família, que é uma das áreas de intervenção política mencionadas no documento.

A este propósito, o CES regista com agrado que a procura de um funcionamento mais justo do sistema fiscal continua a ser prioritário no período 2008-2009.

O CES regista positivamente os progressos alcançados no combate à fraude e evasão fiscais, bem como a melhoria da informação publicitada sobre a matéria, mas lembra que continua a não ser disponibilizada informação com desagregação suficiente sobre os programas e suas prioridades e, bem assim, sobre os resultados específicos alcançados.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES também avalia positivamente a descida de 1 ponto percentual na taxa do IVA, que irá ocorrer a partir de Julho de 2008, esperando que tal venha a ter repercussões nos preços ao consumidor, e recomenda ainda, tal como fez em pareceres anteriores, que, sem pôr em causa os objectivos do défice público e tendo em conta as previsíveis dificuldades do contexto macroeconómico, se proceda a nova redução, logo que seja possível.

Ainda em relação ao IVA, o CES recomenda que sejam revistas, num sentido menos penalizador, algumas situações específicas de particular relevância social, como é o caso das Ajudas Técnicas (próteses, ortóteses, etc.).

O CES chama a atenção, ainda e uma vez mais, para a necessidade de serem reavaliados os benefícios fiscais sem fins de natureza especificamente social, de forma a garantir que a sua concessão seja atribuída apenas a actividades que o justifiquem e sejam necessárias para a melhoria da competitividade do país.

3.3. Comércio e Serviços

O sector do comércio e serviços, pelo peso que tem na economia e, também, pelo seu impacte em termos de ordenamento territorial e urbano (em especial no que respeita ao comércio), justificaria uma abordagem mais estruturante e que consubstanciasse uma orientação global para o sector, o que não consta do documento.

O CES lembra que este sector, à semelhança do que tem acontecido noutros países, tem potencialidades para contribuir mais positivamente para o equilíbrio da nossa balança de bens e serviços.

O CES chama a atenção, na eventualidade de se tomarem medidas adequadas, para a necessidade de se ter em conta as consequências negativas que possam advir para a sustentabilidade de um sector com uma



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

dinâmica de crescimento que se encontra excessivamente centrada na abertura de novos espaços comerciais. O alargamento da oferta comercial no segmento a retalho, bem para além do potencial de crescimento das famílias, ao estar associado a uma lógica em que o critério do imobiliário predomina sobre a actividade de comércio, gera um *boom* de tendências especulativas no imobiliário comercial, que poderá ter significativas consequências negativas na actividade do sector e no ambiente urbano.

3.4. Administração Pública

O CES chama, mais uma vez, a atenção para o facto de que uma Administração Pública moderna e de qualidade é um factor essencial para a melhoria dos serviços públicos prestados à população e para o aumento da competitividade do país, o que aponta para a necessidade de as reformas se processarem em clima de confiança e de serenidade, e com pleno respeito pelo direito à negociação colectiva, de forma a não pôr em causa a motivação dos trabalhadores ou a encorajar a saída dos quadros mais qualificados.

3.5. Ensino

O CES reafirma a importância do ensino, como vector estratégico fundamental, para assegurar o desenvolvimento sustentável do país. São por demais conhecidos os défices de Portugal nesta matéria, em que apenas 20% da população activa tem habilitações de nível secundário ou superior, enquanto, na média da OCDE, esta percentagem é de 65%.

No domínio do ensino básico e secundário, no qual certamente reside um dos maiores problemas do nosso ensino, o CES não pode deixar de estranhar que não seja feita referência ao combate ao insucesso e abandono escolares, tanto em termos de resultados conseguidos nos últimos anos, como em termos das metas a atingir em 2009. É certo que algumas das medidas destinadas a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

combater estes flagelos aparecem no documento, mas falta uma visão de conjunto, de que seria essencial dispor, e na qual deveriam ser incluídas as parcerias com a sociedade civil organizada, para que haja continuidade nos serviços que já são prestados com qualidade, nesta área, para as famílias.

