ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

TEXTO FINAL

Da

Proposta de Lei n.º 11/XIII/1.ª (GOV)

Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019

Resultante da reunião ocorrida na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa de 10 de março de 2016.

Artigo 1.º

Objeto

São aprovadas as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, que integram as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar.

Artigo 2.º

Enquadramento estratégico

As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 enquadram-se nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional.

Artigo 3.º

Grandes Opções do Plano

As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 integram o seguinte conjunto de compromissos e de políticas:

a) Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia;

b) Resolver o problema do financiamento das empresas;

c) Prioridade à inovação e internacionalização das empresas;

d) Promover o emprego, combater a precariedade;

e) Melhorar a participação democrática e a defesa dos direitos fundamentais;

f) Governar melhor, valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos;

g) Garantir a Defesa Nacional;

h) Segurança interna;

i) Política criminal;

j) Administração da Justiça;

k) Simplificação administrativa e valorização das funções públicas;

l) Regulação e supervisão dos mercados;

m) Valorizar a autonomia das regiões autónomas;

n) Descentralização, base da reforma do Estado;

o) Defender o Serviço Nacional de Saúde, promover a saúde;

p) Combater o insucesso escolar, garantir 12 anos de escolaridade;

q) Investir na juventude;

r) Promover a educação de adultos e a formação ao longo da vida;

s) Modernizar, qualificar e diversificar o ensino superior;

t) Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando a inovação;

u) Reagir ao desafio demográfico;

v) Uma nova geração de políticas de habitação;

w) Mar: uma aposta de futuro;

x) Afirmar o interior;

y) Promover a coesão territorial e a sustentabilidade ambiental;

z) Valorizar a atividade agrícola e florestal e o espaço rural;

aa) Liderar a transição energética;

bb) Investir na Cultura;

cc) Garantir a sustentabilidade da segurança social;

dd) Melhor justiça fiscal;

ee) Combater a pobreza;

ff) Construir uma sociedade mais igual;

gg) Promover a língua portuguesa e a cidadania lusófona;

hh) Uma nova política para a Europa;

ii) Um Portugal global;

Artigo 4.º

Enquadramento orçamental

As prioridades de investimento constantes das Grandes Opções do Plano para 2016-2019 são contempladas e compatibilizadas no âmbito do Orçamento do Estado para 2016.

Artigo 5.º

Disposição final

É publicado em anexo à presente lei, da qual faz parte integrante, o documento das Grandes Opções do Plano para 2016-2019.

ANEXO

GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 2016-2019

Sumário Executivo

Diagnóstico Económico e Social

1. AUMENTAR O RENDIMENTO DISPONÍVEL DAS FAMÍLIAS PARA RELANÇAR A ECONOMIA
2. RESOLVER O PROBLEMA DO FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS
3. PRIORIDADE À INOVAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS
4. PROMOVER O EMPREGO, COMBATER A PRECARIEDADE
5. MELHORAR A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS
6. GOVERNAR MELHOR, VALORIZAR A ATIVIDADE POLÍTICA E O EXERCÍCIO DE CARGOS PÚBLICOS
7. GARANTIR A DEFESA NACIONAL
8. SEGURANÇA INTERNA
9. POLÍTICA CRIMINAL
10. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA
11. SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E VALORIZAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS
12. REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DOS MERCADOS
13. VALORIZAR A AUTONOMIA DAS REGIÕES AUTÓNOMAS
14. DESCENTRALIZAÇÃO, BASE DA REFORMA DO ESTADO

15. DEFENDER O SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE, PROMOVER A SAÚDE
16. COMBATER O INSUCESSO ESCOLAR, GARANTIR 12 ANOS DE ESCOLARIDADE
17. INVESTIR NA JUVENTUDE
18. PROMOVER A EDUCAÇÃO DE ADULTOS E A FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA
19. MODERNIZAR, QUALIFICAR E DIVERSIFICAR O ENSINO SUPERIOR
20. REFORÇAR O INVESTIMENTO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA DEMOCRATIZANDO A INOVAÇÃO
21. REAGIR AO DESAFIO DEMOGRÁFICO
22. UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO
23. MAR: UMA APOSTA DE FUTURO
24. AFIRMAR O INTERIOR
25. PROMOVER A COESÃO TERRITORIAL E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL
26. VALORIZAR A ATIVIDADE AGRÍCOLA E FLORESTAL E O ESPAÇO RURAL
27. LIDERAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA
28. INVESTIR NA CULTURA
29. GARANTIR A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL
30. MELHOR JUSTIÇA FISCAL
31. COMBATER A POBREZA
32. CONSTRUIR UMA SOCIEDADE MAIS IGUAL
33. PROMOVER A LÍNGUA PORTUGUESA E A CIDADANIA LUSÓFONA
34. UMA NOVA POLÍTICA PARA A EUROPA
35. UM PORTUGAL GLOBAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

As Grandes Opções do Plano 2016-2019 do XXI Governo Constitucional traçam um caminho alternativo, gerador de melhores resultados económicos e sociais.

A crise das dívidas soberanas, que também se abateu sobre Portugal, resultou, no nosso caso, de um acumular de desequilíbrios estruturais – público, demográfico, institucional e financeiro – para o qual as políticas subsequentes não souberam dar uma resposta adequada, que evitasse o empobrecimento do país. As políticas adotadas foram sempre justificadas com a consideração de que não existia uma alternativa. Só a resiliência dos funcionários públicos, a perseverança dos trabalhadores e das empresas do sector privado e a melhoria do desenho das instituições europeias geraram algum alívio ao processo de ajustamento da economia portuguesa.

Encontrar o caminho do crescimento económico sustentado requer um conjunto de medidas social e economicamente coerentes e, ao mesmo tempo, compatível com a preservação das condições de sustentabilidade da despesa pública. É este princípio que guia as opções do XXI Governo. À luz deste princípio, o Governo definiu cinco prioridades que consubstancia nas Grandes Opções do Plano para o período de 2016 a 2019. De um ponto de vista económico e social, o Governo pretende gerar mais crescimento, com melhor emprego e mais igualdade.

Estas Opções visam retomar princípios fundamentais que têm de ser reafirmados na ação governativa:

- Garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos à luz da Constituição e dos princípios consagrados numa democracia europeia (assistência na infância, velhice e desemprego), repondo a credibilidade do Estado enquanto parte do contrato social;

- Reforçar a credibilidade e a qualificação do Estado nas suas funções exclusivas de soberania (funções soberanas, regulação, salvaguarda de interesses estratégicos nacionais), bem como nas funções de prestação de serviços com relevância para a sociedade (educação e saúde) e no seu insubstituível papel de redistribuição de riqueza e proteção contra os riscos. Este reforço decorre da rejeição de novas concessões ou privatizações assentes no preconceito de que a gestão pública é menos eficaz e menos competente;
- Promover uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos, garantindo que as instituições públicas cumprem funções essenciais para o crescimento económico, como o combate à pobreza e à exclusão e o reforço das qualificações e da capacidade científica e tecnológica;
- Respeitar e estimular a iniciativa privada, limitada pelas regras da concorrência, proteger os direitos dos trabalhadores, a saúde pública e o ambiente, e trabalhar no sentido de que as instituições públicas criem condições que promovam o investimento privado e a internacionalização das empresas portuguesas;
- Dignificar e requalificar a presença internacional portuguesa, quer no espaço institucional europeu, quer com terceiros países, defendendo ativamente a agenda e os interesses nacionais.

O relançamento de um crescimento forte e com uma base sólida e sustentável é essencial para garantir a solvabilidade financeira do país e para melhorar as condições de vida dos portugueses. A governação económica deve devolver Portugal a um caminho de crescimento económico, com igualdade de oportunidades e equidade, e num diálogo social compatível com uma democracia madura e transparente.

Para um crescimento económico sustentado revela-se essencial a aposta na competitividade das empresas, criando as condições para o investimento, a inovação e a internacionalização, ao mesmo tempo que se promove a criação de emprego e se combate a precariedade.

Abandonando de vez a ideia de reforço da competitividade centrado na compressão salarial, a estratégia passa antes pela valorização da capacidade científica nacional e o reforço da cooperação entre empresas, centros de conhecimento e instituições de transferência de tecnologia.

O crescimento económico inclusivo requer, por sua vez, uma Administração Pública capaz de cumprir as suas funções de soberania, para melhorar a qualidade da democracia, da segurança interna e da defesa, mas também da justiça e da regulação económica e uma Administração Pública forte, que valorize o exercício de funções públicas, rejeitando os atuais regimes de requalificação e mobilidade especial.

Na base desse crescimento estão as pessoas, que constituem o mais importante ativo do país. Apostar na valorização do capital humano é condição primeira para um país mais próspero, o que implica proporcionar a todos oportunidades de qualificação, através da educação e da formação profissional. Neste contexto, e considerando o atual desafio demográfico, será dada também prioridade a políticas que promovam a natalidade e a parentalidade, que permitam o regresso dos emigrantes e contribuam para o melhor acolhimento dos imigrantes, sem esquecer novas políticas de habitação e de reabilitação urbana.

A inovação constitui outro fator-chave para o aumento da competitividade e do crescimento pela criação de valor. Propõe-se um aumento de recursos para a área de transferência de tecnologia, com um reforço dos incentivos à maior integração do conhecimento nas cadeias de valor. As universidades e os centros de investigação devem ser integrados, reforçando o papel de desenvolvimento empresarial que já hoje têm.

Importa tirar partido pleno do nosso território, aproveitando todas as suas potencialidades, promovendo um desenvolvimento económico equilibrado, harmonioso e ecologicamente sustentável, mediante um aproveitamento racional dos nossos recursos endógenos. A estratégia de desenvolvimento territorial terá duas frentes – a atlântica e a peninsular – igualmente dignas, que abrem ambas para vastos mercados, com inúmeras oportunidades por explorar. Os níveis de pobreza, de precariedade e de desigualdade atualmente existentes em Portugal constituem não somente uma clara violação dos direitos de cidadania que põe em causa a nossa vivência democrática, mas constituem igualmente um obstáculo ao desenvolvimento económico. Neste contexto, o Governo assume o compromisso de defender e fortalecer o Estado Social, de implementar uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, de garantir a sustentabilidade da Segurança Social e a reposição dos mínimos sociais, de conduzir Portugal no caminho do crescimento e do desenvolvimento sustentado.

Portugal deve projetar uma filosofia clara na ordem internacional, promotora da paz, defensora dos Direitos Humanos, da Democracia e do Estado de Direito, a par com uma atitude consentânea no âmbito das políticas de cooperação e desenvolvimento. O Governo colocará um destaque particular na afirmação da língua portuguesa, na implantação de uma cidadania lusófona e no estreitamento da ligação às comunidades portuguesas no estrangeiro.

Defender Portugal exige, por parte do Governo português, uma atitude diferente no quadro da União Europeia (UE) e da União Económica e Monetária (UEM). É preciso defender mais democracia na UE, maior solidariedade entre os diferentes estados-membros e o aprofundamento da coesão económica e social da UE.

DIAGNÓSTICO ECONÓMICO E SOCIAL

No quadro da programação de políticas públicas assume relevância crucial a identificação da real situação da economia e sociedade portuguesas para sobre elas atuar de forma adequada.

A economia portuguesa exibe uma preocupante redução no investimento, a que não é alheia a redução da taxa de poupança que se observou desde o período anterior à entrada na área do euro. A economia portuguesa não conseguiu evitar uma desaceleração lenta, mas sustentada, da produtividade total dos fatores, que se iniciou em finais da década de 80. A queda da taxa de poupança atingiu valores preocupantes no auge da atual crise. Em 2012, perante o aumento galopante do desemprego, a taxa de poupança das famílias caiu para 6,9 % do rendimento disponível. Os valores mais recentes divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P. (INE, I. P.), para o 3.º trimestre de 2015, colocam a taxa de poupança das famílias em apenas 4% do rendimento disponível.

Na década anterior à crise internacional (2007/8) verificou-se uma retração do crescimento económico em todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em resultado da emergência asiática, verificou-se uma maior concorrência para as exportações de produtos industriais e uma subida dos preços das matérias-primas no mercado internacional. Portugal, com uma especialização marcada por uma estrutura de produção próxima da dos países emergentes, foi particularmente afetado. Num período inicial o país beneficiou do choque positivo da entrada de fundos europeus e do acesso preferencial a um mercado de 400 milhões de consumidores, que beneficiava de alguma proteção. Contudo, Portugal assistiu à gradual degradação da sua posição, com a progressiva abertura do mercado único aos novos países membros da União e aos grandes produtores mundiais, em particular nos sectores tradicionais de especialização do país. A adoção do Euro, que se revelou uma moeda particularmente forte, reforçou os problemas de competitividade das exportações nacionais. Hoje, Portugal tem de reafirmar a sua competitividade num mercado mais aberto e exposto à concorrência

global.

As dificuldades económicas do país não são um exclusivo da primeira década deste século. A desaceleração da produtividade começou no final da década de 80, após o impacto inicial da abertura à UE com os fluxos comerciais e de fundos europeus. A economia portuguesa entrou na UE com importantes atrasos estruturais, ao nível das qualificações, intensidade capitalística, infraestruturas, capacidade tecnológica e funcionamento das instituições e mercados. Apesar do progresso realizado nas duas primeiras décadas de integração, os resultados foram insuficientes e muitos destes atrasos persistiam e contribuíram para fragilizar a situação portuguesa face à crise internacional. A esta situação, acresciam outros problemas, como a quebra de natalidade e o envelhecimento.

Na atual fase, os dois maiores instrumentos competitivos da economia portuguesa decorrem de investimentos materializados antes da crise financeira de 2008: o capital humano disponível e as infraestruturas e instituições. Nenhum destes ingredientes estava disponível nos anos 80. Em 1980 apenas 2 % dos trabalhadores das empresas privadas tinham licenciatura. Em 2010 já eram cerca de 16%. Entre os mais jovens a percentagem de licenciados aproximou-se dos padrões europeus. A qualidade da educação tem também vindo a aumentar, fruto dos investimentos realizados na última década, tal como demonstram os instrumentos comparativos internacionais, como os testes PISA, ainda que alguns destes progressos tenham sido postos em causa no período recente, como demonstram os indicadores de insucesso escolar.

Não se pode correr o risco de voltar a perder a corrida da tecnologia. No passado, a ausência do País dessa corrida contribuiu para a baixa produtividade e custou-lhe sucessivas vagas de emigração e um aumento enorme da desigualdade entre portugueses.

Num espaço económico aberto ao mundo, como é hoje o europeu, o sucesso da sociedade portuguesa tem que passar por um crescimento sustentado no aumento das qualificações. Esta aposta permitirá que Portugal deixe de ser o país da UE com uma maior proporção de indivíduos entre os 10% com menores rendimento salariais.

Apenas a educação e a criação de emprego permitirão ultrapassar situações como esta.

Os últimos 10 anos expuseram a desadequação das instituições portuguesas às perturbações a que a economia foi sujeita. Por um lado, a globalização, que pode ser entendida como uma alteração da distribuição internacional da produção, para a qual Portugal não estava preparado, nomeadamente em termos de formação da força de trabalho, mostraram as debilidades do modelo de crescimento seguido. Por outro lado, a entrada no euro decorreu num quadro institucional que não facilitou uma adequada afetação dos recursos e talentos nacionais aos seus fins mais produtivos. A modernização que se verificou no tecido produtivo e no padrão de especialização foi claramente insuficiente face aos desafios externos colocados à economia portuguesa.

A baixa das taxas de juro e a falta de enquadramento institucional adequado induziu uma excessiva concentração de investimento em sectores de bens não-transacionáveis. A redução dos custos de financiamento não promoveu um crescimento saudável de empresas competitivas a nível internacional e, pelo contrário, favoreceu estratégias de descapitalização, de tal forma que o sector empresarial não-financeiro se encontra fortemente debilitado, com elevados níveis de endividamento e uma dimensão média das empresas inferior à da generalidade dos países da UE.

Tendo por base este quadro geral descrevem-se em seguida as principais linhas de força da evolução verificada nos últimos anos.

Desempenho macroeconómico

A economia portuguesa registou nos últimos anos uma evolução macroeconómica claramente negativa.

Desde 2010, o produto interno bruto (PIB) diminuiu em termos reais 6%, um desempenho pior em cerca de 9 pontos percentuais ao registado na UE28 e 7,2 pontos pior do que o verificado na Zona Euro, agravando assim de forma significativa a divergência face ao espaço onde Portugal está inserido.

No mesmo período, a produtividade total dos fatores permaneceu quase constante, registando também um desempenho pior do que o verificado quer na Zona Euro, em que aumentou 0,5%, ou no conjunto da UE28, em que aumentou 1,2%.

Este desempenho traduziu-se numa diminuição, em mais de 7%, do rendimento disponível bruto das famílias no mesmo período, provocando uma regressão significativa neste indicador.

O reequilíbrio das contas externas foi um dos grandes objetivos do programa de ajustamento implementado, pois só essa correção permitiria aumentar a capacidade de financiamento da economia e reduzir o endividamento. Pretendia-se promover uma aceleração do crescimento das exportações e assegurar um contributo positivo da procura externa líquida para o crescimento do PIB com uma alteração da estrutura da economia, corrigindo o excessivo peso dos bens não transacionáveis na economia portuguesa. Assistiu-se de facto a uma correção acelerada dos desequilíbrios externos, apresentando a economia portuguesa um saldo positivo da balança corrente e de capitais desde o final de 2012. Infelizmente, essa correção não resultou da aceleração das exportações, nem corresponde a uma correção estrutural, ficando a dever-se muito à compressão significativa da procura interna, com níveis de investimento e de consumo de bens duradouros muito baixos, e a uma redução do preço dos bens energéticos, que permitiu que as importações de bens e serviços estivessem, no final de 2014, e em termos nominais, abaixo do valor registado em 2011. No final de 2015, as importações estão, no entanto, a um nível superior ao do anterior máximo, o ano de 2008, o que levanta sérias reservas à interpretação estrutural sobre a melhoria do saldo da balança corrente.

As exportações de bens e serviços registam desde 2005 uma evolução muito positiva. Tudo indica, no entanto, que os recentes aumentos registados de exportações de bens e serviços não correspondam a uma evolução sustentada, visto que se registam taxas cada vez menores para o seu crescimento. Em 2014, as exportações cresceram apenas 3,9% sendo este o crescimento mais baixo desde 2009; e no terceiro trimestre de 2015 apresentam uma taxa de crescimento homóloga de 3,9%, em forte desaceleração face aos trimestres anteriores. Assim, no conjunto do ano de 2015 regista-se uma aceleração para 5,9%.

Adicionalmente, assistiu-se, desde 2010, a um contração do emprego e investimento no sector exportador e transacionável, reduzindo-se assim a sua capacidade produtiva e colocando em causa a sustentabilidade do crescimento das exportações.

O contributo da procura externa líquida para o crescimento, apesar de o saldo da balança de bens e serviços (e da balança corrente e de capitais) se ter equilibrado, começou a diminuir ainda em 2012 (embora se tenha mantido positivo). A partir do final de 2013, passou a negativo, onde se tem mantido desde essa data, com as importações a crescerem a um ritmo superior às exportações. Em 2014, as importações cresceram 7,2% e, em 2015, aceleraram ligeiramente para 7,6%. Nos mesmos anos as exportações cresceram menos 3,3 e 1,7 p.p., respetivamente.

O comportamento das exportações parece ser assim mais justificado pela entrada em funcionamento de alguns grandes projetos em implementação desde antes da crise,

os quais aumentaram, de forma significativa, a capacidade exportadora em alguns setores, bem como pelo efeito da procura de novos mercados por parte de alguns produtores confrontados com a diminuição significativa da procura interna, do que pela redução dos custos unitários de trabalho. Uma vez esgotados esses efeitos não parece haver uma correção estrutural dos problemas de competitividade externa, nem um reforço da capacidade exportadora do país. Entretanto, o emprego na indústria transformadora caiu fortemente durante o programa de ajustamento, estando mais de 20% abaixo dos valores anteriores à crise. Assim, serão estratégias baseadas na inovação e no aumento do valor acrescentado das exportações as que poderão ser relevantes se se pretender corrigir de forma estrutural e sustentável o défice externo da economia portuguesa.

O outro grande objetivo do programa de ajustamento e da política económica adotado nos últimos anos foi o da correção dos desequilíbrios das contas públicas. A evolução verificada nos principais indicadores deste domínio revela, por um lado, o fracasso da estratégia adotada e, por outro, que persistem os importantes desequilíbrios estruturais das contas públicas, a correção dos quais justifica a adoção de uma estratégia diferente.

O principal indicador do fracasso é o sentido desfavorável da evolução do peso da dívida pública no PIB, na medida em que mostra a vulnerabilidade crescente do país face aos seus credores. Prevendo-se no Programa de Ajustamento e nos sucessivos documentos de estratégia orçamental um momento a partir do qual se iniciaria uma redução deste indicador, o que é um facto é que hoje o peso da divida pública no PIB está em níveis muito elevados, com valores próximos dos 130% no final de 2015. A dívida pública em percentagem do PIB subiu mais 24 pontos percentuais do que o previsto no início do Programa de Ajustamento. Se é certo que parte deste aumento é estatístico, pois deveu-se ao alargamento do perímetro das administrações públicas (pela incorporação de empresas públicas), parte deveu-se a fatores substantivos endógenos.

Também o défice público diminuiu menos do que inicialmente previsto, já que se prevê

que se termine o ano de 2014 com um valor de 7,2% do PIB face aos 2,3% previstos no Programa de Ajustamento, e em 2015 deverá atingir os 4,2%, face aos 2,7% assumidos como objetivo.

Por outro lado, o rácio de despesa pública no PIB não se reduziu de forma significativa, terminando 2015 em cerca de 48,5%, valor próximo ao de 2011. O rácio da receita pública total no PIB está igualmente bem acima do que se previa, com valores próximos dos 44% em 2015.

Verifica-se assim que, ao contrário do que foi defendido, a redução do défice em termos de percentagem do PIB foi conseguida pelo aumento do nível de fiscalidade, e com medidas não estruturais, não sustentáveis intertemporalmente e penalizadoras do crescimento. Os efeitos recessivos das políticas prosseguidas geraram pressões orçamentais adicionais. Em particular, os quase 500 mil empregos destruídos são o principal responsável pelos piores resultados verificados na área da segurança social.

Território

No que respeita ao território, os últimos anos testemunharam uma redução das disparidades medidas em indicadores como o PIB *per capita* ou o rendimento disponível *per capita*. Infelizmente essa redução não resultou de uma melhoria nas regiões menos desenvolvidas, mas de uma deterioração mais intensa nas regiões mais desenvolvidas ou mais dinâmicas.

Não obstante essa redução das disparidades, as dinâmicas de desenvolvimento dos territórios registam tendências preocupantes de abandono e não valorização do potencial dos diversos territórios, que se manifestam na redução da população e da atividade económica em muitas das regiões menos desenvolvidas.

Os fatores de crescimento

A economia portuguesa caracteriza-se por reduzidos níveis de capital humano,

manifesto na baixa qualificação da população, baixa intensidade de capital, em resultado de baixos níveis de *stock* de capital e de investimento, e uma intensidade tecnológica igualmente baixa.

Muitas destas dimensões vinham verificando uma tendência de recuperação que foi posta em causa durante a recente crise.

Ao nível da educação, Portugal apresenta qualificações muito inferiores aos seus parceiros, com uma proporção da população que concluiu os níveis mais elevados de ensino muito baixa.

Por outro lado, merece destaque que Portugal tem já uma cobertura do ensino pré-escolar elevada (ligeiramente acima dos valores da média europeia e da OCDE). Em particular, para crianças com cinco anos a taxa de escolarização atingiu, em 2012/13, cerca de 97%. Se as taxas verificadas na faixa etária dos três aos cinco são elevadas, o mesmo não se pode dizer da escolarização efetiva antes dos três anos. Nesta faixa etária os valores para os países europeus são bastante díspares. Portugal tem uma taxa de escolarização de 45,9% que fica claramente aquém dos 65,7% da Dinamarca, mas que, por exemplo, está francamente acima dos 27,7% da Finlândia. Em 2011, Portugal estava mesmo na cauda da OCDE no que diz respeito a gastos públicos com educação precoce. O total de gastos em educação antes dos cinco anos aproximava-se dos 0,4% do PIB, valor comparável com países como Estónia, Chipre ou Eslováquia. Se na faixa etária entre os três e os cinco os valores se aproximavam da média da OCDE (0,4% contra 0,5%), no escalão dos mais novos com valores próximos de zero, Portugal estava claramente abaixo da média. Assim, globalmente, Portugal está muito longe destes países no que diz respeito aos gastos públicos em educação na primeira infância.

Regista-se também um problema significativo ao nível do abandono e retenção ao nível do ensino básico. A taxa de abandono e retenção ao nível do básico subiu de

7,8%, no ano letivo 2008/09, para 10,4% em 2011/12. Este aumento é transversal aos 3 níveis de ensino básico, sendo particularmente grave o aumento de quase 5 pontos percentuais ao nível do 2.º ciclo. Importa destacar que, em 2000, Portugal tinha taxas de retenção e abandono elevadíssimas com quase 9% no 1.º ciclo e mais de 18% no 3.º ciclo. Estas taxas atingiram mínimos em 2009 com valores abaixo dos 4% no 1.º ciclo, abaixo de 8% no 2.º ciclo e de cerca de 14% no 3.º ciclo. A partir daqui a situação começou a agravar-se. No ano letivo 2012/13 registou-se uma taxa de retenção e desistência de quase 5% no 1.º ciclo, de 12,5% no 2.º ciclo e de 16% no 3.º ciclo.

O ensino secundário é claramente o nível de ensino que mais adultos (entre os 25 e os 64 anos) atingem ao nível da OCDE. Em média 24% dos indivíduos neste grupo etário têm uma educação abaixo do ensino secundário, 44% concluem este nível de ensino e 33% o ensino superior. Nos 21 países da UE que pertencem à OCDE os números são muito semelhantes. Portugal contrasta de forma preocupante com estes valores.

No que diz respeito ao ensino superior, houve uma evolução muito positiva nas últimas duas décadas, com um forte aumento do número e da percentagem de licenciados entre os jovens e uma evolução muito importante na produção científica. No entanto, nos últimos quatro anos houve uma retração do número de matriculados pela primeira vez no ensino superior, um aumento do abandono escolar por motivos económicos e uma redução muito acentuada do apoio à formação avançada.

Para além da qualificação dos mais jovens há um claro problema com a qualificação dos adultos. As baixas percentagens registadas em Portugal afetam de forma gritante a literacia dos indivíduos, condicionando a capacidade de integração no mercado de trabalho e contribuindo para o desemprego dos mais velhos e de longa duração.

Mostrando a relevância do número de anos de educação, as taxas de desemprego

registam importantes diferenças por nível de educação. Em 2015 registou-se em Portugal uma taxa de desemprego de 12.3%. Esta taxa é superior quando consideramos indivíduos com escolaridade igual ou inferior ao 3.º ciclo, mas inferior para indivíduos com o ensino superior. Também os ganhos médios por nível de instrução são bastante reveladores. O salário de um trabalhador que não tenha completado o ensino secundário é apenas 68% da média salarial dos trabalhadores com educação secundária. Já um trabalhador com ensino superior ganha mais 73%.

Nos últimos quatro anos reverteu-se a aposta no investimento no reforço do capital humano português que estava a ser desenvolvida consistentemente por sucessivos Governos e pelo esforço das famílias portuguesas. Ao mesmo tempo perdeu-se capital humano com uma forte saída de trabalhadores para o estrangeiro e com a generalização de práticas de entrada intermitente dos jovens no mercado de trabalho que geram desmotivação e perda de capacidades produtivas. Adicionalmente, o desemprego de longa duração retirou precocemente do mercado de trabalho tantos trabalhadores cuja experiência era o ativo mais importante que tinham.

No que respeita ao investimento, os últimos anos testemunharam uma redução significativa das despesas de capital na economia portuguesa. Em termos nominais, o investimento total na economia estava em 2014 mais de 30% abaixo do valor de 2010 e o investimento das empresas reduziu-se cerca de 13% no mesmo período. O nível de investimento atual está abaixo do limiar da amortização, o que significa que se está a assistir a uma redução do *stock* de capital existente na economia com efeitos no produto potencial. A taxa de investimento da economia portuguesa é hoje claramente inferior à da média da UE, o que acontece também no que respeita à taxa de investimento das empresas.

Os níveis de investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) em percentagem

do PIB depois de atingirem um máximo em 2009 têm registado uma redução nos últimos anos. Não obstante mais de 50% das empresas portuguesas referirem a realização de atividades de inovação no período de 2010 a 2012, o valor da despesa de I&D tem vindo a reduzir-se a um ritmo superior ao da queda do PIB, e muito mais acentuado do que o da redução da despesa pública. O Estado reduziu a despesa na área da ciência e ensino superior, e os privados retraíram também o investimento nesta área.

Mercado de trabalho

No mercado de trabalho, verificou-se uma forte quebra do emprego entre 2011 e 2013, assistindo-se uma ligeira recuperação no período mais recente se bem que insuficiente para anular a queda anterior. Para ter a noção da magnitude da destruição de emprego registada, o nível de emprego na economia portuguesa estava no final de 2015 próximo dos 4,5 milhões de pessoas, o valor mais baixo registado desde 1996.

O desemprego subiu de forma muito acentuada, registando-se nalguns trimestres de 2013 um número de desempregados acima de 900 mil e taxas superiores a 17%. Apesar de alguma melhoria no período mais recente, manteve-se em níveis relativamente elevados.

O desemprego é particularmente elevado entre os jovens. Mantêm taxas de desemprego superiores a 30%, com quase 2/3 dos desempregados a estarem nessa situação há mais de um ano e cerca de 50% desempregados há mais de dois anos. Merece ainda destaque o facto de menos de 1/3 dos desempregados ter acesso a subsídio de desemprego.

A população ativa tem registado uma significativa redução, existindo em 2015 menos cerca de 300 mil ativos em Portugal do que existiam em 2010. Esta redução fez-se sentir somente nos escalões dos 15 aos 24 anos e dos 25 aos 34 anos, ou seja, afetando fundamentalmente os jovens, estando associada à emigração e condicionando de forma significativa o crescimento potencial da economia.

A dinâmica do emprego e do desemprego, ao longo de 2015, levou à manutenção da queda da população ativa, que no terceiro trimestre de 2015 voltou a cair 1,1% em termos homólogos.

Caracterizando a dinâmica recente do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e diminuição do emprego estiveram mais associados a uma diminuição da criação de postos de trabalho e das contratações do que a um aumento da destruição dos postos de trabalho. Esta dinâmica é sintomática da elevada incerteza e expetativas negativas relativamente à evolução da economia que condicionam de forma significativa as decisões de contratação e de investimento.

Por outro lado, o mercado apresenta níveis de precariedade muito elevados, com 90% das novas contratações de trabalhadores desempregados a serem efetuadas com contratos não permanentes e 70% das novas entradas no desemprego associadas ao término de contratos não permanentes. O uso dos contratos a termo poderia estar associado a lógicas de avaliação e monitorização da qualidade do trabalhador. Contudo, o facto de menos de 2 em cada 10 contratos a termo serem convertidos em contratos sem termo sugere que não é esta a justificação subjacente ao peso dos contratos a termo. O excesso de contratos temporários é um obstáculo relevante ao progresso da produtividade ao reduzir os incentivos aos investimentos em capital humano específico.

Situação social

O desempenho económico e a evolução do mercado de trabalho traduziram-se numa deterioração significativa da situação social, com implicações imediatas sobre o nível de bem-estar presente mas condicionando também as perspetivas de crescimento da economia.

A evolução demográfica recente é marcada por um aumento da esperança de vida, pela redução da mortalidade infantil, pelo aumento da emigração e pela queda acentuada da fecundidade, fatores que convergem para um significativo envelhecimento da população que acontece em paralelo com uma diminuição da população.

O saldo natural é persistentemente negativo desde 2008 e tem-se agravado desde 2010, registando-se ainda uma redução substancial da taxa de natalidade, que atingiu mínimos em 2013. Fruto destas dinâmicas, a população tem-se reduzido, para o que contribui também o reforço do fenómeno da emigração. Nos últimos três anos, a população residente em Portugal diminuiu cerca de 168 mil pessoas. As projeções demográficas sugerem uma significativa diminuição da população nos próximos anos se não forem invertidas as tendências recentes, registando-se um decréscimo da população jovem e um aumento da população idosa, com o agravamento do envelhecimento populacional.

Esta redução é particularmente centrada nos indivíduos com idades compreendidas entre os 20 e os 35 anos, o que levanta fortes restrições ao potencial de crescimento da economia portuguesa.

Os indicadores associados aos domínios trabalho, remuneração e vulnerabilidade económica registam uma deterioração do bem-estar da população, em particular após 2012. São as condições materiais de vida que se revelam como mais determinantes para a deterioração do bem-estar, uma vez que as dimensões associadas à qualidade de vida mantêm alguma tendência crescente, embora bastante atenuada após 2011.

Os últimos anos testemunharam também uma reversão na redução das desigualdades e da pobreza que se vinha verificando em Portugal, com um aumento da exclusão social e do risco de pobreza, principalmente nas crianças e nos jovens.

Os dados mais recentes sobre a pobreza revelam um significativo agravamento destes indicadores. Em 2014, 19,5% das pessoas estavam em risco de pobreza, um agravamento de mais de 1,4 p.p. face a 2010. O aumento do risco de pobreza foi transversal aos vários grupos mas foi mais intenso no grupo dos menores de 18 anos, que registaram um aumento da incidência da pobreza de mais 2,5 p.p. A evolução deste indicador seria ainda mais grave caso se utilizasse um limiar de pobreza fixo, como por exemplo uma linha de pobreza ancorada em 2009, caso em que se verificaria um aumento da proporção de pessoas em risco de pobreza ao longo dos cinco anos em análise, entre 17,9% em 2009 e 24,2% em 2014. Para além do agravamento da incidência da pobreza, registou-se igualmente um aumento da intensidade da pobreza, aumentando em 6 p.p. (face a 2010) a insuficiência de recursos da população em risco de pobreza, para níveis em torno dos 29,0% em 2014.

Os indicadores de desigualdade da distribuição de rendimentos registaram também um agravamento significativo. O grupo dos 10% de pessoas com maior rendimento tinha em 2014 um rendimento 10,6 vezes superior aos 10% com menor rendimento. Essa relação era de 9,4 em 2010.

Os indicadores de privação também conheceram uma deterioração significativa, registando-se, em 2015, que 9,6% da população vivia em privação material severa, não tendo acesso a um número significativo de itens relacionados com as necessidades económicas e de bens duráveis das famílias. Este indicador apresentava um valor de 8,3% em 2011, o que revela um aumento de 1,3 p.p. das famílias com privação severa.

A pobreza entre os mais jovens teve um crescimento muito acentuado. Hoje mais de 30% das crianças estão em situação de risco de pobreza ou de exclusão social, o que significa que só com políticas sociais podemos garantir que vão ter igualdade de oportunidades. Num contexto de envelhecimento e saída de população, o país tem de garantir que conseguirá aproveitar o máximo potencial de todos, não deixando desperdiçar o contributo de tantos por lhes negar oportunidades. As políticas sociais de apoio aos mais pobres e de garantia de acesso à saúde e a um ensino de qualidade são determinantes para o contributo que esta geração pode dar para a economia portuguesa.

Estas necessidades contrastam com o recuo generalizado das políticas sociais que se verificou, com um agravamento nas condições de acesso às prestações sociais não contributivas, tendo sido dificultado, deste modo, o acesso àquelas que são as principais prestações sociais de combate à pobreza. Esta realidade está bem expressa na redução dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) para menos 115.000 (cerca de 35%), precisamente num período em que a medida mais seria necessária. Quanto à proteção aos mais novos, mais de 23.000 crianças e jovens perderam o abono de família, enquanto no apoio aos idosos mais pobres, deixou de ser atribuído o Complemento Solidário para Idosos (CSI) a mais de 62.500 beneficiários (menos 26,5%).

Projeções Macroeconómicas

Para o ano de 2016 prevê-se um fortalecimento da procura externa relevante para Portugal, em consequência da melhoria da atividade económica dos principais parceiros comerciais, designadamente da área do euro, com reflexos na evolução das suas importações. De facto, de acordo com as últimas previsões quer da Comissão Europeia quer do FMI, em 2016 é esperada uma melhoria gradual do crescimento económico no conjunto da área do euro. Em particular, prevê-se uma aceleração do crescimento económico na Alemanha, França e Itália e a manutenção de um forte crescimento em Espanha e também no Reino Unido.

Neste cenário, antecipa-se a manutenção das taxas de juro de curto prazo num nível

baixo, bem como a diminuição do preço do petróleo e uma ligeira depreciação do euro face ao dólar.

O atual cenário macroeconómico reflete a informação mais recente relativa ao desenvolvimento da atividade económica a nível nacional e internacional, bem como um conjunto de medidas perspetivadas para 2016. Entre a informação incorporada conta-se a revisão, pelo INE, das Contas Nacionais no período 2013-2014, bem como a publicação de Contas Trimestrais para os primeiros três trimestres do ano.

Neste contexto, para 2015, projeta-se um crescimento real do PIB de 1,5% em média anual, 0,6 p.p. superior ao observado em 2014. Em termos trimestrais, espera-se que a recuperação da atividade económica acelere ligeiramente no último trimestre do ano, tanto pela manutenção de contributos positivos da procura interna, como pela melhoria do comportamento das exportações.

Esta estimativa é sustentada não só pelos dados divulgados pelo INE no âmbito das Contas Nacionais Trimestrais mas também pelos indicadores avançados e coincidentes de atividade económica divulgados por um conjunto variado de instituições, em conjugação com o traçado nos indicadores qualitativos associados às expectativas dos agentes económicos.

A atual estimativa para o PIB, em volume, para 2015 representa uma revisão em baixa face ao apresentado em abril no âmbito do Programa de Estabilidade (PE) para o horizonte 2015-2019, resultando de alterações de composição do contributo da procura interna (2,2 p.p. e 1,6 p.p., respetivamente) e da procura externa líquida (-0,7 p.p. e 0,1 p.p., respetivamente). Para a evolução mais favorável da procura global concorreram todas as componentes, com destaque para as exportações (+0,3 p.p.) e consumo privado (+0,7 p.p.), facto que, juntamente com as alterações registadas nos termos de troca, se reflete num crescimento superior das importações face ao cenário inicial (+2,3 p.p.). Assim, a economia portuguesa deverá apresentar uma capacidade líquida de financiamento face ao exterior equivalente a 2,0% do PIB, registando a balança corrente um saldo positivo de 0,6% do PIB. Destaque-se, ainda, a revisão em alta do deflator do PIB, cujo crescimento médio homólogo deverá ser de 1,9% (1,3%

no PE).

Para 2016, prevê-se um crescimento do PIB de 1,8%, reflexo da manutenção de um contributo positivo da procura interna, conjugado com um contributo menos negativo da procura externa líquida. No respeitante à procura externa, antecipa-se uma desaceleração das exportações, não obstante uma ligeira aceleração da procura externa relevante, bem como uma moderação das importações em volume, explicado essencialmente por um menor diferencial entre o deflator das exportações e das importações.

A dinâmica da procura interna vem materializar a normalização da atividade económica. Por um lado, a evolução do consumo privado está em linha com o esperado para as remunerações e rendimento disponível, não se perspetivando impactos relevantes na taxa de poupança nem no atual ritmo de redução do endividamento, dado o efeito rendimento positivo de um conjunto de medidas incorporadas neste cenário. Por outro, o aumento do investimento, principalmente empresarial e na sua componente de máquinas e equipamentos, traduz a necessidade de aumentar a utilização da capacidade produtiva, e a sua atualização. Este facto é consonante com o crescimento esperado no emprego, com o aumento da procura global e com a progressiva normalização das condições de financiamento, apesar da necessidade de correção dos níveis de endividamento.

Dado o continuado crescimento das exportações, é de esperar que o ajustamento das contas externas persista: o saldo conjunto da balança corrente e de capital deverá fixar-se em 2,2% do PIB, aumentando a capacidade líquida de financiamento da economia portuguesa, ao mesmo tempo que a balança corrente deverá atingir um excedente equivalente a 0,9% do PIB, reforçando assim o resultado de 2015.

Quadro 1. Principais Indicadores

(taxa de variação, %)

	2013	2014	2015(p)	2016(p)	2015(p)	2016(p)
	INE		Cenário Base OE16		Por memória: PE - abril-15	
PIB e Componentes da Despesa *(Taxa de crescimento homólogo real, %)*						
PIB	**-1,1**	**0,9**	**1,5**	**1,8**	**1,6**	**2,0**
Consumo Privado	-1,2	2,2	2,6	2,4	1,9	1,9
Consumo Público	-2,0	-0,5	-0,7	0,2	-0,7	0,1
Investimento (FBCF)	-5,1	2,8	4,3	4,9	3,8	4,4
Exportações de Bens e Serviços	7,0	3,9	5,1	4,3	4,8	5,5
Importações de Bens e Serviços	4,7	7,2	6,9	5,5	4,6	5,3
Contributos para o crescimento do PIB *(pontos percentuais)*						
Procura Interna	-2,0	2,2	2,2	2,2	1,6	1,9
Procura Externa Líquida	0,8	-1,3	-0,7	-0,4	0,1	0,1
Evolução dos Preços						
Deflator do PIB	2,3	1,0	1,9	2,0	1,3	1,4
IPC	0,3	-0,3	0,5	1,2	-0,2	1,3
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	-2,9	1,4	1,1	0,8	0,6	0,8
Taxa de Desemprego (%)	16,2	13,9	12,3	11,3	13,2	12,7
Produtividade aparente do trabalho	1,8	-0,5	0,4	1,0	1,1	1,2
Saldo das Balanças Corrente e de Capital *(em % do PIB)*						
Capacidade/Necessidade líquida de financiamento face ao exterior	2,3	1,7	2,0	2,2	2,1	2,0
- Saldo da Balança Corrente	0,7	0,3	0,6	0,9	0,5	0,4
da qual Saldo da Balança de Bens e Serviços	1,0	0,4	1,0	1,2	1,5	1,7
- Saldo da Balança de Capital	1,6	1,4	1,4	1,3	1,6	1,5

Legenda: (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças

A taxa de desemprego deverá situar-se em 11,3% (-1 p.p. face ao esperado para 2015 e -2,6 p.p. face a 2014). A redução do desemprego deverá ser acompanhada por um aumento da produtividade aparente do trabalho e por um crescimento do emprego ligeiramente inferior ao registado em 2015 em resultado do desfasamento típico face à atividade económica e pela aproximação ao desemprego estrutural. Espera-se, ainda, que a distribuição sectorial do emprego continue a refletir a reafectação de recursos da estrutura produtiva dos sectores de bens não transacionáveis para os sectores de bens transacionáveis.

O consumo público deverá estabilizar no próximo ano, como resultado da continuação do processo de ajustamento da despesa pública. As alterações de política salarial deverão traduzir-se num impacto positivo no deflator.

A inflação medida pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC) deverá atingir os 1,2% em 2016 (0,5% em 2015), num contexto de equilíbrio de tensões – quer inflacionistas, quer deflacionistas – nos mercados internacionais de commodities. Esta subida da inflação em cerca de 0,7 p.p. face a 2015 traduzirá uma maior pressão ascendente sobre os preços. Para tal contribui a melhoria da procura interna e uma redução do hiato do produto, a aceleração das remunerações por trabalhador associado ao aumento do salário mínimo e à reposição dos cortes salariais na Administração Pública, bem como o efeito da desvalorização cambial do euro. O diferencial face à evolução dos preços no conjunto da área do euro deverá tornar-se positivo (+0,7 p.p.).

Politica Orçamental em 2015 e 2016

Para 2015, estima-se que o défice das Administrações Públicas se situe em 4,3% do PIB. Contudo, este valor inclui efeitos pontuais que se estimam em 1,4% do PIB, a saber: injeções de capital no Banco EFISA, na Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP), na Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS) e a conversão em aumento de capital de suprimentos concedidos pela empresa Wolfpart à Caixa Imobiliário, num total de 0,2% do PIB e a medida de resolução aplicada ao BANIF, que corresponde a 1,2% do PIB. Excluindo estes efeitos o défice orçamental situa-se em 2,9% do PIB.

Quadro II.2.1. Indicadores orçamentais
(% do PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015[P]	2016[e]
Saldo global	-11,2	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2	-4,3	-2,2
Saldo primário	-8,2	-3,1	-0,8	0,0	-2,3	0,4	2,3
Juros	2,9	4,3	4,9	4,9	4,9	4,7	4,6

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

A política orçamental do XXI Governo está estruturada em torno de uma estratégia de crescimento económico aliada à sustentabilidade das Finanças Públicas.

Com efeito, é imperativo: relançar a economia e prosseguir políticas públicas equitativas; inverter a tendência de perda de rendimento das famílias; estimular a criação de emprego e combater a precariedade no mercado de trabalho; modernizar e diversificar a economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização das empresas e para a qualificação dos trabalhadores; proteger as políticas sociais, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais e promovendo, também, a natalidade; garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade. Deste modo, será possível assegurar uma trajetória sustentável de redução do défice orçamental e da dívida pública,

Com efeito, aumentando o rendimento disponível promove-se um reequilíbrio dos orçamentos familiares, fundamental para corrigir seus desequilíbrios financeiros e fomentar o investimento empresarial indutor de um crescimento sustentável da economia. Concomitantemente, o financiamento das empresas será promovido através da utilização de mecanismos de financiamento sem implicações orçamentais diretas, nomeadamente, a reformulação do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento e a aceleração de fundos Portugal 2020 cofinanciados pela União Europeia.

Estas medidas de reorientação dos esforços orçamentais estimulam a criação de emprego, promovendo o regresso ao mercado de trabalho de trabalhadores de meia-idade, com qualificações reduzidas, enfrentando longos períodos de desemprego e com menores perspetivas de empregabilidade, bem como do emprego jovem e qualificado.

A simplificação e modernização administrativa melhorarão os serviços prestados pela Administração Pública, através da simplificação de procedimentos, ganhos de eficiência e redução de custos, nomeadamente: poupanças sectoriais em contratação externa e ganhos com racionalização e desmaterialização dos serviços públicos; integração da informação do planeamento territorial e urbano do registo predial e do cadastro; reorganização dos serviços desconcentrados e alargamento da rede de serviços de proximidade; modernização de infraestruturas e equipamentos da Administração Pública.