Ainda neste domínio, o CES recomenda que seja dada especial atenção aos estudantes com deficiência, de forma a que estes possam dispor dos meios adequados para o desenvolvimento e conclusão dos diferentes níveis de ensino, sendo particularmente urgente a criação de condições que lhes permita completar, desde já, a escolaridade obrigatória.

Apesar da falta de informação sobre o estado de execução da rede pré-escolar, o CES assinala como muito positiva a realização do objectivo de cobertura pela educação pré-escolar a 100% das crianças com 5 anos. Mas, assinala ainda que, nas GOP 2009, não surge referência ao objectivo expresso em documentos anteriores, de cobertura a 90% de crianças com 3 a 5 anos. O CES recomenda que, no âmbito do desenvolvimento da educação pré-escolar, se tenha em atenção o carácter tendencialmente gratuito deste tipo de educação, bem como a sua adequada cobertura geográfica. Considera, ainda, que devem ser facultados os apoios adequados às crianças de famílias mais carenciadas.

Assinala também, como muito positiva, a expansão da Iniciativa Novas Oportunidades e, em particular, o aumento da proporção de jovens inseridos nas vias profissionalizantes de nível secundário. No entanto, não é claro no documento se as acções neste último domínio, previstas para 2009, permitirão alcançar, em 2010, a proporção de 50% de jovens em vias profissionalizantes, que é a meta definida na Iniciativa.

O CES recomenda que a reorganização e requalificação da rede escolar tenha, sobretudo, em conta critérios de qualidade, devendo o processo de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

implementação ser o mais participado possível por parte das autoridades locais interessadas.

No que respeita ao ensino superior, o CES recomenda que seja assegurado o nível de financiamento suficiente, de forma a não pôr em causa o prosseguimento dos estudos do 2º ciclo.

O CES assinala, também, a necessidade de se adaptarem os conteúdos programáticos dos cursos ministrados em todos os graus de ensino às necessidades do mercado de trabalho, bem como a importância de estimular o ensino do empreendedorismo, sem prejuízo das funções formativa, educativa e cultural do ensino.

Neste contexto, o CES regista positivamente a divulgação, por parte do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, de um relatório que, pela primeira vez, contém dados sobre a procura de emprego dos diplomados com habilitação superior, distribuídos por estabelecimento/curso, já que se trata de um importante instrumento para a adequação dos currícula, bem como para uma escolha mais informada por parte dos jovens quanto às efectivas oportunidades de emprego.

3.6. Políticas de Emprego e Formação

O CES considera que as políticas de emprego devem ter como inspiração os três objectivos da estratégia europeia de emprego: o pleno-emprego, a melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho e o reforço da coesão e da inclusão social. Nesta matéria, o documento das GOP revela uma grande ausência de informação sobre o que tem vindo a ser realizado e uma assinalável falta de concretização das metas para 2009.

O CES considera que o combate ao desemprego – que hoje atinge, no nosso país, níveis historicamente muito elevados – deve ser um dos objectivos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

nucleares das políticas económicas e sociais nacionais. Nesse sentido, o CES encara com apreensão o facto de, no documento, não serem claras as apostas quanto ao reforço das políticas activas de emprego.

No que respeita às políticas de emprego, o documento refere a institucionalização dos Programas Gerais de Emprego, indicando os quatro grandes tipos de intervenções, sem contudo concretizar as acções e as respectivas metas que os integrarão em 2009.

O CES sublinha a necessidade de compatibilizar as acções a nível de emprego e da formação com as acções relativas à competitividade empresarial, em particular, com o novo programa de incentivos direccionados para as Estratégias de Eficiência Colectiva.