Deste modo, em 2016, a estratégia de consolidação permite alcançar um défice orçamental de 2,2%, uma redução de 2,1 p.p. face ao valor previsto para o ano anterior.

Proposta de Lei n.º .....

1. AUMENTAR O RENDIMENTO DISPONÍVEL DAS FAMÍLIAS PARA RELANÇAR A ECONOMIA

Os próximos anos consagram um modelo de desenvolvimento e uma nova estratégia de consolidação das contas públicas, assente no crescimento sustentável e inclusivo e no emprego de qualidade, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o reforço do investimento. Deste quadro faz ainda parte a defesa do Estado Social e a melhoria de serviços públicos envolvidos no combate à pobreza e às desigualdades.

A recuperação económica, com um forte conteúdo em emprego sustentável e de qualidade, estará associada a uma recuperação dos rendimentos das famílias e à melhoria do seu rendimento disponível, que, por sua vez, constituirá uma alavanca prioritária para a melhoria da atividade económica e a criação de emprego.

Neste quadro, os compromissos do Governo passam por:

- O início de uma correção ao enorme aumento de impostos sobre as famílias que foi concretizado nesta legislatura, com a extinção da sobretaxa sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS);
- Atualizar as pensões do regime geral e do regime de proteção social convergente;
- Apoiar o aumento do rendimento disponível das famílias;
- A concretização de uma rápida recuperação do rendimento dos trabalhadores do Estado;
- A reposição do pagamento dos complementos de reforma nas empresas do Sector Empresarial do Estado;

- Renovar as políticas de mínimos sociais, nomeadamente através da reposição, no ano de 2016, do valor de referência do CSI, da cobertura do RSI, com a alteração da escala de equivalência e com o aumento gradual do valor de referência do RSI, redirecionando esta prestação em particular para as famílias mais numerosas e com crianças a cargo e da atualização dos montantes dos escalões do abono de família, cujo valor nominal se mantém desde 2010. A especial proteção das famílias monoparentais, particularmente vulneráveis e suscetíveis de se encontrarem em risco de pobreza, conforme indicam os dados oficiais, concretizar-se-á, em 2016, através do aumento da percentagem da majoração monoparental no Abono de Família;
- Desbloquear a contratação coletiva, promovendo a definição de uma política de rendimentos numa perspetiva de trabalho digno e, em particular, garantir a revalorização do salário mínimo nacional.

2. RESOLVER O PROBLEMA DO FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS

O investimento empresarial deve assumir um papel preponderante, sendo uma variável-chave para uma recuperação forte e sustentada do crescimento económico.

Num quadro de escassez de financiamento, é preciso encontrar formas novas e eficazes de financiar as empresas e dinamizar a atividade económica e a criação de emprego.

Assumindo este desígnio, o Governo mobilizará os recursos e adequará o quadro de apoios públicos à necessidade de uma retoma rápida do investimento. Para o efeito, atuará em seis domínios.

Assim, em primeiro lugar, será dinamizada e acelerada a execução dos fundos europeus, garantindo o seu direcionamento para as empresas e explorando novas fontes de financiamento europeu para reforçar o financiamento à economia. Em segundo lugar, será criado um fundo de capitalização de apoio ao investimento empresarial. Em terceiro lugar, será promovida uma maior articulação e integração dos apoios ao investimento, o que inclui o estímulo a novas formas de financiamento privado que ampliem as opções de financiamento às empresas e a criação de incentivos fiscais ao investimento aplicado em projetos empresariais. Em quarto lugar, serão adotadas iniciativas destinadas a incentivar o investimento estrangeiro em Portugal. Em quinto lugar, no âmbito do novo programa Simplex, serão removidos obstáculos e reduzido o tempo e o custo do investimento através de um novo programa. Finalmente, em sexto lugar, serão estudados e identificados os investimentos seletivos que permitam o máximo aproveitamento de investimentos infraestruturais já realizados e que possam ser rentabilizados em favor do desenvolvimento económico.

Acelerar a execução dos fundos europeus

Os fundos europeus poderão ajudar a dinamizar a economia, a atividades das empresas portuguesas e o emprego. É esse instrumento fundamental de investimento público que é preciso acelerar e concentrar nas áreas prioritárias, pois o mesmo constitui um poderoso fator de auxílio ao desenvolvimento económico.

Para reforçar e acelerar a execução dos fundos europeus o Governo irá:

- Atribuir prioridade máxima à execução extraordinária dos fundos europeus envolvendo esforços de organização, legislativos e de coordenação com as regiões e parceiros que permitam concretizá-la em qualidade velocidade;
- Adotar as medidas específicas necessárias para operacionalização imediata dos instrumentos financeiros (capital, garantias e empréstimos) previstos no Portugal 2020, essencial para o financiamento do investimento empresarial;
- Promover a adaptação do quadro regulamentar de aplicação dos fundos europeus

de forma célere, garantindo soluções rápidas e resolvendo constrangimentos;

- Dinamizar o investimento e a capacidade de atração de mais financiamento através de uma atitude pró-ativa na Europa nas negociações para o plano de investimento anunciado por *Juncker* e de um esforço organizado do governo de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal;
- Criar condições, incluindo capacidade técnica, para o máximo aproveitamento possível não apenas dos fundos europeus alocados ao Portugal 2020, mas também de outros meios de financiamento disponíveis ainda insuficientemente utilizados;
- Dinamizar o acesso aos fundos europeus tornando mais transparente, acessível e compreensíveis as condições e casos em que os mesmos podem ser utilizados.

Criar um Fundo de Capitalização

O Governo irá criar um Fundo de Capitalização financiado por fundos europeus, cujo funcionamento será operacionalizado pela Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas, podendo o Estado alocar ainda outros fundos públicos a título de investimentos de capital, ou de concessão de empréstimos ou garantias. As instituições financeiras poderão contribuir para o fundo de capitalização, tomando igualmente posições de capital ou quase capital ou concedendo empréstimos ou garantias. Este fundo terá as seguintes características:

- Deve permitir a captação de fundos provenientes de investidores internacionais quer de natureza institucional (fundos internacionais de capital de risco, fundos soberanos, fundos de pensões e de seguradoras, etc.), quer de natureza personalizada (investidores portugueses da diáspora, investidores estrangeiros, etc.);
- Deve ser ainda financiado pelos reembolsos de fundos europeus e as contrapartidas dos «vistos gold», agora reorientando-os para o objetivo de capitalizar empresas e reforçar a sua autonomia;

- Além do capital de risco e de outros instrumentos de capital, o Fundo de Capitalização deverá conferir prioridade às soluções inovadoras de empréstimos em condições muito especiais que os tornem similares aos capitais próprios (instrumentos de «quase capital»);
- A maioria dos recursos financeiros devem ser aplicados em empresas e investimentos inseridos em *clusters* que vierem a ser definidos como de desenvolvimento estratégico para a economia portuguesa.

Reforçar e garantir maior articulação dos apoios ao investimento e ao financiamento das empresas

O relançamento do investimento empresarial exige duas condições fundamentais. Por um lado, políticas que potenciem os impactos dos fundos europeus na economia, nomeadamente através de uma maior articulação e concertação entre entidades públicas e destas com o sistema financeiro. Por outro lado, a expansão e diversificação das opções de financiamento das empresas. A ação governativa passará por:

- Alterar o tratamento fiscal dos custos de financiamento das empresas que promovam o financiamento das empresas mediante o recurso a capitais próprios e contribuam para a redução dos níveis de endividamento junto do sistema bancário, designadamente incentivando o reinvestimento dos lucros e evoluindo para uma maior neutralidade no tratamento do financiamento através de capitais próprios e endividamento;
- Duplicar o crédito fiscal ao investimento para investimentos acima de 10 milhões de euros e desburocratizar a concessão de um crédito fiscal automático. Assim, serão elegíveis para crédito fiscal automático de 25% no âmbito do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento investimentos até 10M euros (o valor atual é de 5M euros), permitindo aumentar a dimensão dos projetos apoiados. O regime contratual aplicar-se-á para investimentos acima dos 10M euros, aumentando o crédito fiscal concedido de 10% para 20% do valor de investimento elegível

realizado;

- Instituir uma lógica de serviço e atendimento personalizado ao investidor nacional e internacional, com propostas de valor integradas de incentivos financeiros e fiscais e apoio na aceleração dos processos de licenciamento;
- Reduzir a dependência de crédito bancário, reforçando o papel do mercado de capitais no financiamento das pequenas e médias empresas (PME), em especial através de instrumentos de capital (emissão de ações), fundos especializados de dívida privada (emissão de obrigações de PME) ou instrumentos híbridos (equiparados a capital);
- Promover a aceleração dos processos de reestruturação empresarial e respetiva capitalização, criando mecanismos que facilitem a conversão da dívida em capital ou de redução da dívida em empresas consideradas viáveis;
- Fomentar a introdução de novos instrumentos de financiamento ao investimento de empresas de menor dimensão, como o *crowdfunding* e o financiamento *peer2peer*.

Prosseguir políticas favoráveis às microempresas e ao empreendedorismo

Os mecanismos dirigidos ao desenvolvimento das microempresas e de projetos empreendedores incluirão:

- Criar uma linha de adiantamento financeiro por conta de crédito fiscal aprovado no âmbito do sistema de incentivos fiscais à I&D empresarial (SIFIDE II), com desconto diferido, para microempresas com investimentos em I&D mas ainda sem resultados coletáveis no curto prazo, como acontece frequentemente com empresas de criação recente ou de ciclo de valorização muito prolongado. Esta medida visa antecipar o gozo do benefício atribuído, aumentando a liquidez das microempresas e a sua capacidade de investimento no curto prazo, dentro de determinados limites e condições;
- Adotar medidas para facilitar o acesso de novas PME à contratação pública de

modo que se facilite o acesso aos mercados de novos concorrentes.

Lançar o «Programa Semente» de estímulo ao empreendedorismo

Para estimular o empreendedorismo e a criação de *start-ups* o Governo irá lançar o «Programa Semente» que estabelecerá um conjunto de benefícios fiscais para quem queira investir em pequenas empresas em fase de *start-up* ou nos primeiros anos de arranque. Estes benefícios contemplarão as seguintes três medidas:

- A criação de benefícios em sede de IRS para aqueles que, estando dispostos a partilhar o risco inerente ao desenvolvimento, invistam as suas poupanças no capital destas empresas;
- A tributação mais favorável de mais-valias mobiliárias ou imobiliárias, quando estas sejam aplicadas em *start-ups*;
- A adoção de um regime fiscal mais favorável na tributação de mais-valias decorrentes do sucesso dos projetos levados a cabo por estas empresas na venda de partes de capital, após um período de investimento relevante.

Atrair mais e melhor investimento direto estrangeiro

Um novo impulso à captação de investimento direto estrangeiro revela-se estratégico para possibilitar a expansão dos recursos financeiros e não financeiros disponíveis na economia portuguesa, isto é, para aumentar os níveis de investimento e reforçar a competitividade do tecido económico. Neste sentido, é crucial:

- Desenhar e pôr em prática um plano específico de atração de investimento estrangeiro estruturante que potencie recursos humanos qualificados e resultados de projetos de I&D, que valorize a nossa posição geoeconómica, tire partido das vantagens competitivas existentes no tecido económico, colabore na valorização sustentada de recursos naturais e que, além disso, possa funcionar como fator de dinamização de novos *clusters* promissores para a economia portuguesa;

- Apostar na valorização do território como forma de atrair investimento estrangeiro, desenvolvendo uma oferta integrada, para um horizonte temporal alargado, que integre benefícios fiscais, compromissos de cofinanciamento, facilidades na política de vistos para imigrantes e apoios de natureza logística, entre outros benefícios;
- Lançar campanhas específicas de divulgação das potencialidades de acolhimento de investimento estrangeiro dirigidas a bancos internacionais e de desenvolvimento, ecossistemas de capital de risco, empresas de consultoria e escritórios de advogados internacionais, organizações que difundem *rankings* de competitividade internacional, etc.;
- Dinamizar os conhecimentos e a influência da rede da diáspora nos seus países de acolhimento, para promover a captação de investimento estrangeiro.

Reduzir o tempo e o custo do investimento para as empresas, no âmbito do programa SIMPLEX

A burocracia é geradora de consumos de tempo e dinheiro que prejudicam o investimento, criam custos de contexto excessivos e prejudicam a dedicação da empresa e dos empresários à criação de negócios, riqueza e emprego. Por isso, o Governo assume que no âmbito do programa SIMPLEX serão contempladas medidas que visem as empresas e a atividade económica, designadamente através das seguintes iniciativas:

- Aprovar um conjunto de medidas de simplificação administrativa urgentes para reduzir custos de contexto na vida empresarial, focando-as nos aspetos mais críticos da atividade das empresas e na eliminação de exigências excessivas ou desproporcionadas;
- Relançar a iniciativa «Licenciamento Zero» para o investimento e para atividades empresariais, eliminando licenças e atos de controlo prévios e substituindo-os por uma fiscalização reforçada, depois de iniciadas as atividades;

- Rever e simplificar o regime aplicável às zonas empresariais responsáveis;
- Lançar o programa «Declaração Única», suprimindo obrigações declarativas e comunicações obrigatórias para o Estado e outras entidades públicas que não sejam necessárias (designadamente nos domínios dos impostos, Segurança Social, informação ambiental e estatística), instituindo um ponto único para o envio da informação, quando a mesma seja imprescindível;
- Aprovar um regime de «Taxa Zero para a Inovação», dispensando do pagamento de taxas administrativas e emolumentos associados a várias áreas da vida das empresas certos tipos de empresas criadas por jovens investidores e *start-ups* inovadoras.

3. PRIORIDADE À INOVAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

O Governo pretende apostar, por via de uma ação externa concertada nas várias vertentes sectoriais, no reforço da internacionalização da economia portuguesa e na exploração de novos mercados – seja de origem do investimento direto estrangeiro, seja de destino do investimento e das exportações portuguesas - onde possam ser afirmadas as vantagens competitivas das empresas portuguesas, questão que assume importância primordial no quadro de relançamento da economia portuguesa.

A atuação do Governo em prol da internacionalização da economia portuguesa, nos seus três domínios chave – comércio externo, investimento direto estrangeiro e investimento português no estrangeiro - será feita quer através da captação de novos canais de exportação e de investimento, quer através da consolidação da diversificação já conseguida com outros mercados de exportação e de investimento, sem esquecer, neste enquadramento, a importância dos mercados europeus. É, para tanto, essencial uma articulação eficaz entre a diplomacia e a promoção do investimento e do comércio externo. Importante é, também, articular as políticas de internacionalização com as de inovação, assim potenciando-se a entrada de projetos inovadores no mercado internacional.

A presença de uma Secretaria de Estado da Internacionalização, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e o exercício da superintendência e tutela sobre a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E., por aquele ministério, em coordenação com o Ministério da Economia, dará uma maior coerência e consistência a medidas de política convergentes na concretização do desígnio político da promoção da internacionalização. Assim serão tomadas as seguintes medidas:

- Consolidação do trabalho da entidade pública responsável pela promoção do investimento e do comércio externo de Portugal com o objetivo de reforçar a eficácia da rede externa e interna de apoio às empresas;
- No quadro dos apoios europeus às PME no âmbito da internacionalização e exportação, promoção, dentro de certas condições, de projetos colaborativos envolvendo PME;
- Agilização de mecanismos de seguros de crédito e de pré-financiamento das exportações;
- Promoção da mobilização de recursos humanos e de competências na área da internacionalização, envolvendo a revisão e reforço da aposta no INOV-Contacto, o lançamento de programas de inserção de jovens quadros nas empresas exportadoras e programas que promovam o regresso de jovens com experiência internacional para reforçar a área de internacionalização das empresas e o apoio a programas de formação em competências chave na internacionalização;
- Criação de uma linha de apoio à internacionalização de projetos em curso para viabilizar, com pouco acréscimo de meios públicos, o aumento das candidaturas a programas, como o Horizonte 2020 ou o EUREKA;
- Disponibilização pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P., de «Fichas de PI para apoio à exportação» às empresas;

- Ratificação do Ato de Genebra relativo ao Sistema Internacional de Denominações de Origem e Indicações Geográficas que conferirá maior segurança jurídica aos agentes económicos que pretendam exportar para diversos países produtos nacionais que ostentem Denominações de Origem e Indicações Geográficas;
- Desenvolvimento de produtos de informação tecnológica sobre o espaço ibero-americano permitindo às empresas a obtenção de informação relevante para o desenvolvimento de negócios e para a definição de estratégias de internacionalização nos países que integram o espaço ibero-americano;
- Cooperar com institutos de Propriedade Industrial de outros países para acelerar os processos de obtenção de Patentes nesses territórios;
- Estimular a inovação e competitividade empresarial promovendo a inclusão de módulos de Propriedade Industrial nos curricula do ensino superior;
- Promover a inovação nas fileiras do setor agroalimentar e florestal, conducente a uma maior eficiência na utilização e preservação dos recursos, bem como ao aumento da produtividade e da competitividade, tendo em vista um sistema de produção agro ecológico, resiliente, que garanta a oferta de alimentação humana e animal e biomateriais seguros e sustentáveis, bem como a integração nos mercados contribuindo para a internacionalização das empresas e o reforço das exportações nacionais.

Ligação entre as universidades e as empresas

Tendo Portugal assistido a uma evolução e maturação considerável do seu sistema

científico, torna-se agora necessário dar continuidade a essa evolução e estimular a transmissão do conhecimento gerado para o tecido económico e empresarial, favorecendo as relações entre as universidades e as empresas, essenciais ao desenvolvimento de produtos e serviços de maior valor acrescentado e às atividades de inovação. Portugal continua muito abaixo da média em *inputs* tão importantes para a inovação como a disponibilidade de recursos humanos qualificados, a disponibilidade de capital de risco, ou os gastos em I&D das empresas, e a evolução conhecida do sistema de I&D não teve ainda o respetivo acompanhamento por parte das empresas. Os estudos indicam que é necessário que haja algum tempo de investimento público, e que o privado acompanhará naturalmente esta evolução. Por outro lado, parte desta diferença pode estar relacionada com a própria estrutura económica, e com a utilização de indicadores de desempenho internacionais, que não permitem a real avaliação da performance de inovação em Portugal. No entanto, alguns dos indicadores, como a integração de recursos humanos qualificados no tecido económico, ilustram a necessidade de promover a integração de quadros nas empresas, promovendo o emprego jovem e capacitação das empresas em Portugal.

Torna-se assim essencial promover a relação entre as universidades e as empresas, integrando os centros tecnológicos e outras instituições de interface, criando plataformas de atuação conjuntas, e assegurando condições para o fortalecimento destas relações.

Neste processo, os centros tecnológicos e instituições de interface têm um lugar de destaque em facilitar a transferência de conhecimento produzido nas universidades e centros de investigação para as empresas e para o tecido empresarial, para que estas possam trazer para o mercado produtos e serviços mais inovadores, capazes de competir nas cadeias de valor globais.

A promoção e estímulo da relação entre as universidades e as empresas requer

flexibilização e alargamento dos modos de colaboração, fortalecimento da atuação dos centros tecnológicos e instituições de interface, capazes de facilitar esta ligação. Em Portugal, há vários exemplos de centros tecnológicos que foram determinantes para a melhoria tecnológica e de qualidade de diferentes sectores, tendo contribuído para a atividades de I&D e para o desenvolvimento e sucesso em diferentes sectores. Com base nesta experiência, é possível estimular o alargamento a outros sectores e favorecer o estabelecimento de novas plataformas e modos de colaboração entre a universidade e as empresas, recorrendo para tal à dinamização do papel dos centros tecnológicos e instituições de interface, à imagem das melhores práticas internacionais.

Para a promoção da atuação dos centros tecnológicos, como elementos chave de ligação da ciência à economia, propõe-se:

- Promover a colaboração de centros tecnológicos e instituições de interface com as Universidades;
- Integração de docentes, investigadores e alunos das universidades nos centros tecnológicos;
- Promover o alargamento da rede de centros tecnológicos e instituições de interface;
- Divulgar casos de sucesso e boas práticas;
- Estimular a criação de parcerias de interface sectoriais.

Foram estabelecidos, nas universidades, gabinetes de transferência de tecnologia, que se especializaram sobretudo em auxiliar os docentes e investigadores a preparar processos de comercialização de tecnologia. O foco na relação industrial ainda não foi feito na maioria das instituições. Desta forma, propõe-se a criação de tais estruturas para promover a ligação com as empresas, a criação de incentivos para o estabelecimento destas ligações, e a valorização do esforço individual dos docentes e investigadores que têm estabelecidas estas ligações, formas de incentivo integradas.

Tendo havido um aumento na colaboração de investigadores com a indústria, patente na análise de indicadores de inovação e I&D existe ainda por parte das instituições de ensino superior, pouca interação concertada com as empresas e pouco meios e estruturas para a transferência de tecnologia. O Governo pretende:

- Estímulo ao desenvolvimento de planos estratégicos de comunicação e ligação à economia e à sociedade pelas universidades;
- Promoção de estruturas para a promoção da ligação às empresas nas universidades;
- Promoção da mobilidade de docentes, investigadores e alunos entre as universidades e as empresas;
- Promoção da mobilidade de empresários e gestores entre as empresas e as universidades;
- Criação de espaços físicos permanentes para a participação das empresas nas universidades;
- Divulgação de casos de sucesso.

Valorizar a inovação através da procura pública e capacitar as pequenas e médias empresas na resposta aos mercados públicos

A procura pública tem o potencial de desempenhar um papel muito relevante na valorização dos resultados dos projetos de inovação, funcionando como mercado de arranque, de teste e aperfeiçoamento do produto e ainda de criação de currículo necessário à internacionalização e exportação de bens e serviços por parte de PME. Para tal, o Governo pretende, nomeadamente:

- Convocar os municípios para que, juntamente com empresas e universidades, desenvolvam projetos de inovação e competitividade de interesse comum (ex.: reabilitação urbana; micro geração; sistemas autónomos de produção de energia; cidades inteligentes; ou outros em setores exportadores ou que promovam a substituição de importações);
- Promover investimentos demonstradores, à escala e nas condições reais de utilização, com formação de recursos humanos para a adequada utilização de novas tecnologias e materiais, acelerando a chegada ao mercado de novos produtos inovadores em cujo desenvolvimento as empresas investiram com o apoio do anterior quadro comunitário;
- Capacitar as PME na resposta aos mercados públicos: eliminar barreiras de acesso, sistematizar e disponibilizar bases de dados com informação detalhada e atualizada sobre os investimentos em infraestruturas programadas e em curso; oferecendo apoio técnico em processos de certificação ou de (pré)qualificação enquanto fornecedores e apoio na organização de consórcios ou outras formas de cooperação entre PME, na apresentação de propostas e identificação de financiamentos aos clientes;
- Promover o investimento e inovação na área da saúde, com impactos futuros na despesa total, como por exemplo projetos dirigidos ao combate à contaminação em ambiente hospitalar ou a métodos de diagnóstico mais eficazes;
- Lançar um programa calendarizado de contratação pública de bens e serviços inovadores para os serviços públicos com base na identificação de necessidades relativamente a serviços e bens que necessitam de I&D para serem concebidos e produzidos, designadamente em áreas que permitam a melhoria dos serviços públicos e a redução da despesa pública;
- Estabelecer uma quota de aquisição de bens e serviços *start-ups* de modo a dinamizar a emergência de novos intervenientes no mercado.

Internacionalização e investimento direto estrangeiro

O desenvolvimento económico e social de Portugal passa por impulsionar e incentivar a modernização e a diversificação da economia portuguesa, criando condições para reforçar a inovação, o investimento e a internacionalização das empresas. Este reforço permite diversificar as exportações e a produção de bens e serviços mais sofisticados e diferenciados, aumentando a competitividade das empresas e do País.

A abertura de novos canais de exportação e o reforço da internacionalização do tecido empresarial e de projetos inovadores coloca a economia numa trajetória de crescimento sustentado. A exploração de novos mercados onde cada vez mais empresas portuguesas possam afirmar as suas vantagens competitivas e potenciar resultados de projetos inovadores é determinante. A capacitação e qualificação dos recursos humanos das empresas dos setores transacionáveis, o reforço do investimento com a promoção internacional e uma rede comercial externa de apoio mais eficaz assumem-se como áreas fundamentais de intervenção. Para além da preocupação transversal da internacionalização das empresas e da economia nacional como um todo, o Governo dará particular atenção à internacionalização de *start-ups*, do turismo, da indústria da defesa, do ensino superior, do conhecimento, da saúde, dos setores agrícola e florestal, da economia do mar, da cultura e das artes, da língua e da literatura.

No entanto, a contribuição do setor exportador para o crescimento da economia nacional difere das importações incorporadas na sua produção. Quanto menor o nível de importações na produção nacional, maior o valor acrescentado nacional, isto é, maior é a incorporação de recursos nacionais associada a essa produção, contribuindo para a criação de emprego direto e indireto. Neste sentido, e em virtude do aumento da competitividade do tecido empresarial português, será prioritário desenhar e implementar políticas que permitam reduzir importações e aumentar a incorporação de valor acrescentado nacional na produção nacional, tanto para o mercado interno como para o mercado externo.

De igual modo, a captação de investimento direto estrangeiro é estratégica para atrair

recursos financeiros e não financeiros para a economia nacional, contribuindo para o reforço do tecido económico, para a criação de emprego e para um aumento da competitividade da economia portuguesa.

Finalmente, revela-se também estratégico retirar o máximo potencial de uma ligação mais forte e duradoura com a diáspora portuguesa. Um esforço sério e sistemático neste domínio trará resultados tanto ao nível da internacionalização, da inovação e do investimento, como também da própria coesão nacional no mundo.

Nestes termos, as medidas a adotar enquadram-se em quatro eixos essenciais:

- Prioridade à internacionalização
  - Renovar a entidade pública responsável pela promoção do investimento e do comércio externo de Portugal com o objetivo de reforçar a rede externa e interna de apoio às empresas, integrando recursos humanos com maior experiência internacional que possam funcionar como verdadeiros agentes de suporte comercial das PME portuguesas;
  - Assegurar que os apoios comunitários às PME no âmbito da internacionalização e exportação também incluem, dentro de certas condições, projetos de colaboração com grandes empresas envolvendo PME;
  - Agilizar os mecanismos de seguros de crédito e pré-financiamento das exportações, fomentando a sua concessão com base na existência comprovada de encomendas;
  - Promover maior mobilização de recursos humanos e de competências na área da internacionalização, envolvendo a revisão e reforço da aposta no INOV-Contacto, o lançamento de programas de inserção de jovens quadros nas empresas exportadoras e programas que promovam o regresso de jovens com experiência internacional para reforçar a área de internacionalização das empresas e o apoio a programas de formação em competências chave na internacionalização;

– Avaliar condições para uma tributação mais favorável de custos e investimentos com promoção internacional;

– Promover a captação de empreendedores estrangeiros, portadores de talento, tecnologia e acesso a mercados internacionais, reavaliando o atual regime fiscal para o residente não habitual de forma a privilegiar as áreas estratégicas do investimento, criação líquida de emprego e internacionalização da economia;

– Articular as políticas de inovação com as de exportação e internacionalização visando também acelerar a chegada ao mercado internacional dos resultados inovadores e, simultaneamente, ajudar a mudar a imagem externa da economia nacional com reflexos na valorização das exportações de todos os setores;

– Tornar replicáveis e exportáveis as soluções de equipamentos e *software* desenvolvidas, constituindo um novo eixo de especialização e um facilitador para a internacionalização para países com carências nos recursos humanos;

– Dinamizar a participação do País nas redes internacionais de cooperação na I&D empresarial, concentrando estes esforços na mesma entidade que gere os apoios e dinamiza a I&D empresarial, favorecendo uma maior articulação;

– Criar uma linha de apoio à internacionalização de projetos em curso, para viabilizar, com pouco acréscimo de meios públicos, o aumento das candidaturas a programas de cooperação internacional, como o Horizonte 2020 ou o EUREKA;

– Estimular a cooperação e concentração entre PME, nomeadamente através da constituição de agrupamentos complementares de empresas ou de outras formas de cooperação.

● Incorporação de mais valor acrescentado nacional

– Promover a correta implementação de uma marca Portugal e a sua promoção

e divulgação junto de produtores e consumidores;

– Introduzir mecanismos que permitam privilegiar, nos apoios públicos, as empresas exportadoras, ou com atividade fora do país, cujo processo produtivo incorpore maiores recursos nacionais, à semelhança do que é feito noutros países europeus, em respeito pelas normas comunitárias;

– Acompanhar em permanência as empresas multinacionais instaladas em Portugal de forma a conseguir responder rapidamente às suas necessidades e desenvolvimento de estratégias concertadas para garantir um aumento da incorporação de valor acrescentado nacional;

– Contratualizar objetivos de desenvolvimento local (proporção de compras nacionais) com empresas instaladas em Portugal;

– Incentivar iniciativas da «sociedade civil» para a criação de circuitos comerciais e logísticos, e uso de sistemas de pagamento específicos, que contribuem para a dinamização da produção nacional ligando diretamente produtores nacionais e consumidores;

– Desenvolver iniciativas de substituição de importações onde haja mais vulnerabilidade externa e melhores condições potenciais de competitividade, nomeadamente no setor alimentar, apoiando o desenvolvimento da produção nacional;

– Apoiar medidas que favoreçam a utilização alternativa dos transportes coletivos, onde se investiu numa capacidade que está subutilizada, ou equipamentos de uso partilhado, diminuindo o incentivo à aquisição e utilização de viatura própria.

● Atrair mais e melhor investimento direto estrangeiro

– Desenhar e pôr em prática um plano específico de atração de investimento estrangeiro estruturante que potencie recursos humanos qualificados e resultados de projetos de I&D, que valorize a nossa posição geoeconómica, tire partido das vantagens competitivas existentes no tecido económico, colabore na valorização sustentada de recursos naturais e que, além disso, possa funcionar como fator de dinamização de novos *clusters* promissores para a economia portuguesa;

– Apostar na valorização do território como forma de atrair investimento estrangeiro, desenvolvendo uma oferta integrada, para um horizonte temporal alargado, que integre benefícios fiscais, compromissos de cofinanciamento, facilidades na política de vistos para imigrantes e apoios de natureza logística, entre outros benefícios;

– Lançar campanhas específicas de divulgação das potencialidades de acolhimento de investimento estrangeiro dirigidas a bancos internacionais e de desenvolvimento, ecossistemas de capital de risco, empresas de consultoria e escritórios de advogados internacionais, organizações que difundem *rankings* de competitividade internacional, etc.;

– Dinamizar os conhecimentos e a influência da rede da diáspora nos seus países de acolhimento, para promover a captação de investimento estrangeiro.

● Aproveitar o potencial da diáspora portuguesa para o investimento, o empreendedorismo e a internacionalização

– Encarar as comunidades como uma alavanca da internacionalização da economia portuguesa, recorrendo para o efeito às estruturas locais, como câmaras de comércio, associações temáticas, cooperação entre cidades, etc.;

– Fomentar o investimento de emigrantes e lusodescendentes em Portugal em setores prioritários (turismo, comércio e indústria, cultura), mas também no setor social e da saúde;

– Valorizar e apoiar as empresas de portugueses e lusodescendentes no estrangeiro, designadamente através do desenvolvimento de parcerias internacionais estratégicas entre empresas.

Apostar no turismo como setor estratégico para o emprego e para o crescimento das exportações

O turismo assume especial relevo enquanto motor de dinamismo económico e social das regiões, contribuindo fortemente para a criação de emprego e crescimento das exportações nacionais, representando, atualmente, quase metade das exportações de serviços.

A transversalidade do turismo origina sinergias em áreas múltiplas como os transportes, a cultura, o património, o mar, a ciência e o desenvolvimento regional, tendo por isso um efeito multiplicador na economia nacional que deve ser potenciado.

Neste sentido, é desígnio deste Governo afirmar e promover o turismo como pilar estratégico para a coesão territorial, criação de emprego e para o crescimento das exportações.

O planeamento participado e a promoção do desenvolvimento do turismo são fundamentais para, de forma articulada, garantir a competitividade turística do destino Portugal, nas vertentes económica, social e de sustentabilidade dos recursos.

Neste contexto o Governo dará prioridade à valorização dos recursos naturais e patrimoniais e ao investimento no capital humano, fator-chave para o setor, bem como à promoção de políticas transversais geradoras de sinergias, nomeadamente, mobilizando os setores da cultura, ciência, inovação, transportes, formação, reabilitação e regeneração urbanas, tendo em vista a qualificação e diferenciação da oferta e o desenvolvimento de novas áreas de negócio.

O Governo dará especial enfoque às políticas de reposicionamento das regiões

turísticas, no âmbito do combate à sazonalidade, dinamização do turismo interno, descentralização da procura, promoção das acessibilidades e de uma mais eficaz promoção de Portugal.

Simultaneamente, o Governo assumirá um papel ativo na criação de um contexto económico positivo para que as empresas na área do turismo inovem e invistam, promovendo-se o empreendedorismo e o desenvolvimento de novos negócios turísticos, bem como a capacitação digital das empresas.

Para prosseguir os objetivos propostos na área do turismo, o Governo irá:

- Investir num planeamento participado da atividade turística, através de um Plano Estratégico Nacional de Turismo credível e fundamentado e de Planos de Promoção Turística de base nacional e regional, com real envolvimento das empresas turísticas;
- Promover as acessibilidades aéreas a Portugal, de forma articulada e integrada, com as autoridades aeroportuárias e com a oferta turística;
- Promover Portugal como destino *wi-fi*;
- Reforçar a competitividade da capacidade digital dos destinos e das empresas turísticas portuguesas, incentivar o e-business e o aumento da presença da oferta turística portuguesa na Internet de forma agregada;
- Garantir a presença do destino Portugal na internet e reforçar a eficácia da rede externa de turismo na sua promoção e venda;
- Manter e credibilizar a concentração na entidade pública responsável pela promoção, valorização e sustentabilidade da atividade turística das competências da Administração Pública relacionadas com o setor, reforçando-a como interlocutor principal das empresas e dos empresários deste domínio;
- Potenciar o setor do turismo enquanto fator de atração de investimento

estrangeiro de elevada qualidade, para reposicionamento global e melhoria contínua da oferta nacional;

- Valorizar e dignificar os ativos humanos no turismo, reforçando a qualidade e o prestígio das escolas e das profissões do setor e melhorando as condições inerentes ao exercício profissional e à formação permanente dos trabalhadores;
- Valorizar o património natural e cultural como fator diferenciador do Destino Portugal, desenvolvendo conteúdos visitáveis e colocando-o ao serviço dos cidadãos, num contexto de colaboração efetiva entre cultura e turismo;
- Promover a dinamização dos centros urbanos com interesse para o turismo, nomeadamente através da requalificação urbana e incentivo à criação de projetos com conceitos inovadores de animação e valorização dos ativos e produtos regionais;
- Garantir a plena consonância entre a aplicação dos Fundos Europeus do Portugal 2020 e as prioridades estratégicas definidas para o setor do turismo em Portugal, evitando duplicidade de critérios e inconsequência na afetação de recursos públicos;
- Criar condições para promover o acesso das empresas turísticas a financiamento, bem como a dinamização de instrumentos de inovação financeira dedicados ao turismo;
- Implementar um programa de redução dos entraves burocráticos ainda existentes nas atividades turísticas, bem como desenvolver a agenda digital para o empresário turístico, como centro de recursos de apoio em todas as vertentes da atividade empresarial;
- Promover o empreendedorismo e o desenvolvimento de novos negócios turísticos, com os contributos da inovação, das artes e da ciência, de modo a aproveitar as potencialidades existentes nas cidades, nas áreas protegidas e no mundo rural;

- Monitorizar a atividade turística e os seus impactos, criando mecanismos de acompanhamento e de antecipação da realidade de negócio existente, de forma a permitir aos empresários, aos investidores e aos decisores públicos a tomada de decisões informadas e baseadas no conhecimento;
- Implementar, em articulação com setor privado, programas de reposicionamento regional, de combate à sazonalidade, através da dinamização de produtos turísticos específicos (nomeadamente turismo de saúde, turismo de negócios, turismo desportivo e turismo religioso), da promoção turística direcionada a segmentos identificados (nomeadamente sénior e juvenil) e da captação de eventos e congressos;
- Operacionalizar e regular o jogo *online*;
- Articular o desenvolvimento do Turismo com a melhoria da qualidade de vida.

4. PROMOVER O EMPREGO, COMBATER A PRECARIEDADE

No atual contexto, a criação sustentada de emprego de qualidade e a redução do desemprego, nomeadamente dos jovens e dos desempregados de longa duração, constituem desígnios estratégicos para os próximos anos. Assim sendo, a atuação nas diferentes áreas de intervenção deverá ter subjacente esta preocupação, que, por sua vez, terá impactos positivos noutros domínios.

No âmbito da promoção da criação sustentada de emprego de qualidade, será necessário ter em consideração um conjunto vasto de medidas sectoriais que contribuem para este objetivo. Neste sentido, urge construir uma agenda de promoção do emprego e de combate à precariedade, assente na retoma do dinamismo do diálogo social aos diferentes níveis – da concertação social à negociação coletiva de nível sectorial e de empresa.

Os vetores de atuação do Governo neste domínio passam por focalizar as políticas ativas de emprego no combate ao desemprego jovem e ao desemprego de longa duração, apoiando o emprego nos sectores de bens transacionáveis e nos sectores criadores de emprego.

Com o objetivo de promover o emprego, reduzir-se-á o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) da restauração para 13% e será dada prioridade à criação de programas de forte incentivo à reabilitação urbana e de recuperação do património histórico português, setores fortemente potenciadores de emprego.

Políticas ativas para emprego efetivo

As políticas ativas de emprego devem ser mais efetivas, seletivas e dirigidas aos segmentos e grupos mais atingidos pelo desemprego e com especiais dificuldades de entrada ou reentrada no mercado de trabalho, como os jovens e os desempregados de longa duração, bem como à promoção do emprego em setores com elevado potencial de criação de emprego e nos bens transacionáveis, em articulação com a estratégia de modernização e competitividade da economia. A reposição, no centro das prioridades das políticas públicas, da educação de adultos e da formação ao longo da vida constituem, também, respostas às novas exigências de empregabilidade para os desempregados de longa duração e para os trabalhadores que não tiveram a oportunidade de adquirir os níveis de qualificação indispensáveis.

As políticas ativas de emprego de resposta ao bloqueio que os jovens enfrentam à entrada do mercado de trabalho mediante o desenho e/ou ajustamento de programas de emprego jovem que, com os recursos adequados, favoreçam a inserção sustentada dos jovens no mercado de trabalho.

Lançar um programa de apoio ao emprego jovem «Contrato-Geração»

Destaca-se, neste quadro, o compromisso de desenvolver um programa de apoio ao emprego jovem – o «Contrato-Geração».

Apoiar o reforço das competências e da empregabilidade

A melhoria da empregabilidade assenta, invariavelmente, no desenvolvimento das competências, a fim de promover a sua correspondência efetiva com as necessidades reais e imediatas do mercado de trabalho, numa perspetiva de constante adequação aos desafios colocados pela permanente inovação tecnológica e empresarial a que estão sujeitas as economias globais.

O desemprego nacional já não se caracteriza apenas pela predominância dos baixos níveis de qualificação na população portuguesa, atingindo todos os níveis habilitacionais, desde o nível básico ao superior. Nesta conformidade, urge reforçar os programas conjugados de formação e de reconhecimento, validação e certificação de competências para os adultos com níveis de habilitação até ao nível secundário, bem como promover programas específicos de formação avançada para jovens licenciados desempregados, que devem apostar no reforço dos saberes já adquiridos com competências transversais ou específicas, que valorizem os jovens no mercado de trabalho.

Assim, o Governo propõe:

- Criar percursos de educação-formação diferenciados em função das necessidades de grupos específicos;
- Criar mecanismos de aconselhamento e orientação de adultos que permitam o encaminhamento dos formandos em função do seu perfil, das necessidades de formação e das oportunidades de inserção profissional e realização pessoal;

- Lançar um programa de reconversão de competências orientado para o setor das tecnologias de informação e comunicação, incluindo a aquisição de ferramentas no domínio da programação de código, em parceria com universidades e empresas, que permita dar resposta à falta de recursos humanos com formação nestas áreas contribuindo para superar as dificuldades de contratação das empresas instaladas em Portugal e para a captação de mais investimento estrangeiro em setores emergentes;
- Associar os estágios curriculares a mecanismos de apoio à empregabilidade dos licenciados e graduados;
- Lançar programas de reconversão de competências de licenciados desempregados nas diversas áreas da educação e formação, orientados para setores de atividade com reconhecida carência de profissionais;
- Promover um maior reconhecimento do ensino profissional e das qualificações profissionais no âmbito do mercado de trabalho, estabelecendo dinâmicas de cooperação com os parceiros sociais e os conselhos empresariais regionais e potenciando a concertação social e a negociação coletiva para obter um maior reconhecimento das certificações profissionais;
- Incentivar a requalificação de ativos e dos gestores das empresas, através do apoio a programas de ação-formação e ou de formação continuada, nas universidades e politécnicos, em escola e nas próprias empresas, aproveitando a experiência dos organismos privados que vêm desenvolvendo com sucesso estas ações, com particular ênfase na formação internacional de gestores de PME;
- Estimular as redes locais para a qualificação que permitam coordenar e concertar a nível regional e local as necessidades de oferta educativa e formativa e o seu ajustamento à procura, com a necessária articulação com os organismos centrais responsáveis pelas políticas e pelo financiamento;
- Constituir plataformas de diálogo e parceria, com vista à promoção de formas de articulação reforçada das ofertas formativas das instituições de ensino superior e

de formação profissional com as necessidades das empresas;

- Integrar a promoção dos níveis de qualificação dos portugueses, as dinâmicas de aprendizagem ao longo da vida, a criação de condições para a empregabilidade e o trabalho digno como aspetos estratégicos de um acordo em sede de concertação social;
- Criar um Programa Nacional de Apoio à Economia Social e Solidária, visando a modernização e consolidação do setor, nomeadamente por via de mecanismos de simplificação administrativa, como a «cooperativa na hora».

Estimular a criação de emprego

As empresas jovens são responsáveis por quase metade do emprego criado em Portugal nos últimos anos. Empresas de crescimento elevado podem representar uma pequena proporção do tecido empresarial, mas dão um forte contributo para a criação de emprego. Para potenciar a dinâmica de criação de novas empresas em setores emergentes e inovadores e, consequentemente, estimular a criação de mais e melhores empregos, as políticas de promoção do empreendedorismo revelam-se essenciais. Para tal, o Governo irá promover o desenvolvimento empresarial, adotando medidas que contribuam para eliminar barreiras ao empreendedorismo e potenciem a criatividade e capacidade de iniciativa dos portugueses e de investidores estrangeiros que escolham Portugal para criar emprego e gerar riqueza. Neste âmbito, o Governo defende como medidas fundamentais:

- Criar uma grande aceleradora de empresas, de âmbito nacional mas com relevância europeia, que apoie a internacionalização de *start-ups*, através de uma rede de mentoria especializada e de apoios à internacionalização, promovendo ainda intercâmbios para *start-ups* em crescimento e em fase de expansão;
- Criar a Rede Nacional de Incubadoras, promovendo a cooperação, partilha de

recursos e alavancando mutuamente as iniciativas dos seus membros. Esta rede terá igualmente como objetivo promover e apoiar o desenvolvimento de novas incubadoras de qualidade em áreas complementares à rede existente;

- Criar a Rede Nacional de *Fab Labs* (ou prototipagem), permitindo interligar os vários equipamentos já existentes, criando sinergias entre estes e promovendo o surgimento de novos espaços de prototipagem. Neste domínio será igualmente relevante desenvolver e promover a ligação dos *Fab Labs* ao empreendedorismo, à educação e à investigação;
- Promover a cultura empreendedora nos jovens por meio da introdução de módulos ou cursos de empreendedorismo nas escolas públicas e do desenvolvimento de programas de estágios de estudantes em *start-ups*, incubadoras ou aceleradoras.

Combater a precariedade, evitando o uso excessivo de contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho, reforçando a regulação e alterando as regras do seu regime de segurança social

A precariedade cresceu de forma significa, particularmente entre os mais jovens. Se, por um lado, a generalização de relações laborais precárias fragiliza o próprio mercado de trabalho e a economia, por outro lado, relações laborais excessivamente precárias põem em causa a existência de perspetivas de desenvolvimento social e de vida das pessoas.

Por sua vez, a competitividade das empresas num espaço europeu desenvolvido deve fazer-se através da valorização do seu capital humano e das suas elevadas qualificações, o que implica adequadas relações laborais que preservem apostas duradouras e de longo prazo, aptas a aproveitar esses ativos.