Têm-se registado desenvolvimentos e progressos recentes quanto à expansão dos Centros Novas Oportunidades (CNO) e dos processos de reconhecimento e validação de competências, instrumentos fundamentais para a qualificação dos portugueses. No entanto, o CES chama a atenção para necessidade de reforçar as vertentes do reconhecimento, validação e certificação das competências profissionais adquiridas, nomeadamente em contexto de trabalho, uma vez que estes processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) continuam, sobretudo, centrados nas habilitações escolares.

Em matéria de qualidade de emprego, é sabido que a precariedade, o trabalho não declarado e o trabalho ilegal têm elevada expressão no nosso país, com particular incidência em certas camadas da população, como os jovens e os imigrantes. O CES recomenda o reforço das políticas públicas, com vista a assegurar o cumprimento das leis neste domínio, e, por esta via, defender a dignidade e a valorização do trabalho com direitos. No mesmo sentido, considera necessárias medidas eficazes para garantir rapidamente a efectivação do direito à formação contínua a todos os trabalhadores.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No que respeita ao cumprimento da lei, o CES chama ainda a atenção para a necessidade de garantir a efectivação da quota de emprego para as pessoas com deficiência.

O CES assinala positivamente o recrutamento, actualmente em curso, de 100 novos inspectores para a Inspeção-Geral do Trabalho, mas lembra que a dotação de recursos humanos desta Inspeção ainda continuará a ser inferior aos padrões recomendados internacionalmente.

O CES alerta, ainda, para a circunstância de que as dificuldades macroeconómicas justificam um reforço das políticas de emprego e de apoio aos desempregados, para além do já previsto no Programa Operacional do Potencial Humano (POPH).

3.7. Coesão Social e Combate à Pobreza

O CES considera que deve ser assegurada a sustentabilidade da Segurança Social e, nesse sentido, valoriza positivamente medidas constantes nas GOP, como a eficiência na cobrança das contribuições e a aprovação de um código contributivo, medidas que decorrem do Acordo sobre a Reforma da Segurança Social.

Recomenda, também, que seja encarada com prudência a eventual contratualização da gestão de uma parcela da carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, de forma a não gerar, por essa via, um maior risco nas aplicações, tanto mais que o documento não fornece informação sobre as razões que poderiam justificar tal contratualização. O CES considera, por outro lado, que devem ser ponderados, nas aplicações do Fundo, os efeitos benéficos sobre o crescimento, a competitividade e o emprego, que, sem prejuízo dos critérios de rendibilidade e gestão do risco, poderão resultar da preferência por aplicações nacionais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES considera que devem ser tomadas medidas com vista a assegurar a transparência financeira, devendo ser obtida informação desagregada segundo os diferentes regimes no âmbito do subsistema previdencial. Salienta, também, o facto do Tribunal de Contas continuar a não validar os dados de execução orçamental da Segurança Social.

Considera necessário, ainda, que seja analisado o impacte dos efeitos da aplicação da nova fórmula de cálculo das pensões de reforma e da aplicação do factor de sustentabilidade sobre o valor das pensões mais baixas, de forma a que, caso se justifique, se possam tomar medidas correctoras de eventuais impactes negativos.

No que respeita ao combate à pobreza, as medidas previstas nas GOP são pouco explícitas e carecem de concretização. O CES lembra que aprovou recentemente o Parecer sobre o "Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008 (PNAI)", onde se abordam as várias dimensões do problema da pobreza. No documento das GOP 2009 não parecem, de forma nenhuma, reflectir-se suficientemente todas essas dimensões, o que é tanto mais de relevar, quanto é certo que uma das possíveis consequências do ambiente macroeconómico adverso poderá ser, justamente, a de um aumento do impacte dos factores de exclusão social.

Por outro lado, o CES considera necessário corrigir a falta de informação pública sobre a execução do PNAI.

O documento prevê o desenvolvimento de um conjunto de políticas relativas às questões de género e da imigração, que o CES considera como positivas. No entanto, o CES lembra que existem outras formas de discriminação, como a religião, a deficiência, a idade, a orientação sexual e mesmo a doença, que deveriam ser abrangidas.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

No âmbito da igualdade de género, do combate à violência de género e do combate ao tráfico de seres humanos é referido um conjunto de instrumentos jurídicos e são enunciadas algumas medidas estratégicas. No entanto, estas medidas revelam-se pouco precisas em relação aos públicos-alvo e aos objectivos que o Governo pretende alcançar.