Com o objetivo de combater a precariedade e reforçar a dignificação do trabalho, o Governo procurará:

- Propor a limitação do regime de contrato com termo, com vista melhorar a proteção dos trabalhadores e aumentar a taxa de conversão de contratos a prazo

em permanentes;

- Agravar a contribuição para a Segurança Social das empresas que revelem excesso de rotatividade dos seus quadros em consequência da excessiva precarização das relações laborais;
- Facilitar a demonstração da existência de contratos de trabalho em situações de prestação de serviços, devendo passar a considerar-se a existência efetiva de um contrato de trabalho, e não apenas a presumi-la, quando se verifiquem as características legalmente previstas nesta matéria;
- Ponderar a criação de um mecanismo rápido, seguro e eficaz de reconhecimento de situações de efetivo contrato de trabalho em situações de prestação de serviços, dispensando-se o trabalhador de recurso a tribunal para fazer prova dos factos apurados, sem prejuízo de recurso arbitral ou judicial por parte do empregador;
- Melhorar a capacidade inspetiva e de atuação em matéria laboral, nomeadamente reforçando a Autoridade para as Condições de Trabalho, aumentando a capacidade de regulação do mercado de trabalho por via do aumento da dissuasão do incumprimento das regras laborais e, também, de verificação da conformidade com as mesmas;
- Reavaliar o regime de entidades contratantes, tendo em vista o reforço da justiça na repartição do esforço contributivo entre empregadores e trabalhadores independentes com forte ou total dependência de rendimentos de uma única entidade contratante;
- Rever as regras para determinação do montante de contribuições a pagar pelos trabalhadores em regime de prestação de serviços, para que estas contribuições passem a incidir sobre o rendimento efetivamente auferido, tendo como referencial os meses mais recentes de remuneração;

- Revogar a norma do Código do Trabalho que permite a contratação a prazo para postos de trabalho permanentes de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração, e avaliar novos mecanismos de aumento da sua empregabilidade;
- Reforçar a fiscalização do cumprimento das normas de trabalho, combatendo o uso abusivo e ilegal de contratos a termo, dos falsos «recibos verdes», do trabalho temporário, do trabalho subdeclarado e não declarado e o abuso e a ilegalidade na utilização de medidas de emprego, como os estágios e os contratos emprego-inserção, para a substituição de trabalhadores;
- Limitar os contratos de trabalho de duração determinada a necessidades devidamente comprovadas;
- Regularizar a situação dos trabalhadores com falsa prestação de serviços: falso trabalho independente, falsos recibos verdes e falsas bolsas de investigação científica;
- Avaliar a proteção no desemprego para trabalhadores independentes, detetando eventuais ineficiências na sua operacionalização à luz das necessidades de proteção e dos objetivos traçados para este novo regime de proteção;
- Proceder a uma avaliação dos riscos cobertos no regime de prestação de serviços, tendo em vista um maior equilíbrio entre deveres e direitos contributivos dos trabalhadores independentes e uma proteção social efetiva que melhore a perceção de benefícios, contribuindo para uma maior vinculação destes trabalhadores ao sistema previdencial de Segurança Social;
- Proceder à regulamentação do Regime dos Contratos de Trabalho dos Profissionais dos Espetáculos e a criação do Estatuto do Artista, respondendo aos desafios específicos de um setor com incidência de trabalho de natureza precária e intermitente;

- Elaborar um Plano Nacional Contra a Precariedade que consolide as medidas previstas no sentido de evitar o uso excessivo de contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho;
- O Governo definirá uma política de eliminação progressiva do recurso a trabalho precário e de programas tipo ocupacional no sector público como forma de colmatar necessidades de longa duração.

Diminuir a litigiosidade e promover a conciliação laboral

Em processos de conflitualidade laboral, incluindo em processos de cessação do contrato de trabalho, será explorada a utilização de mecanismos ágeis de resolução dos conflitos, com segurança jurídica, procurando ganhos para todas as partes, designadamente em matéria de celeridade, previsibilidade e custos associados ao processo. Por isso, o Governo irá estudar, com os parceiros sociais, a adoção de mecanismos de arbitragem e de utilização de meios de resolução alternativa de litígios no âmbito da conflitualidade laboral, sem prejuízo do direito de recurso aos tribunais.

Dinamizar a contratação coletiva

Assumir o objetivo da dinamização da contratação coletiva e da negociação coletiva na administração pública.

O Governo propõe-se ainda trabalhar em articulação estreita com a Comissão Permanente de Concertação Social, assim como a dinamizar o diálogo social.

5. MELHORAR A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E A DEFESA DOS DIREITOS

FUNDAMENTAIS

Tornou-se usual falar de uma quebra de confiança dos cidadãos relativamente à política, às instituições democráticas e aos seus agentes. Esta descrença torna-se particularmente expressiva quando se consideram os níveis de abstenção: tomando por base as eleições para a Assembleia da República e partindo de uma taxa de abstenção de 8,5%, em 1975 – ou seja, nas primeiras eleições livres após o 25 de abril de 1974 –, verificou-se, nas últimas eleições de 4 de outubro de 2015, uma taxa de abstenção de 44,1%. Isto significa que, num universo eleitoral de quase 9,7 milhões de portugueses, cerca de 4,3 milhões escolheram não participar no ato eleitoral[1]. Mais ainda, de acordo com a *«European Social Survey»*, que acumula dados de 2002 a 2012[2], 71% dos portugueses demonstravam pouco ou nenhum interesse pela política do seu país. Por sua vez, os índices de confiança revelados pela mesma sondagem nos políticos, nos partidos, e no Parlamento nacional apontavam, numa escala de 0 a 10, níveis de 2.2, 2.1, e 3.4, respetivamente.

O aprofundamento da participação democrática dos cidadãos implica aproximar os eleitores dos eleitos e alargar e facilitar o exercício do direito de voto. A adoção de mecanismos que ampliem e estimulem a participação democrática é vista pelo Governo como uma das áreas de intervenção prioritária e que reclama alterações profundas no âmbito da administração eleitoral. Neste sentido serão adotadas medidas, quer legislativas, quer tecnológicas, tendo em vista alargar e facilitar o exercício do direito de voto.

Para esse efeito, o Governo irá adotar as seguintes medidas:

- Alargar a possibilidade de voto antecipado, ampliando o elenco das profissões e das situações em que se aplica;

[1] Fonte: SGMAI - Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (eleitores)
[2] Fonte: http://barometro.com.pt/archives/1432

- Criar condições para o exercício do direito de voto em qualquer ponto do País, independentemente da área de residência, sempre no respeito pelo princípio da verificação presencial da identidade.

Por outro lado, são igualmente condições para o pleno funcionamento da democracia a disponibilização de meios eficazes e céleres para os cidadãos exercerem os seus direitos e obter esclarecimentos necessários junto das instituições públicas. Com este propósito, a ação do Governo promoverá a implementação das seguintes medidas:

- A adoção de um Orçamento Participativo a nível do Orçamento do Estado, dando prioridade a medidas promotoras da qualidade de vida;
- A introdução de consequências efetivas por ausência de resposta à petição de interesse geral à Assembleia da República enviada pelo Parlamento ao Governo;
- A adoção da possibilidade de os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal poderem apresentar petições aos órgãos de soberania;
- A criação de meios que permitam o acompanhamento dos processos associados às petições, nomeadamente através de um sítio na Internet que funcione como «balcão do peticionário»;
- O desenvolvimento de um projeto de «Perguntas Cidadãs ao Governo»;
- A dinamização de mecanismos de auscultação permanente dos movimentos sociais e do cidadão, através dos quais o Parlamento e o Governo os possam contactar e auscultar com regularidade;
- A introdução de benefícios para as entidades patronais que criem condições para a participação cívica dos seus colaboradores;

- A avaliação anual do cumprimento das medidas previstas no programa do Governo, com a participação de um grupo de cidadãos escolhidos aleatoriamente de entre eleitores que se pré-inscrevam;

- O reforço da temática de Educação para a Cidadania nos currículos escolares.

Importa, igualmente, reforçar o papel do Tribunal Constitucional na sua função imprescindível de promover e defender os direitos fundamentais e a Constituição. Esse reforço passa pela redução das restrições formais e financeiras que condicionam o acesso dos cidadãos ao tribunal e pela garantia de celeridade das suas decisões. Para tal, o Governo pretende:

- Estabelecer prazos máximos de decisão em sede de fiscalização sucessiva abstrata da constitucionalidade, pois a sua ausência tem originado uma grande imprevisibilidade nos prazos de decisão;
- Criar a figura do Assistente Constitucional, que goze de um estatuto de *amicus curiae*, que integre, designadamente, o poder de juntar aos autos requerimentos, documentos, dados oficiais e estatísticas, bem como pareceres jurídicos ou técnicos, mesmo nos casos em que o processo de fiscalização abstrata, preventiva ou sucessiva, não decorra de sua iniciativa;
- Regular as condições em que as entidades com legitimidade constitucional para suscitarem a fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade têm de apreciar as solicitações que lhes são dirigidas por municípios ou por cidadãos ao abrigo do direito de petição.

O reforço da tutela dos direitos fundamentais não pode ignorar os riscos que hoje se colocam ao direito à proteção de dados pessoais, que exigem a atualização do quadro legislativo que protege a identidade informacional, nomeadamente o direito à veracidade e à retificação de informação, o direito ao esquecimento, o direito à proteção do bom nome e a proteção contra a apropriação de identidade. Nesse

sentido o Governo irá criar e desenvolver:

- Mecanismos de monitorização e avaliação dos sistemas eletrónicos, públicos e privados, de registo e arquivamento de dados pessoais, garantindo a existência de plataformas de gestão dos pedidos relacionados com o direito ao esquecimento e da reserva da intimidade da vida privada e do bom nome;
- Mecanismos rápidos e expeditos para reagir e obter compensações face à violação dos direitos ao esquecimento, reserva da intimidade da vida privada e do bom nome.

6. GOVERNAR MELHOR, VALORIZAR A ATIVIDADE POLÍTICA E O EXERCÍCIO DE CARGOS PÚBLICOS

É essencial empreender uma ação reparadora imediata e empenhada no sentido de modificar a conceção e o modo como se governa, de modo a ir cada vez mais ao encontro do que é esperado e exigido pelos cidadãos e pelas empresas. A crescente exigência destes agentes sociais e económicos impõe que a governação seja cada vez mais dialogante e participativa e, consequentemente, mais transparente, ágil e eficaz no cumprimento dos seus objetivos.

Estas metas só poderão ser satisfeitas quando a governação for mais flexível e orientada para a obtenção dos resultados que dela se exigem. Assim, o caminho para atingir estas metas torna-se claro: é essencial melhorar a qualidade da produção legislativa e aplicar uma metodologia mais eficiente, com vista ao planeamento e execução de políticas públicas com impactos significativos e diversificados. Tal deve incorporar, necessariamente, um maior envolvimento e participação dos cidadãos que

à República Portuguesa incumbe servir.

Por forma a concretizar os objetivos acima descritos, é absolutamente crucial empreender um conjunto de esforços que assegurem uma atividade legislativa regida por critérios de elevada racionalidade e que gerem um impacto positivo e significativo na vida dos cidadãos, simplificando ao mesmo tempo o seu acesso (e consequente envolvimento) no fluxo legislativo. Assim, e de forma a governar melhor e diferente, proceder-se-á à execução de uma estratégia transversal, baseada em cinco pilares estratégicos:

- Focar a organização governativa na sua missão e nos resultados que pretende obter:
  - Estabilizar o núcleo central da estrutura orgânica dos ministérios, evitando assim as alterações que sucessivos Governos efetuem;
  - Permitir que a orgânica governativa seja pontualmente flexibilizada em função das prioridades políticas assumidas no programa do Governo, sem que isso implique alterações significativas nos serviços dos diferentes departamentos ministeriais;
  - Adaptar a estrutura orgânica do Governo com vista à integração de políticas transversais aos vários departamentos ministeriais, mediante a consolidação de poderes de coordenação na Presidência do Conselho de Ministros.
- Realizar um acordo estratégico de médio prazo que articule políticas económicas, fiscais, de rendimentos, de emprego e de proteção social;
  - Submeter à concertação social e negociar com os parceiros um acordo tripartido para a legislatura que articule diferentes áreas de política para fomentar a competitividade e a coesão social, criando assim uma base de

apoio sólida e alargada para áreas estratégicas das políticas públicas;

– Criar um horizonte de médio prazo, no âmbito da legislatura, de objetivos partilhados e de estabilidade das políticas, introduzindo segurança, previsibilidade, e credibilidade nos processos políticos, criando assim melhores condições para as decisões dos diferentes agentes, nomeadamente para o quotidiano dos cidadãos e o investimento das empresas;

– Articular de modo virtuoso medidas de política económica, fiscal, de rendimentos, de emprego e proteção social, entre outras, de forma a maximizar as diferentes sinergias existentes entre elas e minimizar os custos de contexto provocados por conflitos entre as mesmas.

● Melhorar a qualidade da legislação;

– Retomar mecanismos de planeamento da atividade legislativa que visem a fixação de prioridades e a fiscalização da atividade legislativa por forma a evitar esforços inúteis ou sem razão política ou social que os justifique, garantindo a implementação de um programa para a melhoria das práticas legislativas;

– Simplificar a Lei do Orçamento, garantindo que só contém disposições orçamentais;

– Revogar leis inúteis ou desnecessárias, fixando metas quantitativas para a redução do «stock» legislativo e disponibilizando versões consolidadas da legislação estruturante, e promovendo simultaneamente exercícios de codificação legislativa, eliminando a sua dispersão;

– Elaborar guias de orientação para as instituições responsáveis pela aplicação da legislação e dos regulamentos, por forma a melhorar a sua aplicação e a assegurar o mais elevado nível de uniformização possível;

– Divulgar informação sobre as leis publicadas, em linguagem clara, em português e em inglês, acessível a todos os cidadãos e incluindo um sumário em suporte áudio para invisuais, apoiando assim a tomada de decisões quer dos cidadãos quer das empresas, incluindo os estrangeiros que desejem investir em Portugal;

– Disponibilizar todo o acervo legislativo do *Diário da República*, de forma gratuita, na Internet, completando-o com o acesso a ferramentas de pesquisa, a legislação consolidada, a um tradutor jurídico, a um dicionário jurídico e a legislação e regulamentação conexa com o ato legislativo em causa;

– Avaliar prévia e subsequentemente o impacto da legislação estruturante, em especial daquela que comporte custos para as PME.

● Adotar uma nova metodologia para programar e executar obras públicas;

– Constituir um Conselho Superior de Obras Públicas com representação plural, que emita parecer obrigatório sobre os programas de investimento e projetos de grande relevância;

– Constituir centros de competências nas diferentes áreas técnicas essenciais ao planeamento, apreciação de projetos, e fiscalização da execução de obras públicas;

– A sujeição, apreciação e aprovação parlamentar, por maioria qualificada de 2/3, dos programas plurianuais de investimento, com indicação expressa das respetivas fontes de financiamento.

● Melhorar a qualidade da despesa pública.

– Promover claras melhorias na eficiência do Estado ao nível de utilização e gestão dos recursos por parte das administrações públicas, tomando decisões

com base em critérios de custo e de eficácia e identificando fatores de produção de despesa excessiva ou ineficaz;

– Quebrar a opacidade da teia de isenções, deduções, e outros benefícios que vão sendo outorgados e o seu não cruzamento, garantindo que toda a receita fiscal devida é efetivamente cobrada e que o regime de benefícios fiscais ao investimento se encontra harmonizado;

– Efetuar um levantamento exaustivo, em todos os ministérios, de fontes de geração injustificada de encargos, bem como medidas de racionalização e qualificação da despesa.

Por outro lado, a aparência da suscetibilidade dos detentores de cargos públicos a interesses alheios às funções que desempenham tem contribuído para minar a confiança dos cidadãos nas instituições. O Governo promoverá o incremento da transparência no exercício de cargos públicos, a adoção de medidas que contribuam para o incremento dos níveis de independência e de imparcialidade, bem como de iniciativas que permitam valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos, nomeadamente:

- A adoção de um Código da Transparência Pública, a que estarão sujeitos, nomeadamente, os titulares dos cargos políticos, os gestores públicos, os titulares de órgãos, funcionários e trabalhadores da Administração Pública, que regule, entre outros aspetos, a aceitação de presentes e de «hospitalidade» disponibilizada gratuitamente por entidades privadas (convites para a participação em congressos ou conferências);

- A regulação da atividade das organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas, conhecida como *lobbying*;

- A criação de um registo público de interesses nas autarquias locais, aproximando

o seu regime do que já hoje está consagrado para os deputados e membros do Governo;

- A proibição de aceitação de mandato judicial, nas ações a favor ou contra o Estado ou quaisquer outros entes públicos, para os deputados que exerçam advocacia.

7. GARANTIR A DEFESA NACIONAL

A valorização do Estado e da Administração Pública passa também por uma nova abordagem de políticas no setor da defesa nacional.

A afirmação de uma defesa nacional capaz de garantir os nossos objetivos vitais enquanto Estado soberano, independente e seguro, depende da capacidade de assegurar a Portugal a existência de Forças Armadas adaptadas às principais ameaças do ambiente estratégico atual, com forças, meios e organização capazes e resilientes, que se adaptem à mudança e complexidade dos riscos e das ameaças e à sua natureza cada vez mais imprevisível e cada menos antecipável.

Para este desígnio, estão definidos os seguintes eixos de atuação:

- Melhorar a eficiência das Forças Armadas:
  - Enquadrar a modernização das Forças Armadas de forma pragmática, conjugada com o enquadramento económico-financeiro prevalecente, mediante respostas transparentes a questões relacionadas com as necessidades, prioridades, processos e temporaneidade para a sua consecução;
  - Maximizar as capacidades civis e militares existentes, mediante uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises;
  - Estimular a adoção de uma atitude de *accountability*, de acordo com a qual sejam estabelecidas prioridades claras, centralizando o investimento, de modo a garantir recursos humanos e materiais adequados ao cumprimento das

missões de que sejam incumbidas as Forças Armadas, devolvendo a estas a estabilidade para implementar a sua organização e dispositivo, operacionalizando e depurando instrumentos recentemente aprovados;

– Promover um quadro de ação de elementar continuidade numa sociedade democrática, política e plural, onde a sageza, a experiência e o bom senso dos vários interlocutores devem conduzir, com objetividade e rigor, a execução plena e serena de todo o processo de consolidação do instrumento e do dispositivo militar;

– Rentabilizar recursos, reforçando a partilha no âmbito dos serviços, sistemas de apoio e logística entre os ramos das Forças Armadas, como facto normal, devendo ser comum aquilo que possa ser mais eficiente, sem pôr em causa a identidade substancial de cada um dos ramos;

– Aprofundar a racionalidade da gestão de recursos, pugnando pela concretização eficaz do estabelecido nas Leis de Programação Militar e de Infraestruturas, tendo em vista a modernização e o investimento nas áreas das Forças Armadas, segundo critérios de necessidade, eficiência e transparência.

● Estimular a indústria de defesa nacional:

– Promover uma indústria de defesa como instrumento relevante para garantir autonomia e atuação das Forças Armadas e gerar valor acrescentado na economia nacional, mantendo e reforçando o emprego qualificado;

– Garantir a eficaz gestão das participações públicas na indústria de defesa e a promoção da internacionalização e da capacidade de exportação das empresas que operam em Portugal;

– Estimular e apoiar a participação da indústria de defesa nacional em programas de cooperação internacional.

- Valorizar o exercício de funções na área da defesa:
  - Assegurar a estabilidade estatutária e reforçar as qualificações e outros fatores que contribuam para a qualidade, como aspetos fundamentais para garantir a coesão, motivação e a manutenção dos efetivos;
  - Prosseguir o desenvolvimento adequado de um sistema de qualificação da formação que permita alinhar com o Sistema Nacional de Qualificações (SNQ) com as formas e duração da formação conferida nas Forças Armadas, durante a prestação do serviço militar;
  - Implementar o Instituto Universitário Militar, trave-mestra para a concretização de um desígnio de maior igualdade e qualificação (e em diferentes níveis), num quadro de responsabilização do ensino militar, tradicionalmente pioneiro no desenvolvimento do pensamento e do saber e da modernização e onde, mais uma vez, a eficiência será explorada;
  - Reconhecer a especificidade da condição militar, com atenção especial aos deficientes das Forças Armadas e aos Antigos Combatentes, dando a devida prioridade ao apoio social e à assistência na doença.
  - Desenvolver a ação social complementar, conciliando em termos de razões circunstanciais e de estrutura, as expectativas legítimas dos utilizadores com as boas práticas de serviço e de gestão, promovendo a responsabilidade partilhada dos vários interlocutores e parceiros;
  - Concretizar o processo de instalação e operacionalização do Hospital das Forças Armadas, melhorando as boas práticas e os cuidados de saúde aí prestados, enquadrando esta prioridade na valorização do elemento humano da Defesa Nacional, e de mais-valia pública, a explorar mediante critérios de escala e de oportunidade em mercados disponíveis.

- Reforçar a ligação da defesa nacional aos portugueses.
  - Desenvolver um melhor entendimento, aproximação e conhecimento dos portugueses relativamente à importância e responsabilidade individual na defesa nacional, como fator crucial à afirmação da sua cidadania;
  - Promover uma melhor divulgação das atividades operacionais desenvolvidas;
  - Estimular a adoção de uma cultura de defesa, aberta aos cidadãos, valorizando os ativos culturais da defesa nacional (institutos universitários e afins, museus, bandas, monumentos, cerimoniais e locais de informação digital, etc.) em articulação estreita com os setores da educação, ciência, cultura, desporto e turismo, enquadrada no Dia da Defesa Nacional;
  - Reforçar, sempre que possível, laços identitários com as comunidades portuguesas, dando continuidade aos contactos estabelecidos entre forças nacionais destacadas e os portugueses radicados no exterior.

Por outro lado, e tendo presente a necessidade de envolver a sociedade no debate sobre as questões da defesa nacional e de aproximar as Forças Armadas dos portugueses, o Governo promoverá, entre outras medidas, um plano de ação para uma cultura de defesa que se enquadrará no Dia da Defesa Nacional e envolverá escolas, autarquias e associações, valorizando os recursos próprios da defesa e das Forças Armadas (museus, laboratórios, bibliotecas, arquivos, bandas musicais, equipamentos desportivos, monumentos, revistas, jornais e sítios na Internet) em articulação com os setores da educação, ciência, cultura, desporto e turismo.

8. SEGURANÇA INTERNA

A manutenção de um Estado seguro, a prevenção e o combate aos diversos tipos de violência e de criminalidade e a promoção da confiança nas forças e serviços de segurança, constituem desígnios fundamentais do Governo.

A prevenção e a repressão dos riscos e das ameaças à segurança cada vez mais

globais, diversificados, complexos e sofisticados – como sejam o tráfico de pessoas, de armas e de droga, o terrorismo, o cibercrime e a moderna criminalidade económico-financeira -, implicam uma orientação estratégica clara, bem definida e conduzida de modo coerente, um sistema de segurança interna adequadamente coordenado, eficaz e operativo e o reforço da cooperação internacional.

Importa também concretizar ações que, mantendo as despesas controladas, permitam libertar o maior número de elementos das forças de segurança para trabalho operacional e, por outro lado, estimulem a partilha de recursos entre Forças e Serviços de Segurança, aumentando a sua eficácia e satisfazendo as prioridades de segurança interna.

Modernização e racionalização do sistema de segurança interna, de forma a torná-lo mais coordenado, eficaz e operativo, através do estabelecimento de um conceito estratégico de segurança interna claro para a realização dos objetivos integrados da segurança nacional. Reorganização de procedimentos e dos recursos humanos de modo a libertar o maior número de elementos das forças de segurança para trabalho operacional.

Para a prossecução destas políticas setoriais os principais eixos de atuação serão os seguintes:

- Investimento nos recursos tecnológicos, com a implementação de soluções tecnológicas que permitam aumentar a eficiência organizacional, a promoção da transparência e a responsabilização das Forças de Segurança;

- Investimento nos recursos humanos, reconhecendo as especificidades da condição policial, conferindo especial atenção à dignificação dos agentes, dos serviços e forças de segurança;
- Aprofundamento das parcerias para a segurança comunitária, que assentam no

desenvolvimento da colaboração com as comunidades locais de forma a aplicar técnicas de resolução de problemas que abordam de forma preventiva a redução de atividades criminosas, comportamentos considerados antissociais e questões de qualidade de vida. A partilha destas responsabilidades com os *stakeholders* locais para se reduzir a criminalidade e melhoria da qualidade de vida. Uma nova geração de ações de policiamento de proximidade serão integradas no Programa Nacional de Prevenção e Segurança de Proximidade;

- Reorganização das infraestruturas ligadas à área da segurança, através de um levantamento criterioso das necessidades em termos de segurança interna, com vista à elaboração de um Plano de Investimentos Plurianual para qualificação dos ativos (infraestruturas e equipamentos) das forças de segurança. Será definido, de acordo com critérios de segurança interna e de urgência na intervenção face à degradação das infraestruturas, um plano de modernização dos equipamentos afetos às Forças de Segurança. Neste sentido, serão reanalisadas as obras lançadas sem critério, e/ou com critérios de dúbia robustez, em que não foi avaliada a sua necessidade, a sua consistência e a sua sustentabilidade económico-financeira. Evitando, desta forma, projetos lançados casuisticamente e sem estarem alicerçados num plano nacional de reorganização e reformulação das Forças de Segurança;

- Desenvolver e reforçar a dimensão externa da segurança interna, através da expansão e do aprofundamento da cooperação internacional, nos níveis bilateral e multilateral, especialmente no âmbito do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da UE e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e com os parceiros da bacia do Mediterrâneo; do incremento da cooperação internacional na prevenção e no controlo da criminalidade grave, violenta e

altamente organizada; e da afirmação de uma política de imigração e de controlo de fronteiras baseada no princípio da solidariedade e na criação de instrumentos de coordenação e fiscalização eficazes.

Proteção civil

No domínio da proteção civil o Governo irá consolidar o sistema de proteção civil clarificando as competências das autoridades políticas e de coordenação operacional nos níveis nacional, regional, distrital e municipal, de modo a incrementar as condições de prevenção e de resposta face à ocorrência de acidentes graves e catástrofes, mobilizando os agentes e parceiros do sistema de proteção e socorro.

Neste âmbito, destacam-se as seguintes medidas:

- Implementação da Diretiva Operacional Permanente, em todos os patamares do sistema de proteção civil;
- Fortalecimento do patamar municipal de proteção civil, em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- Valorização das associações humanitárias e dos corpos de bombeiros voluntários, nomeadamente através de medidas de incentivo do voluntariado;
- Desenvolvimento e implementação de sistemas de apoio à decisão operacional, com a georreferenciação de meios operacionais e com o desenvolvimento de meios de videovigilância;
- Implementação de sistemas de monitorização de risco, de aviso e de alerta precoce, incrementando o patamar preventivo do sistema de proteção civil;
- Modernização das infraestruturas e equipamentos dos agentes de proteção civil;
- Atualização do regime legal da proteção civil.

Segurança rodoviária

No que respeita à intervenção no domínio da promoção da segurança rodoviária, será lançado o Plano Estratégico Nacional de Segurança Rodoviária (2016-2020),

envolvendo a participação da sociedade civil, com o objetivo de fortalecer o combate à sinistralidade rodoviária.

A partir da avaliação dos resultados alcançados nos últimos cinco anos, serão delineadas novas medidas no âmbito da prevenção, da sensibilização da população e da fiscalização seletiva dos comportamentos de maior risco.

Neste âmbito, será implementada a Rede Nacional de Fiscalização Automática de Velocidade, a designada «carta por pontos», bem como a realização de auditorias de segurança da rede rodoviária. A sensibilização será relançada com iniciativas integradas, plurianuais e com recurso a diferentes canais de comunicação.

No âmbito da cooperação com os municípios portugueses, será incrementada a elaboração de planos municipais e intermunicipais de segurança rodoviária e agilizado o processo de contraordenações rodoviário de forma a diminuir significativamente os atrasos da sua vertente administrativa e que permita ser um instrumento efetivo de combate aos comportamentos perigosos na estrada.

9. POLÍTICA CRIMINAL

Prevenção e combate à criminalidade

A prevenção e o combate ao crime e às ameaças externas, por um lado, e a proteção das vítimas de crimes e de pessoas em risco constituem uma clara opção do Governo para a legislatura.

A criminalidade constitui uma ameaça grave para os valores da democracia, o que requer a capacitação adequada da Polícia Judiciária de modo a garantir a segurança nacional, contribuindo igualmente para a segurança do espaço europeu.

Os novos desafios obrigam à atualização de recursos e soluções tecnológicas específicas orientadas para a prevenção e combate ao crime, designadamente o terrorismo, o cibercrime, os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e a criminalidade económico-financeira.

Entre as medidas previstas, salientam-se:

- Manter atualizadas as orientações de política criminal, adequando as leis de definição de objetivos, prioridades e orientações de política criminal à evolução dos fenómenos criminais, num quadro de rigoroso respeito pelo princípio da separação de poderes;
- Reforço dos sistemas e tecnologias de informação, aumentando a capacidade para a investigação criminal, designadamente através da criação de uma unidade móvel de recolha de prova digital, bem como de um laboratório forense na área informática, e da implementação de um sistema de gestão da atividade laboratorial forense.
- A promoção de políticas pró-ativas de prevenção e de investigação da corrupção, nomeadamente através de inquéritos junto dos utentes dos serviços públicos.

Proteção às vítimas de crime e pessoas em situação de risco

Por outro lado, o Governo irá melhorar o sistema de proteção às vítimas de crime violento e de violência doméstica, bem como às pessoas em situação de risco, nomeadamente através da concretização das seguintes medidas:

- O aprofundamento da prevenção e do combate à violência de género e doméstica, através de uma estratégia nacional abrangente, com participação local e perspetivas integradas para uma década, na linha do que é definido na Convenção de Istambul e na Convenção sobre o Tráfico de Seres Humanos;
- Incremento dos mecanismos da vigilância eletrónica e de teleassistência no apoio a vítimas de violência doméstica;
- Criação de um novo regime de medidas de salvaguarda quanto à regulação provisória das responsabilidades parentais dos indivíduos envolvidos em processos de violência doméstica;
- Criação de uma rede de espaços seguros para visitas assistidas e entrega de crianças e jovens no âmbito dos regimes de responsabilidades parentais;

- Adaptação da Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, para que possam exercer funções de proteção de pessoas em situação de risco.

Execução de penas e reinserção social

O aperfeiçoamento do sistema de execução de penas e a valorização da reinserção social serão também prioridades da ação do Governo que procurará, de forma gradual, implementar medidas que permitam qualificar o sistema prisional e investir num objetivo claro de reinserção social.

Entre outras medidas, salientam-se:

- Elaborar e iniciar a execução de um plano, com o horizonte de uma década, com o objetivo de racionalizar e modernizar a rede de estabelecimentos prisionais e ajustar a rede nacional de centros educativos;
- Introdução de medidas de adequação do regime penal aplicável aos jovens delinquentes aos novos desafios da sociedade, visando a prevenção geral e especial com os objetivos da sua ressocialização;
- Melhoria a médio prazo das condições materiais dos estabelecimentos prisionais e reforço da qualificação dos profissionais do sistema prisional;
- Rever os conceitos de prisão por dias livres e outras penas de curta duração, em casos de baixo risco, intensificando soluções probatórias;
- Admitir o recurso à pena contínua de prisão na habitação com vigilância eletrónica, nos casos judicialmente determinados, com eventual possibilidade de saída para trabalhar;
- Reforço da resposta do sistema nacional de vigilância eletrónica, particularmente na execução das sentenças de prisão de curta duração, nas condições de aplicação da liberdade condicional associadas, se necessário, a outro tipo de intervenções, nomeadamente de natureza terapêutica, no domínio da aplicação das medidas de coação, bem como na vigilância dos agressores nos casos de violência doméstica.

Reincidência criminal

No que respeita à reincidência criminal, o Governo investirá na sua prevenção, procurando dinamizar ferramentas de reinserção social, designadamente quanto aos mais jovens. Para tal, o Governo pretende implementar as seguintes medidas:

- Investimento na formação profissional dos reclusos e no trabalho prisional, mediante justa remuneração;
- Captação de mais contratualização privada e dinamização do empreendedorismo, aumentando a oferta de trabalho no meio prisional;
- Aprofundar a relação das entidades penitenciárias com as comunidades locais e o setor empresarial;
- Dinamização de uma bolsa de ofertas de emprego para o período posterior ao cumprimento de pena de prisão, reforçando os apoios sociais para a reintegração na vida ativa.

10. ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

No âmbito da administração da justiça os desafios que uma sociedade aberta e em permanente evolução determinam uma capacidade de adaptação de todos os operadores e uma cultura de rigor e de mudança exigentes.

A complexidade, muitas vezes desnecessária, nos domínios legislativo e regulamentar, a insuficiente ou desadequada oferta de meios de resolução alternativos de litígios e a morosidade processual em alguns domínios são áreas onde o Governo irá intervir em prol da melhoria da qualidade do serviço público e do exercício de cidadania que importa estimular.

O Governo está fortemente comprometido em aproximar a justiça a todos os níveis da sociedade, adotando uma perspetiva gestionária mais orientada para a modernização, simplificação e racionalização de meios. Para o efeito, irá orientar a sua ação na resolução dos problemas efetivos do cidadão focando-se nos seguintes eixos estratégicos:

- Melhoria da gestão do sistema judicial - No que respeita à melhoria da gestão do sistema judicial, é desígnio deste Governo promover o compromisso e a cooperação entre os operadores judiciários relançando o esforço coletivo de mudança, agilizando o funcionamento das diferentes instituições e reforçando a confiança do cidadão num dos principais pilares da democracia. O défice de gestão associado ao sistema judicial é reconhecido, sendo necessário que a qualificação da sua gestão reverta efetivamente a favor dos destinatários e utilizadores do sistema:
  - No âmbito do programa SIMPLEX, simplificar as práticas nos tribunais, na comunicação interna e externa com os cidadãos, da organização e de funções de suporte à atividade judicial;
  - Implementação de um novo sistema de indicadores de gestão nas várias áreas do sistema de justiça, designadamente para os tribunais, que permita monitorizar e avaliar os resultados de gestão;
  - Reforço e qualificação da oferta formativa para a gestão dos tribunais e para a gestão processual;
  - Melhoria do planeamento dos meios humanos, materiais e financeiros envolvidos na atividade judicial, tendo em conta a carga processual e a

natureza e complexidade dos contenciosos nos tribunais.

- Promoção do descongestionamento dos tribunais - A resolução de situações de congestionamento nos tribunais, bem como especialmente a sua prevenção para o futuro, podem beneficiar com o alargamento da oferta de justiça, designadamente através de meios alternativos de resolução de conflitos e de ferramentas específicas para a sua prevenção. Neste sentido, apresentam-se as seguintes medidas:
  - Avaliação do modelo de gestão para desenvolvimento do plano de alargamento racional e faseado da competência e da rede dos julgados de paz, bem como dos centros de mediação e de arbitragem;
  - Criação das condições necessárias para modernizar a tramitação dos processos instaurados nos julgados de paz;
  - Avaliação e identificação de um novo meio de verificação de uma realidade, atestando com valor probatório uma situação de facto, evitando o recurso aos tribunais;
  - Implementação de uma experiência-piloto de reenvio para uma resolução pactuada a partir do processo judicial (tribunal *multidoor*).

- Simplificação processual e desmaterialização - O exercício da justiça envolve uma complexa rede de agentes, processos e recursos, dispersa e sujeita a fragilidades de vária ordem. Tornar a justiça mais célere, transparente e eficaz, obriga a um esforço de simplificação permanente e de adequação tecnológica assente nas necessidades efetivas do cidadão e das empresas. A modernização do exercício da justiça não se esgota na transferência direta da informação e dos procedimentos vigentes no meio físico para o suporte digital. A complexidade processual deve ser avaliada e sempre que se justifique, simplificada. O Governo

está também fortemente comprometido em reforçar a segurança e resiliência dos sistemas de informação da justiça. Assim, justificam-se medidas como as seguintes:

– Avaliação e reforço do sistema de gestão processual CITIUS em estreita colaboração com os utilizadores, contemplando novas funcionalidades, com segurança, robustez e eficácia;

– Introdução de medidas de simplificação processual, legislativas e tecnológicas, com vista à redução de atos processuais redundantes, inúteis ou sem valor acrescentado;

– Criação do domicílio legal e de uma lista pública de réus ausentes;

– Criação do centro de inovação do Ministério da Justiça para o desenvolvimento de novas soluções jurídicas e tecnológicas, de valor acrescentado para a justiça, aberto, entre outros, aos operadores judiciários, universidades, investigadores e comunidade tecnológica.

● Aproximação da justiça dos cidadãos - O facilitar do acesso à informação, o aumento da transparência e da comunicação e o reforço da proximidade aos utilizadores dos serviços de justiça são elementos que o Governo pretende privilegiar, pelo que se propõe adotar medidas como:

– Correção dos erros e introdução de aperfeiçoamentos na recente reforma da organização judiciária;

– Realização de estudos de aferição da satisfação dos utentes da justiça, garantindo a efetividade das políticas desenvolvidas;

– Criação de um portal da justiça como veículo centralizado de comunicação, em linguagem acessível e personalizável, focado nas necessidades do cidadão e das empresas;

– Avaliar a eficácia da oferta e o ajustamento da rede dos gabinetes de consulta

jurídica, para favorecer o acesso a informação jurídica qualificada, em especial em zonas ou junto de grupos que revelem mais insuficiências no acesso ao direito, em colaboração com as autarquias, a Ordem dos Advogados e a Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

- Melhoria da qualidade do serviço público de justiça - o Governo propõe-se reforçar a qualidade dos serviços assegurados aos utilizadores dos serviços de justiça, em especial em situações onde estes utilizadores estão em particular fragilidade ou quando se verifica necessário reforçar a qualificação dos próprios intervenientes. Assim, propõem-se medidas como as seguintes:
  - Melhorar a qualidade do sistema de acesso ao direito, implementando medidas que eliminem constrangimentos e garantindo que o acesso ao direito seja mais efetivo;
  - Reforço da formação para magistrados e para oficiais de justiça em áreas relevantes da prática jurídica atual ou associadas ao aumento da eficiência do trabalho judicial.

11. SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E VALORIZAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS

Simplificação administrativa

O Governo retomará o programa Simplex para todo o setor público central, regional e local, com medidas conjuntas para os três níveis de administração, envolvendo quer as entidades públicas participantes, quer os seus utentes, com vista a estender e renovar o Simplex a todo o sector público, nomeadamente através da criação de «balcões únicos» que evitem múltiplas deslocações para resolver o mesmo assunto e

entrega dos mesmos documentos a diferentes entidades públicas.

O Governo promoverá ainda o alargamento da rede de serviços de proximidade.

A simplificação administrativa permite uma melhor gestão na Administração Pública. Neste sentido, o Governo irá promover a:

- Admissão da gestão autónoma dos orçamentos pelos dirigentes dos serviços da Administração Pública, de acordo com objetivos previamente fixados e sujeitos a uma avaliação intercalar que associe a disponibilidade do orçamento ao grau de desempenho;
- Promoção do modelo de organização matricial;
- Flexibilização da criação e a extinção de unidades orgânicas internas, aumentando o grau de responsabilidade e de capacidade de decisão do dirigente máximo do serviço.

A prioridade da inovação no sector público permite encontrar novos formatos para a prestação de serviços públicos, em termos mais eficazes e eficientes e a experimentação ajuda a diminuir o risco inerente a processos de mudança.

A contratação pública será usada como um dos instrumentos essenciais para a eficiência da Administração Pública, nomeadamente através da:

- Melhoria dos serviços partilhados de compras públicas, designadamente por via da melhor articulação de entidades centrais com as setoriais;
- Criação de uma rede de serviços partilhados, articulando entidades centrais, como a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., e a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, e pontos de contacto setoriais, situados nas secretarias-gerais dos ministérios e em unidades específicas de outras entidades da Administração Pública;

- Obrigação de as entidades públicas e sujeitas aos regimes da contratação pública divulgarem um plano anual indicativo relativo às ações de contratação pública que irão realizar, de forma a que os agentes económicos possam programar a médio prazo a sua participação.

Valorização de funções públicas

Um Estado forte, inteligente e moderno só será conseguido se servido por trabalhadores competentes, qualificados, motivados, abertos à inovação e fortemente imbuídos dos valores de serviço público. Sem estas características, as Administrações Públicas serão ineficientes e ineficazes, incapazes de apoiarem a preparação das adequadas políticas públicas, de se comprometerem seriamente na sua aplicação e de contribuírem decididamente para a melhoria do bem-estar dos cidadãos e da competitividade das empresas. As Administrações desobjetivam-se e tendem para a irrelevância, com elevadíssimos custos para a coesão social e para o futuro do país.

Também a qualidade da participação de Portugal nas políticas e organizações europeias, internacionais e supranacionais depende largamente da qualidade e empenhamento dos trabalhadores das Administrações Públicas.

Sem pôr de lado a necessária complementaridade e solidariedade entre os sectores privado e público, o Governo tomará as medidas adequadas à valorização dos trabalhadores da Administração Pública em função das exigências e especificidade da sua atividade e sem perder de vista o contexto das condições do país.

Em particular, para redignificar o exercício de funções públicas, o Governo irá assegurar a eliminação de restrições à contratação dos efetivos necessários da administração pública central, regional e local sem implicar aumento dos custos globais com pessoal.

Valorizar o exercício de funções públicas implica ter visão do futuro e dos

compromissos que a sua construção exige às gerações presentes, sem descurar as respostas a problemas de curto e médio prazo. Requer também aposta inequívoca na análise prospetiva das necessidades quantitativas e qualitativas, na racionalidade da gestão e no profissionalismo das pessoas que servem as Administrações.

As políticas de austeridade generalizada, não seletiva, dos últimos anos conduziram à redução da qualidade dos serviços prestados pelos serviços públicos, à desmotivação dos trabalhadores em funções públicas e à quebra de confiança dos cidadãos no Estado e nos seus serviços públicos.

O Governo pretende inverter esta espiral negativa e no que respeita às pessoas que servem as Administrações Públicas agirá em torno de três eixos estruturantes:

- Revitalização e racionalização do emprego público, com medidas que visam dotar os serviços públicos prioritários, social e economicamente estratégicos, dos recursos humanos adequados, em quantidade e qualidade, ao cumprimento das suas missões;
  - Adotará e implementará um modelo de gestão estratégica integrada dos trabalhadores das Administrações Públicas, articulando a avaliação criteriosa de necessidades, a fixação de prioridades, a gestão previsional de efetivos, os mecanismos de mobilidade voluntária e o recrutamento qualificado e tendencialmente centralizado de novos trabalhadores para funções públicas;
  - Discriminará positivamente os sectores e as funções cuja atividade é prioritária para reforçar a coesão social e territorial, a descentralização e desconcentração e a eficiência e eficácia da ação governativa;
  - Dará especial atenção ao recrutamento de jovens quadros de nível superior, designadamente aproveitando e desenvolvendo as potencialidades do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública.
- Promoção da eficácia e da eficiência dos serviços públicos, estimulando a motivação dos trabalhadores, a humanização das relações de trabalho e promoção de uma cultura de resultados, através da adoção de diversas medidas

de política de recursos humanos que aumentem a produtividade dos serviços para benefício dos cidadãos e empreendedores bem como o nível de satisfação e realização profissional dos trabalhadores das Administrações Públicas. Com estes objetivos, o Governo:

– Eliminará de forma faseada, mas ainda em 2016, a redução salarial discriminatória imposta aos funcionários e trabalhadores em funções públicas desde a entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2011;

– Reporá o regime geral das 35 horas de trabalho semanais para os trabalhadores em funções públicas. O esperado aumento de motivação dos trabalhadores e de produtividade dos serviços, aliados ao esforço de simplificação da organização e do funcionamento da Administração, ao aproveitamento eficaz das tecnologias da informação e comunicação e à melhoria dos métodos de gestão, permitirão que a retoma do horário de trabalho das 35 horas semanais não tenha repercussão no volume global de emprego público;

– Iniciará, a partir de 2018, o processo de descongelamento controlado de evolução nas carreiras. Os mecanismos e as condições de promoção / progressão nas carreiras serão avaliados para que as expetativas de evolução profissional sejam articuladas com os instrumentos de avaliação e recompensa do mérito e compatibilizadas com os recursos orçamentais disponíveis. A diferenciação com base no mérito é fator de equidade, de motivação e contribui para o acréscimo de produtividade;

– Efetuará a revisão dos instrumentos de avaliação do mérito dos trabalhadores

das Administrações, nomeadamente do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), com o objetivo da sua simplificação e operacionalização. Enfoque especial será dado ao aprofundamento do potencial dos mecanismos de avaliação como estímulo para melhor desempenho global dos serviços públicos e à redução dos custos e da carga burocrática que a operacionalização do SIADAP implica. Tanto quanto as condições orçamentais o permitam, retomar-se-á a prática de incentivos à boa gestão dos serviços e à melhoria do desempenho individual e coletivo.

- Garantir a qualidade e o profissionalismo dos agentes das Administrações Públicas, nomeadamente, através do desenvolvimento do sistema de formação inicial e contínua, geral e especializada, orientado em função das reais necessidades de modernização e eficácia do serviço público, bem como, do aproveitamento racional das competências profissionais dos trabalhadores das Administrações e desenvolvê-las, designadamente tendo em vista a sua qualificação para as funções necessárias à Administração em articulação com a política de emprego público.
  - Desenvolverá o sistema de formação inicial e contínua, geral e especializada, orientada em função das reais necessidades de modernização e eficácia do serviço público;
  - Promoverá o aproveitamento racional das competências profissionais dos trabalhadores das Administrações e desenvolvê-las-á, designadamente tendo em vista a sua qualificação para as funções necessárias à Administração em articulação com a política de emprego público;
  - Providenciará pelo desenvolvimento, racionalização, integração e complementaridade da capacidade formativa existente no país, pública ou privada, designadamente mediante protocolos com instituições do ensino

superior. Sempre que se justifique, neste esforço serão também envolvidas capacidades existentes noutros países e instituições internacionais ou supranacionais;

– Revitalizará o serviço central de estudo, planeamento, organização, monitorização e avaliação da formação profissional na Administração de forma a garantir a qualidade da oferta formativa e a sua adequação às necessidades e capacidades do país;

– Facilitará a mobilidade dentro das Administrações Públicas e com as administrações de outros Estados, em especial as dos Estados-Membros da UE, e de organizações internacionais e supranacionais;

– Providenciará pelo reforço dos valores e da ética do serviço público, promovendo a integridade no exercício de funções públicas e a cultura de serviço;

– Adotará as medidas necessárias ao reforço do profissionalismo dos trabalhadores das Administrações Públicas, com especial ênfase para as tendentes ao reforço das garantias de isenção e ao reconhecimento do mérito na seleção dos cargos dirigentes. A alta função pública, cujo profissionalismo deve ser exemplar e transparente, merecerá atenção especial;

– Criará condições para que o conhecimento e saber-fazer dos que trabalham ou trabalharam nas Administrações Públicas possam ser racionalmente aproveitados na gestão e transmissão do conhecimento, designadamente através da sua participação na formação, na partilha de boas práticas e na cooperação.

12. REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DOS MERCADOS

Os últimos anos foram marcados por um enquadramento internacional caracterizado pela crise financeira global de 2007/2008, que criou pressões significativas originadas no setor financeiro com consequências severas para a economia real e para os Estados, desde logo com a crise das dívidas soberanas. Estas crises colocaram cada vez mais em evidência diversas falhas ao nível da supervisão e regulação. Diversas instituições financeiras foram intervencionadas ao longo dos últimos anos, resultando em prejuízos diretos e indiretos avultados para a economia, para as cada vez mais pressionadas finanças públicas e sobretudo para os cidadãos, bem como para a credibilidade e reputação das diversas entidades reguladoras.