3.8. Valorizar o Papel da Família e Promover a Igualdade

O CES considera que a conciliação entre trabalho, família e vida pessoal é uma necessidade premente da nossa vida social e que, como tal, deveria ser integrado nas GOP um conjunto de medidas que são fundamentais para o equilíbrio de responsabilidades entre mulheres e homens na família e que determinam o grau de participação cívica das mulheres na vida pública.

3.9. Saúde

O CES assinala positivamente o objectivo do alargamento das acções de saúde oral, embora a sua dimensão prevista esteja ainda muito aquém do necessário.

Também se considera positivo o objectivo de consolidação da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, embora se considere muito insuficiente o número de 5 mil novas camas a contratualizar até finais de 2008 e que nada seja referido quanto às metas de extensão da rede para 2009.

O CES considera que a reforma dos cuidados de saúde primários constitui uma mudança necessária para as populações, que permitirá ganhos importantes na saúde, e recomenda que sejam garantidas, aos profissionais envolvidos, as condições necessárias ao sucesso da reforma, e aos utentes os imprescindíveis esclarecimentos.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES recomenda prudência no desenvolvimento das parcerias público-privadas na construção hospitalar, salientando a necessidade de, em cada caso, se efectuar uma rigorosa avaliação, de forma a garantir a boa aplicação de dinheiros públicos.

Recomenda, ainda, a avaliação e a fiscalização, de forma sistemática e continuada, das actividades, dos resultados e dos níveis de qualidade dos serviços de saúde prestados por operadores públicos, sociais e privados.

O CES salienta a importância da racionalização de gastos e do combate ao desperdício, como forma de contribuir para a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS), uma vez que, de acordo com uma auditoria do Tribunal de Contas, existe larga margem de melhorias neste domínio.

Considera urgente a revisão dos regimes de comparticipação dos utentes do SNS, algumas das quais permanecem sem actualização há praticamente três décadas.

Por último, o CES recomenda que a saúde laboral seja considerada uma prioridade da política de saúde, assegurando a formação de profissionais e o cumprimento da legislação existente.

3.10. Política Demográfica, Envelhecimento e Apoio aos Jovens

As GOP 2009 não contêm medidas coerentes nem abrangentes destinadas a incentivar a natalidade. Os níveis muito baixos de fecundidade, actualmente prevalecentes na população portuguesa, e as dificuldades decorrentes da situação financeira de muitos jovens tornam imperiosa a adopção de medidas consistentes neste domínio.

Entende-se que as políticas de juventude deveriam ter como prioridade o combate às dificuldades de acesso ao primeiro emprego e a redução dos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

elevados níveis de insegurança e de precariedade, que dificultam a organização familiar dos jovens. Também o apoio à habitação aos jovens casais de condições económicas mais débeis deverá ser incentivado, no sentido de permitir um adequado desenvolvimento da organização familiar.

O CES considera, ainda, que o problema do envelhecimento da população portuguesa justificaria a adopção de uma estratégia integrada de política a ele dirigida, que, contudo, se encontra ausente do documento.

3.11. Ambiente

O documento das GOP 2009 refere a "preparação de mecanismos de adaptações para as alterações climáticas", mas esta formulação é de tal modo vaga, que não é possível descortinar efectivamente as linhas de acção governativa neste importante domínio, para além da monitorização da aplicação do Plano Nacional para as Alterações Climáticas, referida no documento.

O CES considera, como questão particularmente relevante para uma política de defesa do ambiente, o desenvolvimento da rede ferroviária e o fomento da utilização dos transportes públicos.

O CES assinala positivamente a execução do Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água, salientando que o seu sucesso só será possível com a adesão dos sectores consumidores, actividades económicas e Municípios.