Consideramos, assim, urgente uma reflexão profunda sobre a arquitetura institucional da regulação financeira em Portugal, especialmente no que diz respeito aos conflitos de interesse verificados entre autoridades de supervisão e de resolução e também relativamente à eficácia preventiva dos processos de supervisão prudencial e comportamental.

Assim, os principais eixos de atuação do XXI Governo serão:

- Melhorar o desenho institucional das funções de regulação e supervisão no setor financeiro, nomeadamente tendo em conta o aumento da eficácia de supervisão preventiva e a eliminação de conflitos de interesses no âmbito dos mecanismos de resolução bancária;

- Dotar as entidades reguladoras de maior capacidade de fiscalização e de intervenção, nomeadamente preventiva, em termos de verificação de idoneidade (com possibilidade de suspensão de funções quando haja indícios da prática de factos ilícitos graves) e evitar práticas de gestão danosa, defesa da concorrência e proteção dos consumidores;
- Garantir a afetação dos meios necessários a uma regulação/supervisão efetiva, através de ganhos de eficiência e sinergias;

- Reduzir a dispersão de competências e melhorar a coordenação, colaboração e troca de informações entre entidades de regulação/supervisão, reduzindo os conflitos de interesses entre as diferentes entidades e entre as diferentes funções;
- Reforçar os impedimentos *ex-ante* e *ex-post*, a fim de travar a rotação de trabalhadores entre as entidades reguladoras e as empresas reguladas ou prestadoras de serviços relevantes a essas entidades (*revolving doors*);
- Atribuir à Assembleia da República um papel relevante na quantificação de objetivos e na avaliação dos resultados obtidos pelas entidades reguladoras, aumentando assim o rigor, exigência, visibilidade e transparência das respetivas atuações;
- Obrigar à identificação dos beneficiários económicos últimos de participações qualificadas em instituições de crédito, bem como a divulgação de todas as operações de concessão de crédito (ou similares) a membros dos órgãos sociais e a titulares de participações qualificadas em instituições de crédito;
- Limitar o exercício de atividades não-financeiras por parte das instituições de crédito, segregando o exercício da atividade de receção de depósitos com vista a aumentar a proteção dos mesmos;
- Reforçar a padronização da informação pré-contratual ligada à oferta de instrumentos financeiros a clientes não profissionais, impondo restrições à venda de produtos financeiros sempre que tal configure um prejuízo para o cliente e penalizando eventuais más práticas comerciais.

13. VALORIZAR A AUTONOMIA DAS REGIÕES AUTÓNOMAS

Sobre este modelo de descentralização política, constitucionalmente consagrado há 40 anos, considera o Governo existir uma necessidade imperiosa de mobilização das regiões autónomas para um novo patamar de relacionamento e de partilha de responsabilidades, e para uma mais eficaz concretização, dos objetivos fundacionais da experiência autonómica e que são a da participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais,

bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses.

Para isso, entende o Governo:

- Ser tempo de ultrapassar uma perspetiva demasiado redutora e simplista do potencial e do papel que as regiões autónomas podem desempenhar, evoluindo para uma visão que assenta no relacionamento entre o Estado e as autonomias regionais com base na complementaridade, na concertação e na contratualização. Nesse âmbito, assumem particular relevância os recursos, humanos e materiais, para assegurar, nessa parte do território nacional, as funções do Estado;
- Chamar as regiões autónomas para uma renovada e visível participação nas matérias que interessam ao País no seu todo, nomeadamente em processos de decisão ao nível europeu;
- A valorização das regiões autónomas, enquanto ativos do País, passa pela extensão da plataforma continental portuguesa que, neste momento, se encontra em análise nas Nações Unidas. São os arquipélagos portugueses, sobretudo os Açores, que dão consistência e dimensão a esta pretensão portuguesa, e são as regiões autónomas que constituem os imprescindíveis interlocutores para uma melhor efetivação das competências nacionais que sobre ela passarão a incidir. Esta é uma das áreas em que a as regiões autónomas constituirão, por excelência, a entidade para a sua eficaz operacionalização;
- Outro domínio em que a valorização da ação das regiões autónomas reverterá, também, em benefício do Estado, prende-se com o aproveitamento do enorme potencial que encerra o relacionamento privilegiado que as regiões autónomas têm com entidades infra-estaduais estrangeiras, como províncias, estados federados, entre outros.

Nestes casos, a contratualização e a mobilização de recursos nacionais a favor dessas relações privilegiadas que, no plano económico, político ou cultural, as regiões autónomas podem desenvolver são consideradas pelo Governo como essenciais.

14. DESCENTRALIZAÇÃO, BASE DA REFORMA DO ESTADO

O Governo considera que a transferência de competências para órgãos com maior proximidade deve ser acompanhada de uma maior legitimidade democrática desses órgãos, reafirmando o aprofundamento da democracia local e o valor do respeito da autonomia administrativa e financeira das autarquias locais. Para tal, o Governo pretende a:

- Reforço do papel e poderes efetivos das autarquias no modelo de organização das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), designadamente estabelecendo-se a eleição do respetivo órgão executivo por um colégio eleitoral formado pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da área de intervenção, respondendo o órgão executivo da CCDR, com três a cinco membros, perante o conselho regional e sendo as funções exercidas em regime de incompatibilidade com quaisquer outras funções políticas ou administrativas de natureza nacional ou autárquica;
- Transformação das atuais áreas metropolitanas, reforçando a sua legitimidade democrática, com órgãos diretamente eleitos, sendo a assembleia metropolitana eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, o presidente do órgão executivo o primeiro eleito da lista mais votada e os restantes membros do órgão eleitos pela assembleia metropolitana, sob proposta do presidente.

Por outro lado, o princípio da subsidiariedade deve ser assumido como orientador da decisão sobre o nível mais adequado para o exercício de atribuições e competências (nacional, regional ou local), pelo que o Governo promoverá a transferência de competências para os níveis mais adequados:

- As áreas metropolitanas terão competências próprias bem definidas que lhes permitam contribuir de forma eficaz para a gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano, designadamente nas áreas dos transportes, das águas e resíduos, da energia, da promoção económica e turística, bem como na gestão de

equipamentos e de programas de incentivo ao desenvolvimento regional dos concelhos que as integram;

- As comunidades intermunicipais serão um instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal, em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das CCDR e da criação de autarquias metropolitanas. Serão revistas as atribuições, os órgãos e modelos de governação e de prestação de contas;
- Os municípios são a estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, pelo que será alargado o elenco das suas competências em vários domínios, sem prejuízo da salvaguarda da universalidade das funções e da devida e comprovada afetação dos meios que garantem o seu exercício efetivo;
- As freguesias terão competências diferenciadas em função da sua natureza e exercerão poderes em domínios que hoje lhes são atribuídos por delegação municipal;
- O reforço das competências das autarquias locais na área dos transportes implica a anulação das concessões e privatizações em curso dos transportes coletivos de Lisboa e Porto.

Neste domínio o Governo dará, ainda, coerência territorial à administração desconcentrada do Estado e promoverá a integração dos serviços desconcentrados do Estado nas CCDR. É prioritária a generalização da rede de serviços públicos de proximidade a desenvolver em estreita colaboração com as autarquias locais.

No âmbito das políticas de descentralização administrativa, será igualmente promovida a avaliação da reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios

objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos, bem como, a alteração das regras de financiamento local, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita restabelecer a capacidade financeira, assegurando a convergência com a média europeia de participação na receita pública:

- A participação dos municípios nos impostos do Estado (IRS, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e IVA), a repartir segundo critérios de promoção da coesão social e territorial;
- A participação direta nas receitas geradas no município, através da derrama de IRC e de participações de base territorial no IRS e no IVA;
- A arrecadação de impostos e de taxas locais em áreas de competência municipal.

15. DEFENDER O SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE, PROMOVER A SAÚDE

A crise e a fraca definição de políticas levaram o Serviço Nacional de Saúde (SNS) a gastar pior os recursos escassos e gerou graves problemas e desigualdades no acesso, tendo-lhe faltado visão estratégica e capacidade para executar as reformas organizativas indispensáveis. O revigoramento e a recuperação do SNS e do seu desempenho constituem, por isso, um dos mais árduos desafios para a próxima década, sendo um teste decisivo à determinação política na defesa do Estado Social. Os portugueses mais vulneráveis sentem hoje a falta de acessibilidade, a desumanização e a perda de qualidade do SNS.

É, por isso, urgente dotar o SNS de capacidade para responder melhor e mais depressa às necessidades dos cidadãos do SNS, simplificando o acesso, aproveitando os meios de proximidade, ampliando a capacidade de, num só local, o cidadão obter consulta, meios de diagnóstico e de terapêutica que ali possam ser concentrados, evitando o constante reenvio para unidades dispersas e longínquas. O SNS só poderá ser amigável se a sua administração for simplificada e modernizada através da criação de um SIMPLEX da Saúde que torne transparente, informada e

acolhedora a circulação do utente nos diversos níveis do sistema.

Temos que repor o equilíbrio famílias-Estado no financiamento da Saúde. Os atuais 32% a cargo das famílias têm que ser progressivamente revertidos para valores que não discriminem o acesso, nem tornem insolventes as famílias.

As políticas a desenvolver na área da saúde visam melhorar a equidade de acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde e a qualidade dos serviços que são prestados pelo SNS, permitindo impactos positivos no estado de saúde da população. Estes objetivos serão prosseguidos no contexto dos desafios que se colocam, nomeadamente o envelhecimento da população, a diminuição da taxa de natalidade e o aumento do número de doentes crónicos. Para concretizar estes objetivos estabelecem-se como prioridades revigorar e recuperar o desempenho do SNS, através da implementação de uma política de saúde de proximidade e em defesa do Estado Social.

Repor o equilíbrio na partilha do financiamento entre as famílias e o Estado é uma prioridade, tendo em atenção os elevados custos a cargo das famílias, que têm de ser progressivamente revertidos para valores que não discriminem o acesso.

É fundamental relançar a reforma dos cuidados de saúde primários e dos cuidados continuados integrados a idosos e a cidadãos em situação de dependência, ao mesmo tempo que se terá que concretizar uma reforma hospitalar que aposte no relançamento do SNS.

É igualmente uma prioridade integrar as prestações de saúde com as da Segurança Social, tanto a nível local como a nível regional e central envolvendo também os municípios (enquanto estruturas fundamentais para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade). Só com um apoio coordenado dos diferentes instrumentos do Estado Social se poderá dar satisfação, de forma integrada, às necessidades do cidadão idoso e com dependência, evitando a descoordenação de apoios atualmente existente.

A estratégia a implementar na área da saúde visa, também, a promoção da inclusão

de pessoas com deficiência ou incapacidade, superando as falhas graves ao nível do acesso e adequação do apoio terapêutico, bem como assegurar os cuidados de saúde nas situações de toxicodependência, doenças infeciosas e doenças do foro da saúde mental.

A nível europeu, destaca-se o objetivo de intensificar a cooperação com os restantes países com especial destaque no planeamento integrado e na articulação efetiva da rede de oferta de serviços de saúde em ambos os lados da fronteira, evitando assim redundâncias e desperdícios.

A estratégia descrita para o setor da saúde visa dar uma resposta positiva, que garanta, nos mais diversos níveis de prestação, o acesso de toda a população a cuidados de saúde de excelência.

A reforma da saúde assenta num conjunto de medidas desenvolvidas a partir de nove eixos de atuação:

Promover a saúde através de uma nova ambição para a Saúde Pública

A Saúde Pública será valorizada enquanto área de intervenção, para a boa gestão dos sistemas de alerta e de resposta atempada dos serviços, o diagnóstico de situações problemáticas e a elaboração, com a comunidade, de planos estratégicos de ação, assegurando que os perfis e planos locais de saúde são construídos de forma a potenciar os recursos, valorizando as pessoas. Para este eixo, destacam-se as seguintes medidas:

- Criar um Programa Nacional de Educação para a Saúde, Literacia e Autocuidados;
- Implementar os Planos Locais de Saúde em cumprimento do Plano Nacional de Saúde;
- Reforçar a vigilância epidemiológica, da promoção da saúde, da prevenção primária e da prevenção secundária;
- Revitalizar o Programa de Controlo das Doenças Transmissíveis;

- Promover medidas de prevenção do tabagismo, de alimentação saudável e de prevenção do consumo de álcool e dos demais produtos geradores de dependência;
- Recuperar a importância, no contexto do SNS, da Rede Nacional de Saúde Mental;
- Avaliar e atualizar o Programa Nacional de Vacinação;
- Revogar a alteração à Lei da Interrupção Voluntária da Gravidez, com entrada em vigor logo no início de 2016.

Reduzir as desigualdades entre cidadãos no acesso à saúde

O objetivo deste eixo estratégico é superar a desigualdade entre cidadãos no acesso à saúde, através das seguintes medidas:

- Eliminação das taxas moderadoras de urgência sempre que o utente seja referenciado;
- Redução global do valor das taxas moderadoras;
- Reposição do direito ao transporte de doentes não urgentes de acordo com as condições clínicas e económicas dos utentes do SNS;
- Combate às desigualdades de acesso e de diferenciação positiva, entre as quais:
  - Praticar políticas de diferenciação positiva orientadas para os cidadãos mais vulneráveis, para as mulheres em idade fértil, crianças, pessoas idosas e em situação de dependência;
  - Prestar especial atenção às crianças em risco e em perigo, desenvolvendo a capacidade de apoio dos serviços de saúde, na articulação com outras entidades competentes nesta matéria;

– Reforçar a participação dos órgãos de coordenação regional e da administração autárquica nos respetivos níveis, desenvolvendo os correspondentes mecanismos participativos na gestão do SNS.

Reforçar o poder do cidadão no Serviço Nacional de Saúde, promovendo disponibilidade, acessibilidade, comodidade, celeridade e humanização dos serviços

Para reforçar o poder do cidadão no SNS serão adotadas as seguintes medidas:

- Facultar aos cidadãos, de forma progressiva, a liberdade de escolherem em que unidades desejam ser assistidos, com respeito pela hierarquia técnica e pelas regras de referenciação do SNS;
- Simplificar os procedimentos relativos ao acesso e utilização do SNS, no âmbito do programa SIMPLEX;
- Modernizar e integrar as tecnologias da informação e as redes existentes de forma a manter pessoas mais velhas e os doentes por mais tempo no seu ambiente familiar, desenvolvendo a telemonitorização e a telemedicina;
- Incentivar a participação das pessoas mais velhas na vida profissional e social;
- Criar o Conselho Nacional de Saúde para garantir a participação dos cidadãos utilizadores do SNS na definição das políticas;
- Criar incentivos legais e fiscais que influenciem direta ou indiretamente o ambiente e os comportamentos determinantes de saúde e de doença.

Expansão e melhoria da capacidade da rede de cuidados de saúde primários

É fundamental assegurar a centralidade da rede de cuidados de saúde primários na política de saúde, expandindo e melhorando a sua capacidade. Neste âmbito, destacam-se as seguintes medidas:

- Dotar este nível de cuidados com um novo tipo de respostas (meios auxiliares de

diagnóstico e de terapêutica);

- Reforçar a capacidade dos cuidados de saúde primários (através do apoio complementar em áreas como a psicologia, a oftalmologia, a obstetrícia, a pediatria e a medicina física e de reabilitação);
- Criar um programa de prevenção para a Gestão Integrada da Doença Crónica (hipertensão, a diabetes, a doença cardiovascular e a doença oncológica);
- Ampliar e melhorar a cobertura do SNS nas áreas da Saúde Oral e da Saúde Visual;
- Prosseguir o objetivo de garantir que todos os portugueses têm um médico de família atribuído;
- Criar 100 novas Unidades de Saúde Familiar, assegurando por esta via a atribuição de médicos de família a mais 500 mil habitantes.

Melhoria da gestão dos hospitais, da circulação de informação clínica e da articulação com outros níveis de cuidados e outros agentes do setor

Este eixo estratégico assenta na definição das seguintes medidas:

- Reformar os hospitais na sua organização interna e modelo de gestão, apostando na autonomia e na responsabilização da gestão e na aplicação de incentivos ligados ao desempenho;
- Promover a avaliação externa independente das experiências hospitalares existentes em regime de parceria público-privada para habilitar tecnicamente a decisão política em função da defesa interesse público;
- Criar um Sistema Integrado de Gestão do Acesso - SIGA, que facilite o acesso e a liberdade de escolha dos utentes no SNS, nomeadamente em áreas onde o tempo de espera ainda é significativo: consultas de especialidade, internamentos, meios auxiliares de diagnóstico e terapêutica;
- Apostar no Registo de Saúde Eletrónico, enquanto instrumento indispensável à gestão do acesso com eficiência, equidade e qualidade.

Expansão e melhoria da integração da Rede de Cuidados Continuados e de outros serviços de apoio às pessoas em situação de dependência

Em articulação com as autarquias, a rede de cuidados continuados será articulada com a rede de ação social, visando:

- Reforçar os cuidados continuados prestados no domicílio e em ambulatório;
- Reforçar a rede nacional através do aumento do número de vagas em cuidados continuados integrados em todas as suas tipologias (esforço conjunto com as organizações do terceiro setor e o setor privado, com especial incidência nos grandes centros urbanos);
- Reconhecer e apoiar os cuidadores informais que apoiam as pessoas dependentes nos seus domicílios;
- Reforçar a componente de saúde mental na Rede Integrada de Cuidados Continuados.

Aperfeiçoar a gestão dos recursos humanos e a motivação dos profissionais de Saúde

Para a defesa do SNS é fundamental aperfeiçoar a gestão dos seus recursos humanos e promover a valorização dos profissionais de saúde, fomentando novos modelos de cooperação e repartição de responsabilidades entre as diferentes profissões. Para isso, é fundamental:

- Melhorar a articulação entre as funções assistenciais, de ensino, de formação pré e pós-graduada e de investigação em universidades, politécnicos e laboratórios de Estado;
- Adequar a oferta educativa ao nível do ensino superior na área da saúde às necessidades de profissionais de saúde do SNS;
- Incentivar a mobilidade dos profissionais para especialidades e regiões menos favorecidas através de políticas orientadas para o desenvolvimento profissional;

- Apostar em novos modelos de cooperação entre profissões de saúde, no que respeita à repartição de competências e responsabilidades.

Melhorar a governação do Serviço Nacional de saúde

O aumento da eficiência do SNS será apoiada pela melhoria dos instrumentos de governação visando:

- Reforçar a capacidade do SNS através da alocação dos recursos humanos, técnicos e financeiros adequados, para alcançar objetivos concretos de redução do tempo de espera no acesso aos cuidados de saúde, assim como para exames e tratamentos, de forma a assegurar cuidados de saúde de qualidade, com segurança e em tempo útil;
- Aperfeiçoar o atual modelo de contratualização dos serviços, introduzindo incentivos associados à melhoria da qualidade, eficiência e equidade dos serviços, inseridos nos contratos de gestão;
- Reforçar a autonomia e a responsabilidade dos gestores do SNS e das unidades prestadoras de serviços;
- Clarificar as funções de acionista, financiador, regulador e prestador dentro do SNS, terminando com as ambiguidades derivadas de sobreposições de várias funções;
- Promover a evolução progressiva para a separação dos setores através da criação de mecanismos de dedicação plena ao exercício de funções públicas no SNS;
- Reduzir as ineficiências e redundâncias no sistema, prevenindo a desnatação da procura e a deterioração da produtividade e da qualidade no setor;
- Introduzir medidas de transparência a todos os níveis, com divulgação atempada da informação relativa ao desempenho do SNS;
- Reduzir progressivamente as situações geradoras de conflitos de interesses entre os setores público e privado (incluindo as relações com a indústria farmacêutica);

- Reforçar os mecanismos de regulação através da clarificação das competências e dos papéis dos diferentes intervenientes em cada setor de atividade;
- Abrir a gestão da Direção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública e representantes legitimamente designados pelos seus beneficiários, pensionistas e familiares;
- Promover uma política sustentável na área do medicamento de modo a conciliar o rigor orçamental com o acesso à inovação terapêutica, que passe designadamente por:
  - Rever os mecanismos de dispensa e de comparticipação de medicamentos dos doentes crónicos em ambulatório;
  - Promover o aumento da quota do mercado de medicamentos genéricos (em valor) para os 30%, tendo em conta a margem para a baixa de preço que subsiste;
  - Estimular a investigação e a produção nacional no setor medicamento.

Melhorar a qualidade dos cuidados de saúde

Em 2016 é imperativo reforçar políticas e programas de melhoria da qualidade dos cuidados de saúde, nomeadamente:

- Apostar na promoção da saúde e no combate à doença;
- Apostar na implementação de modelos de governação da saúde baseados na melhoria contínua da qualidade e na valorização da experiência e participação do utente;
- Implementar medidas de redução do desperdício, de valorização e disseminação das boas práticas e de garantia da segurança do doente;
- Aprofundar e desenvolver os modelos de avaliação das tecnologias de saúde, que avaliem adequadamente os novos medicamentos, os dispositivos médicos, as intervenções não farmacológicas e os novos programas de saúde envolvendo os centros universitários e de investigação relevantes;

- Apoiar a investigação científica, nas suas vertentes clínicas, de saúde pública e, em especial, de administração de serviços de saúde criando mecanismos específicos de financiamento.

16. COMBATER O INSUCESSO ESCOLAR, GARANTIR 12 ANOS DE ESCOLARIDADE

A educação e a formação desempenham um papel central na promoção da justiça social e igualdade de oportunidades, sendo igualmente alicerces do crescimento económico e sustentabilidade do país. O contributo da educação e formação é determinante para o concretizar da visão de uma sociedade coesa, moderna e democrática, pelo que o Governo atribui prioridade às políticas que procuram garantir a igualdade de acesso de todas as crianças à escola pública, promover o sucesso educativo de todos e superar o défice de qualificações da população portuguesa.

A principal linha de atuação do Ministério da Educação será o combate ao insucesso escolar, garantido 12 anos de escolaridade. Neste âmbito serão desenhadas e implementadas políticas públicas destinadas ao alargamento da rede e qualificação da educação de infância, ao desenvolvimento de um ensino básico integrado e que promova uma variedade de aprendizagens comuns a todas as crianças, à valorização do ensino secundário e diversificação da sua oferta formativa, ao reforço da ação social escolar, à valorização dos profissionais da educação, ao centrar das escolas na aprendizagem dos alunos e, por último, à modernização dos modelos e instrumentos de aprendizagem.

Serão mobilizados para este desígnio todos os agentes e setores da sociedade portuguesa, envolvendo os diferentes departamentos governamentais, os pais, as escolas e as autarquias. Para a concretização destes objetivos estratégicos, o XXI Governo desenhará e implementará políticas públicas destinadas a todos os níveis de ensino tendo, no entanto, um especial enfoque no ensino básico pois este nível de ensino viu a sua trajetória de melhoria progressiva interrompida neste passado recente. Assim, é objetivo reduzir o insucesso escolar no ensino básico para metade até ao final da legislatura. Para tal combate ao insucesso escolar será desenvolvido

um Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, nas suas vertentes de formação contínua, projetos locais de inovação pedagógica e enriquecimento e valorização curricular.