O CES releva, também positivamente, a intenção de entrada em funcionamento de um mercado organizado de resíduos, que pode significar um contributo importante para o real controlo destes fluxos.

Ainda neste contexto, o CES entende que o tratamento dos resíduos sólidos urbanos ao nível intermunicipal permite potenciar o aproveitamento de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

sinergias e complementaridades, para uma gestão mais eficaz do tratamento destes resíduos.

3.12. Defesa do Consumidor

O CES avalia positivamente as prioridades definidas no documento das GOP 2009, assinalando, em especial as iniciativas legislativas, tendo em vista um elevado nível de protecção dos consumidores.

O CES recomenda, entretanto, que sejam apoiadas as organizações de consumidores e que seja desenvolvida uma campanha nos principais órgãos de comunicação social, tendo em vista a adequada utilização do Livro de Reclamações, dada a importância deste instrumento na política de defesa do consumidor, nomeadamente na prevenção de conflitos de consumo.

Recomenda também que, previamente à criação do Centro Nacional de Arbitragem de Conflitos de Consumo, seja equacionado um conjunto de medidas – por exemplo o alargamento territorial dos centros de arbitragem actualmente existentes, a criação de centros de arbitragem de competência especializada relativamente a alguns sectores de maior complexidade, o alargamento material dos centros de arbitragem de competência especializada já existentes, o alargamento e uniformização em razão do valor de todos os centros de arbitragem de competência genérica, a implementação de uma política concertada entre os vários centros envolvendo os agentes locais (autarquias, fornecedores, prestadores de serviços, entidades representantes dos consumidores) – de forma a garantir as condições adequadas ao cumprimento da sua missão de mecanismo de arbitragem institucionalizada.

Alerta, ainda, para a necessidade de se obter um alargado consenso no âmbito da revisão do Anteprojecto do Código do Consumidor, de forma a



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

consagrar uma solução legislativa que sistematize os princípios e normas gerais de protecção do consumidor.

3.13. Segurança Rodoviária

No que respeita à segurança rodoviária, o CES congratula-se pelos resultados já obtidos na redução do número de vítimas mortais na estrada, mas alerta para a necessidade de se intensificarem as acções de combate a este fenómeno, de modo a ser possível atingir a meta definida nas GOP de médio prazo, de redução de 50% das vítimas mortais da sinistralidade rodoviária.

O CES manifesta, ainda, a sua preocupação pela situação que se tem verificado resultante do levantamento massivo de autos de notícia pela prática de contra-ordenações rodoviárias, com o pagamento antecipado de coimas, sem que, em muitos casos, se chegue a proferir qualquer decisão, devido a prescrição, o que não pode deixar de se considerar uma desvirtuação da prossecução do bem comum na segurança rodoviária.

3.14. Transportes Urbanos

O CES considera que a subutilização dos transportes colectivos nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto impõe medidas mais abrangentes para o desenvolvimento do sector, do que as constantes no documento, tendo em conta, nomeadamente, no que respeita a Lisboa, os impactes da nova travessia sobre o Tejo.

O CES recomenda que seja aumentada, progressivamente, a rede de oferta de transportes adaptados, em todo o tipo de transporte.

O CES recomenda, ainda, que as regras de tarifação dos transportes urbanos sejam avaliadas de forma cuidadosa, de modo a incentivar o uso dos



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

transportes colectivos, sem, no entanto, pôr em causa a viabilidade financeira dos operadores.

3.15. Energia

O CES regista muito positivamente o desenvolvimento do sector das energias renováveis e salienta a importância do prosseguimento das acções previstas para 2009 neste domínio, mas assinala que as mesmas não são isentas de impactes aos diversos níveis, pelo que recomenda prudência no que respeita aos objectivos relativos à construção de novas barragens, aos biocombustíveis e à biomassa.

Recomenda, também, uma especial atenção às medidas de minimização dos impactes negativos ambientais e paisagísticos, decorrentes da execução do Programa Nacional de Barragens.

Salienta, ainda, a necessidade de tomar em conta os efeitos que o desenvolvimento da produção de biocombustíveis pode provocar nos preços dos bens alimentares. A possível escassez de matéria-prima para abastecer as quinze centrais eléctricas a biomassa, que foram propostas, também recomenda uma reavaliação cuidadosa dos objectivos nestes domínios.

Em relação à concorrência no sector energético, o CES chama de novo a atenção para o facto de que o arranque real do mercado ibérico grossista de energia eléctrica à vista só acontecerá após o reforço, já anunciado, das interligações frequentemente saturadas entre Portugal e Espanha, sendo desejável que se registassem, em 2009, progressos nesta matéria. Será também necessário insistir, junto das instâncias comunitárias, na necessidade de reforço das interligações entre Espanha e França.

O CES salienta a necessidade de assegurar que, em 2009, já esteja em execução o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética – Portugal



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Eficiência 2015, recentemente aprovado, dada a sua importância crucial para a sustentabilidade energética do nosso país.

3.16. Turismo

No que respeita ao turismo, o CES considera que deveria ser mais explícita a contribuição que a execução do Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013 (QREN) poderá dar ao desenvolvimento do sector, sendo certo que o turismo é o maior sector exportador português e um dos sectores que melhor podem efectivar o potencial endógeno de uma região.

O CES salienta a necessidade de introduzir reformas urgentes e profundas na promoção turística, de forma a que esta possa contribuir mais intensamente para o desenvolvimento do sector.

Recomenda, também, a promoção do investimento na rede escolar profissional do turismo e realça o contributo que o sector pode dar à via profissionalizante a partir do 10º ano.

O CES lembra, ainda, que o sector do turismo é sensível a efeitos da apreciação do euro relativamente a outras moedas, nomeadamente ao dólar e à libra, pelo que, também neste domínio, os potenciais efeitos negativos da evolução macroeconómica deverão ser objecto de especial atenção.

3.17. Agricultura e Florestas

O CES assinala, com preocupação, a ausência de quaisquer referências ao significativo atraso com que se irá iniciar a execução do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 e, bem assim, a falta de informação sobre os domínios prioritários de aplicação do Programa em 2009.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Neste domínio, é referida a alteração do regime jurídico do arrendamento rural, o que, tratando-se de uma acção de inegável importância, deveria ser mais concretizada no documento.

No que respeita às florestas, o CES assinala a importância da certificação das áreas florestais, mas lamenta que o documento não contenha informação sobre a forma como esta tem evoluído e, principalmente, não contenha metas para o futuro, nem esboce as formas de as apoiar.

O CES recomenda a tomada de medidas, urgentes e eficazes, no que concerne ao combate aos problemas sanitários, mormente no que respeita ao montado de sobro e azinho e ao nemátodo do pinheiro.

Alerta, ainda, para a necessidade de promover a plantação ordenada de pinheiro bravo, dada a importância desta espécie para a economia nacional.

É mencionada, também, a intenção de se proceder à reformulação do Programa de Apoios do Fundo Florestal Permanente, sem, contudo, ser esclarecido e concretizado o sentido dessa reformulação e sem ser reconhecido que os actuais meios financeiros do Fundo estão a ser dispendidos maioritariamente pelo Estado e pela Administração Autárquica, ao contrário do que se previa aquando da sua constituição.

3.18. Assuntos do Mar

No que respeita aos assuntos do mar, fazendo embora referência à Estratégia Nacional para o Mar, o documento é omissivo relativamente à participação portuguesa na futura Política Marítima Europeia e, nomeadamente, à compatibilização desta participação com os Planos de Acção aprovados pela Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar, cuja execução se prevê para 2009.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Diversas medidas previstas no documento, no que se refere às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos domínios das Acessibilidades e das Pescas justificariam também uma referência no mesmo sentido.

O CES recorda, ainda, que irá brevemente elaborar um parecer de iniciativa sobre esta matéria.

3.19. Centro de Governo

O documento refere que o Governo consolidou e tem em execução o Programa Legislar Melhor, mas não se encontram nas GOP 2009 quaisquer outras referências à concretização deste Programa.

3.20. Justiça

Em relação à justiça, apesar do documento reconhecer que a sua valorização constitui um pilar de desenvolvimento do país, o CES constata e lamenta a ausência de informação sobre o impacte real das medidas já tomadas, de desburocratização do funcionamento da justiça, o que inibe a emissão de um juízo fundamentado sobre as medidas previstas e que vão no seguimento das anteriores.

O CES recomenda a activação de medidas que combatam eficazmente a morosidade do funcionamento da justiça e que o mapa judiciário, quer na sua concepção, quer na sua implementação, tenha a aproximação da justiça aos cidadãos como uma das preocupações fundamentais.

O CES recomenda ainda que, tanto o regime de apoio judiciário, como o valor das custas judiciais, sejam reavaliados, no sentido da introdução de eventuais medidas correctoras que melhorem as condições de igualdade de acesso à justiça por parte dos cidadãos.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

3.21. Internacionalização da Economia Portuguesa

O CES avalia positivamente os resultados que têm sido obtidos com a política de estímulo à internacionalização da economia portuguesa, em particular no que respeita à conquista de novos mercados através de acções diplomáticas, e recomenda que seja levada à prática a intenção de mobilizar as estruturas consulares para apoiar a internacionalização da nossa economia.

No entanto, o CES recorda o que acima afirmou relativamente à não concretização das medidas destinadas à promoção das exportações.

3.22. Língua Portuguesa

No que respeita à língua portuguesa, o CES lamenta a falta de importância atribuída ao tema no documento, sendo certo que a nossa língua é um factor essencial para a afirmação de Portugal no mundo.

A promoção da língua e da cultura portuguesas requerem a adopção de políticas consequentes, que concorram com as políticas culturais de outros países, por vezes muito agressivas, o que implica utilizar de forma empenhada todos os instrumentos disponíveis, desde a docência da língua portuguesa no estrangeiro até à utilização de grandes meios de comunicação, como a RTP Internacional.

4. Opções de Investimento Público

No que respeita ao investimento público, a informação contida no documento é muito insuficiente, não permitindo que o CES formule uma opinião fundamentada sobre as orientações gerais da política de investimento.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Em todo o caso, a informação relativa aos *drivers* do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) permite afirmar que, na sua dimensão macroeconómica, o aumento em 2009, relativamente a 2008, será pouco significativo (de 1,6% para 1,8% do PIB, no que respeita a investimento público, nacional e comunitário), o que parece algo surpreendente, dado o carácter crucial que o documento atribui ao ano de 2009, na execução do QREN.

O CES chama ainda a atenção para que este é mais um dos domínios onde as acções a realizar, para além de permitirem melhorias da situação estrutural da sociedade portuguesa, podem assumir importância como eventual compensação de possíveis efeitos adversos da conjuntura internacional.

Neste contexto, o CES considera que quaisquer atrasos na execução do QREN e do Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013 (PRODER) seriam, na situação actual, extremamente negativos, e recomenda que, sem pôr em causa a selectividade das acções, sejam exploradas todas as possibilidades de antecipação de financiamentos, principalmente no que respeita às acções com maior impacte positivo na economia. Em particular, o CES recomenda que o Orçamento do Estado para 2009 preveja as verbas suficientes para as contrapartidas nacionais que venham a ser necessárias a um alto nível de realização atempada do QREN e do PRODER.

Face ao carácter negativo de algumas das experiências passadas e tendo em conta a importância que assumirão no futuro, o CES recomenda uma avaliação *ex-ante* rigorosa das parcerias público-privadas que vierem a ser efectivadas, em particular, do ponto de vista dos encargos futuros para as finanças públicas ou para os utentes dos respectivos serviços.