Apostar na educação pré-escolar como chave para o combate ao insucesso escolar: Começar bem vale sempre a pena

A expansão da educação pré-escolar tem um papel decisivo na promoção do sucesso escolar, constituindo a base essencial do futuro escolar das crianças, pelo que deverá ser retomado o investimento no alargamento da rede e na qualificação da educação de infância.

Para tal, serão implementadas as seguintes medidas:

- Universalidade da oferta da educação pré-escolar a todas as crianças dos três aos cinco anos;
- Planos específicos de desenvolvimento das aprendizagens, que garantam que todas as crianças desenvolvem as aprendizagens previstas nas orientações curriculares;
- Tutela pedagógica sobre todos os estabelecimentos da rede nacional, pública ou solidária, de educação pré-escolar;
- Diagnóstico precoce de situações de risco como estratégia de prevenção do insucesso escolar num momento em que a ação é mais eficaz;
- Programas de acompanhamento e formação dos educadores, articulados com as ações previstas para o 1.º ciclo do ensino básico.

Combater o insucesso na sua raiz: desenvolver um ensino básico integrado, global e comum a todas as crianças

Importa inverter a trajetória de aumento do insucesso escolar no ensino básico e voltar a um percurso de melhoria progressiva deste indicador central do sistema educativo, garantido que todas as crianças e jovens concluem os primeiros anos de escolaridade com uma educação de qualidade, alicerçada numa ampla variedade de

aprendizagens, rejeitando a dualização precoce.

Com vista ao alcançar destes objetivos ir-se-á proceder:

- À promoção de uma maior articulação entre os três ciclos do ensino básico, atenuando os efeitos das transições entre ciclos, através da gestão integrada e revisão dos currículos do ensino básico e da redução da carga disciplinar excessiva dos alunos;
- Ao incentivo da flexibilidade curricular, desde o 1.º ciclo, recorrendo a diferentes possibilidades de gestão pedagógica e gerindo com autonomia os recursos, os tempos e os espaços escolares;
- À rejeição da dualização precoce, garantido que todas as modalidades de organização e gestão curriculares visam a integração dos alunos e o seu progresso escolar;
- À priorização do 1.º ciclo do ensino básico, com vista a que, no final da legislatura, a retenção seja residual;
- À generalização da «Escola a Tempo Inteiro» em todo o ensino básico;
- Ao apoio das escolas e agrupamentos no desenvolvimento de processos de avaliação interna, que contribuam para a regulação e autorregulação das aprendizagens e do ensino e dos projetos educativos;
- À realização das Provas de Aferição nos 2.º, 5.º e 8.º anos de escolaridade, em substituição das provas finais nos 4.º e 6.º anos de escolaridade.

Assegurar o cumprimento dos 12 anos de escolaridade obrigatória: valorizar o ensino secundário e diversificar a oferta formativa

A valorização do ensino secundário, através da consolidação e aprofundamento da sua diversidade, qualidade e valor de todas as ofertas formativas, é essencial para o cumprimento da escolaridade de 12 anos. Assim, a escolaridade obrigatória deve ser inclusiva e promover o sucesso de todos e, para a concretização deste objetivo, será

desenvolvido um programa que ajude os alunos a delinear os seus percursos escolares e projetos de vida, procurando garantir progressivamente uma aproximação entre as percentagens de jovens que frequentam os cursos de natureza profissionalizante e os que frequentam os cursos de científico-humanísticos.

Valorizar o ensino secundário e diversificar a oferta formativa

Neste âmbito procurar-se-á melhorar a qualidade dos cursos científico-humanísticos, através da criação de Programas de Desenvolvimento do ensino experimental, da resolução de problemas e de todas as componentes de formação técnica, tecnológica, artística e física; e também através do apoio às escolas e agrupamentos no desenvolvimento de sistemas de avaliação interna que contribuam para melhorar efetivamente as aprendizagens e o ensino e que constituam elementos fundamentais de regulação e de autorregulação das práticas curriculares.

Diversificar a oferta formativa e valorizar o ensino profissional e artístico

Nesta segunda linha de ação, será implementada uma agenda de valorização do ensino profissional, promovendo a sua qualidade de resposta, a sua relação com o mercado de trabalho e a valorização do seu contributo para a promoção da equidade e do sucesso educativo através de:

- Alargamento do leque de cursos e qualificações contempladas no ensino secundário e pós-secundário profissional;
- Diversificação pedagógica do ensino profissional e promoção de uma maior ligação da escola à comunidade e à família;
- Programas de formação contínua dos formadores do ensino profissional, com vista à valorização do estatuto destes;
- Programas Plurianuais de Financiamento das escolas profissionais, com base numa análise de mérito, de modo a criar condições de estabilidade ao financiamento da rede de escolas profissionais;
- Impulsionar o ensino profissional para jovens, valorizando e dinamizando as ofertas de dupla certificação;

- Promover a identificação de necessidades de formação profissional, reforçando a relevância do ensino e da formação para o mercado de trabalho e estabelecendo dinâmicas de cooperação com os parceiros sociais e com os conselhos empresariais regionais;
- Produção de indicadores de empregabilidade e de prosseguimento dos cursos profissionais e vocacionais, em complemento do já realizado para os indicadores de resultados escolares;
- Programa de Desenvolvimento do Ensino Artístico Especializado, do nível básico ao nível secundário, apoiando a celebração de parcerias.

Mobilizar a Ação Social Escolar para combater as desigualdades e o insucesso escolar

A ação social deve ser mobilizada para melhorar e aprofundar os apoios às crianças e jovens em situações de maior fragilidade social e económica, de modo a desempenhar um papel ativo no combate à pobreza, desigualdades e abandono escolar. Existirá assim um reforço da Ação Social Escolar não apenas na vertente escolar mas também no apoio, orientação e mediação educativa e social. Será igualmente desenvolvido um programa de aquisição e retorno de manuais escolares e recursos didáticos formalmente adotados para o ensino básico e secundário.

Centrar as escolas no ensino e na aprendizagem dos alunos, valorizando os seus profissionais

É necessário recentrar as escolas no processo de ensino e aprendizagem dos alunos e promover uma maior valorização dos seus profissionais. Assim, importa consolidar e alargar significativamente o regime de autonomia, administração e gestão das escolas e agrupamentos, como elemento central do esforço de descentralização das competências até agora concentradas no Ministério da Educação, com reforço da legitimidade e da responsabilidade dos seus órgãos de administração e gestão. Este esforço tem como elemento fundamental a consolidação da autonomia pedagógica

das escolas e dos professores, valorizando a função docente.

Para alcançar estes objetivos, ir-se-á proceder ao desenvolvimento de:

- Novo sistema de recrutamento e vinculação do corpo docente e trabalhadores das escolas, revogando desde já o regime de requalificação, e procurando realizar um diagnóstico de necessidades permanentes, com vista à estabilidade;
- Processo de descentralização de competências, através da consolidação da autonomia pedagógica das escolas e professores;
- Revisão do processo de transferência de competências para as autarquias ao nível do ensino básico e secundário.

Modernizar os modelos e os instrumentos de aprendizagem

No que se refere à vertente transversal de modernização do sistema de ensino e dos modelos e instrumentos de aprendizagem, serão desenvolvidas e aprofundadas medidas como:

- Programa Nacional para a Inovação na Aprendizagem;
- Estratégia de recursos digitais educativos;
- Promoção da utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no âmbito do currículo;
- Lançamento de um Polo de Competitividade e Tecnológico para a inovação educativa;
- Processo de simplificação na administração central da educação para uma maior autonomia e concentração das escolas na sua atividade fundamental, que é aprendizagem dos alunos;
- Manutenção e operação das Redes de área Local das Escolas;
- Rede Alargada da Educação (Internet);

- Videovigilância das Escolas (Serviços de monitorização);
- SIGA - Sistema de Integrado de Gestão de Alunos;
- Monitorização de segurança remota e piquetes nas escolas (videovigilância);
- Manutenção dos equipamentos de videovigilância; Implementação de sistema de gestão de identidades de docentes (single *sign-on*);
- Desenvolvimento de *software* para suporte à Portaria n.º 321/2013, de 28 de outubro (Competências TIC);
- Sistema de *Ticketing* e *helpdesk* com funcionalidades de atualização de inventário TI das escolas;
- Implementação de um sistema de comunicações unificadas de voz sobre IP nas escolas;
- Sistema de Gestão de Segurança da Informação (projeto com cofinanciamento no âmbito do SAMA);
- Chave Móvel Digital Educação (projeto com cofinanciamento no âmbito do SAMA);
- *Cloud* Escolar;
- Equipamentos em escolas Parque Escolar e com obras POVT.

17. INVESTIR NA JUVENTUDE

Após a celebração dos 20 anos do Plano Mundial de Ação para a Juventude das Nações Unidas em 2015, a juventude viu reforçada a importância da transversalidade e do seu envolvimento na definição, implementação e avaliação das políticas públicas. Assim, é fundamental continuar a chamar à participação os mais jovens, promovendo a sua inclusão e facilitando-lhes as condições necessárias para que possam assumir-se enquanto atores de mudança e de desenvolvimento.

No quadro de Cooperação Europeia em Matéria de Juventude, pretende-se reforçar o

processo do Diálogo Estruturado enquanto espaço prioritário de discussão e definição da política pública, apoiando os diferentes intervenientes a torná-lo mais articulado. Este processo europeu tem vindo a revelar-se cada vez mais consequente, nomeadamente, através da integração nas Recomendações do Conselho de várias propostas da juventude saídas da Conferência Europeia de Juventude do Luxemburgo.

O Plano de Ação para a Juventude da União Europeia 2015-2018, que prioriza a inclusão social, a participação, a transição para o mercado de trabalho, a saúde mental, a era digital e as migrações será acompanhado de perto, prosseguindo-se uma abordagem transversal que garanta aos jovens o acesso aos seus direitos.

A educação detém forte centralidade no desenvolvimento de cada jovem, sendo ela também o grande garante da justiça social e da igualdade de oportunidades. Assim, encara-se a educação numa perspetiva holística, valorizando todos os processos de aprendizagem que acontecem nos espaços educativos formais, não formais ou informais, estabelecendo pontes obrigatórias que serão necessárias reforçar e valorizando as organizações de juventude enquanto estruturas fundamentais de promoção da cidadania e da participação e de desenvolvimento de competências facilitadoras de projetos de vida felizes para todos os jovens.

A dimensão europeia, lusófona, ibero-americana e junto das Nações Unidas da ação em torno da política de juventude servirão ainda para reforçar os laços entre jovens e decisores políticos destes diferentes espaços de cooperação e onde Portugal tem assumido ao longo dos anos um papel preponderante.

Para a prossecução de tais objetivos estratégicos, serão adotadas as seguintes medidas:

- Priorizar a educação para a cidadania, fomentando o estreitamento entre o sistema formal de educação, as organizações de juventude e o setor da educação não formal;
- Articular interministerialmente com as tutelas e programas que têm impacto na

vida dos jovens, nomeadamente, no que respeita ao emprego e ao empreendedorismo, ao ensino superior, à habitação, à natalidade, à saúde, à qualidade de vida, ao desporto, à cultura, ao ambiente, à agricultura, aos transportes, à sustentabilidade da segurança social, ao combate à pobreza, à igualdade, à inclusão e às migrações;

- Debater a Lei do Associativismo Jovem e demais instrumentos legislativos relacionados, incentivando os jovens a participar nas áreas e nas formas que mais lhes interessarem e apoiando o movimento associativo na procura de modelos de governação mais adaptados às novas formas de socialização da juventude, abertos e participativos, mas também eficientes e eficazes, numa lógica de capacitação e empoderamento de cada jovem e dos seus espaços mais ou menos formais de participação;
- Reforçar a intervenção do Instituto Português do Desporto e da Juventude, I. P., no sentido de assegurar que as melhores respostas serão sempre dadas aos jovens, valorizando o seu capital humano e potenciando as infraestruturas que têm de estar ao serviço da juventude;
- Garantir um trabalho integrado e conjunto com a Agência Nacional Erasmus+ Juventude em Ação e a Movijovem;
- Trabalhar no processo de reconhecimento e validação de aprendizagens adquiridas em contexto não formal e informal, incentivando o movimento associativo jovem a ser um agente ativo e proponente dos mecanismos que terão de ser definidos até 2018;
- Criar espaços de proximidade, consulta e debate com a juventude, associações juvenis e demais atores do setor;
- Procurar condições para identificar e valorizar o talento jovem em diferentes

áreas, promovendo a igualdade de oportunidades e a mobilidade social dos jovens;

- Contribuir para a promoção do Voluntariado Jovem e da Ocupação de Tempos Livres, implementando programas, apoiando e desenvolvendo uma rede de entidades no território nacional que possam desenvolver projetos, em várias áreas de intervenção, e que permitam responder às instituições e às populações na resolução de necessidades e problemas, que ao mesmo tempo contribuem para a capacitação dos jovens;
- Reforçar a cooperação ao nível europeu, lusófono, ibero-americano e junto das nações unidas em matérias de política de juventude.

18. PROMOVER A EDUCAÇÃO DE ADULTOS E A FORMAÇÃO AO LONGO DA VIDA

Criar um Programa de Educação e Formação de Adultos que consolide um sistema de aprendizagem ao longo da vida e sua ação estratégica para a próxima década

A segunda grande linha de atuação do Ministério da Educação refere-se ao investimento na educação de adultos e formação ao longo da vida, através da criação de um *Programa de Educação e Formação de Adultos* que assegure a superação do défice de qualificações escolares da população ativa portuguesa e a melhoria da qualidade dos processos de educação-formação de adultos.

Para alcançar estes objetivos, será implementado um conjunto de medidas que procuram impulsionar a aprendizagem ao longo da vida para todos, promovendo a compatibilização das necessidades individuais das pessoas com as ofertas educativas e formativas disponíveis através de:

- Intervenção dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), na sua dimensão de encaminhamento e orientação ao longo da vida;
- Consolidação do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências escolares e profissionais;

- Promoção da complementaridade entre os processos de reconhecimento de competências e as ofertas de educação e formação de adultos;
- Dinamização de redes locais para a qualificação, com o objetivo de diagnosticar necessidades de qualificação que conduzam ao alinhamento da rede de oferta de cursos de Educação e Formação de Adultos com o diagnóstico efetuado;
- Promoção de experiências de aprendizagem e de reconhecimento de competências em contexto de trabalho e com as empresas;
- Criação de percursos de educação-formação diferenciados em funções de grupos específicos;
- Substituição progressiva do ensino recorrente por cursos de educação e formação de adultos, ensaiando uma fase piloto de ensino à distância.

Ainda sobre esta linha de atuação, afigura-se igualmente necessário:

- Promover a qualidade da rede de operadores do SNQ através da implementação e certificação de mecanismos e sistemas de garantias alinhados com o *Quality Assurance Reference Framework for Vocational Educational and Training* (EQUAVET), do acompanhamento e monitorização das ofertas de dupla certificação e do acompanhamento e monitorização da rede de CQEP;
- Dinamizar o Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) na melhoria das qualificações, envolvendo os Conselhos Setoriais de Qualificação através da consolidação da referenciação de todas as ofertas de dupla certificação ao CNQ, da atualização dos referenciais de qualificação e evolução para o desenho de qualificações baseadas em resultados de aprendizagem.

Criar um Programa de Educação e Formação de Adultos que consolide um sistema de aprendizagem ao longo da vida e a sua ação estratégica para a próxima década

O Governo pretende revitalizar a educação e formação de adultos enquanto pilar central do sistema de qualificações, assegurando a continuidade das políticas de

aprendizagem ao longo da vida e a permanente melhoria da qualidade dos processos e resultados de aprendizagem, nomeadamente pelo:

- Estímulo às redes locais para a qualificação que permitam coordenar e concertar a nível regional e local as necessidades de oferta educativa e formativa e o seu ajustamento à procura, com a necessária articulação com os organismos centrais responsáveis pelas políticas e financiamento das diferentes modalidades de qualificação.

19. MODERNIZAR, QUALIFICAR E DIVERSIFICAR O ENSINO SUPERIOR

Alargar e democratizar o acesso ao ensino superior

O Governo pretende avaliar o regime de acesso ao ensino superior e promover um debate público, visando a sua modernização e adequação aos novos contextos:

- Criar um programa de apoio à mobilidade no ensino superior e a estudantes deslocados que associe Estado, universidades e municípios.

O objetivo primordial do Governo é fazer de Portugal um país da ciência, da cultura e do conhecimento. O nosso compromisso é esse: apostar no conhecimento. E apostar no conhecimento, é antes de mais apostar nas pessoas. Trata-se, pois, de assumir o investimento na ciência e no conhecimento como um projeto coletivo para o futuro do país, criando as condições necessárias para elevar a qualificação da população ativa e reduzir a distância que nos separa dos países mais desenvolvidos da Europa.

Nesse contexto, Portugal deve acelerar o seu esforço de qualificação de modo a atingir, em 2020, a meta de 40% de diplomados de ensino superior na faixa etária 30-34 anos.

Dado que, em 2014, a percentagem de diplomados nesta idade era ainda 31.3%, enquanto a média europeia (UE28) atingia já os 37.9%, importa alargar e democratizar o acesso ao ensino superior, reforçar e modernizar as suas instituições e processos,

promover a modernização contínua e sistemática das aprendizagens dos estudantes, estimular o emprego jovem e a atração de recursos humanos qualificados.

A atuação do Governo durante a presente legislatura será orientada pela adoção de medidas que apoiem a consolidação do ensino superior como motor de progresso, nomeadamente através da garantia de existência de políticas públicas estáveis, consensualizadas e focadas no desenvolvimento científico do País e na sua crescente abertura e relevância internacional.

O Governo promoverá o aprofundamento da autonomia das instituições científicas e de ensino superior, num contexto de exigente consolidação orçamental e coresponsabilização das entidades, bem como a articulação entre as políticas de sistemas de ensino superior e ciência. Esse esforço deve ser feito acompanhado pela disponibilidade das universidades e politécnicos para proceder à reestruturação das respetivas redes e da oferta formativa à escala nacional e regional, promovendo a qualidade e tornando ainda mais eficiente o uso dos recursos públicos.

Assim, constituem-se como linhas de orientação durante a presente legislatura:

- O alargamento e democratização do ensino superior;
- O aprofundamento da autonomia das instituições científicas e de ensino superior;
- A garantia da diversidade institucional, potenciando a capacidade formativa instalada;
- O estímulo à melhoria dos níveis de sucesso educativo;
- O apoio à maior empregabilidade dos diplomados;
- O reforço dos instrumentos de internacionalização das instituições de ensino superior.

As prioridades políticas acima identificadas serão concretizadas através da adoção das medidas que se enunciam em seguida.

No âmbito do alargamento e democratização do ensino superior, o Governo irá:

- Avaliar o regime de acesso ao ensino superior e promover um debate público, visando a sua modernização e adequação aos novos contextos;
- Reforçar a Ação Social Escolar direta, através do aumento do valor das bolsas de estudo e do número de estudantes elegíveis, e da ação social indireta com a transferência do financiamento público adequado às universidades e politécnicos para assegurar serviços de alimentação, alojamento e transportes;
- Reestruturar e desburocratizar o sistema de ação social escolar, de modo a conseguir ganhos de eficiência e responder melhor às necessidades dos estudantes carenciados nos diferentes ciclos de ensino;
- Criar um programa de apoio à mobilidade no ensino superior e a estudantes deslocados que associe Estado, universidades e municípios;
- Estimular o ensino à distância nas instituições de ensino superior, para este representar um modelo alternativo e efetivo, nomeadamente face aos objetivos de qualificação superior de ativos;
- Reduzir os constrangimentos existentes à prossecução de estudos de ensino superior, em especial para os estudantes que concluam os Cursos Técnicos Superiores Profissionais.

O reforço do número de estudantes e o alargamento do ensino superior incluem necessariamente a garantia dos recursos para o desenvolvimento do sistema num contexto de exigente consolidação orçamental e de aprofundamento de autonomia das instituições, visando:

- Estimular um quadro de financiamento estável a longo prazo, com base em objetivos e com definição plurianual, envolvendo financiamentos-base, projetos de modernização pedagógica, projetos de reforço de equipamentos e infraestrutura;
- Garantir o reforço da autonomia das instituições de ensino superior, nomeadamente a administrativa e financeira.

Os Portugueses precisam de um quadro diferenciado de instituições que estimule a qualificação de todos os portugueses e favoreça formas de colaboração e de partilha de recursos entre instituições, sempre que adequado. Assim, o Governo irá:

- Incentivar o processo de contínuo melhoramento da rede pública de estabelecimentos e programas, através de processos de reforço, cooperação ou associação entre instituições, e tendo em conta critérios de cobertura territorial, procura social, especialização e internacionalização;
- Aproveitar e desenvolver a diversidade do ensino superior, universitário e politécnico, potenciando a capacidade instalada;
- Lançar medidas de apoio à atração e renovação contínua de docentes e de especialistas para as instituições de ensino superior, que estimule mecanismos de recrutamento mais competitivo, de promoção e qualificação interna e de *joint appointments* com custos partilhados;
- Promover uma melhor integração entre as instituições de ensino superior e as políticas de desenvolvimento regional.

A elevação da qualificação da população ativa passa não apenas pelo aumento do número de estudantes e pelo reforço das condições das instituições de ensino mas também pelo estímulo à conclusão da formação por maior número de pessoas. Desse modo, o Governo trabalhará no sentido de melhorar os níveis de sucesso educativo, nomeadamente através das seguintes medidas:

- Criar um programa de apoio à modernização pedagógica, através de concurso para projetos de base competitiva, garantindo a implementação sistemática de práticas pedagógicas verdadeiramente centradas no estudante e estimulando a sua autonomia;
- Aprofundar e especializar a formação pedagógica dos docentes do ensino superior, garantindo a formalização do trabalho sistemático e estimulando projetos

de modernização pedagógica em todas as áreas do conhecimento e a cooperação entre instituições;

- Incentivar programas com elevada flexibilidade curricular e segundo as melhores práticas internacionais (designadamente com adoção de *major/minor*) com o objetivo de estimular a adequação das formações aos desafios que emergem;
- Estimular uma melhor integração entre ensino e investigação, tentando garantir a todos os estudantes a prática efetiva de atividades de investigação científica durante os seus estudos.

Com o propósito de garantir o sucesso da transição para o mercado laboral e a maior empregabilidade dos diplomados, também se atuará no sentido de criar programas de apoio a estágios curriculares com corresponsabilização institucional da empregabilidade sustentável e duradoura dos mais jovens. Dentro desse contexto a atividade governativa irá:

- Apoiar a institucionalização e sistematização de estágios curriculares e extracurriculares e a flexibilização de horários e curricula em todos os anos de licenciaturas e mestrados;
- Associar os estágios curriculares a mecanismos de apoio à empregabilidade dos licenciados e graduados;
- Incentivar a colaboração entre universidades, institutos politécnicos e empresas e outros empregadores, de modo a aprofundar a ligação territorial das instituições do ensino superior e a facilitar a transição entre a academia e a inserção profissional.

Por fim, o Governo irá garantir a aposta na internacionalização das instituições de ensino superior, adotando as seguintes medidas:

- Reforço dos instrumentos de apoio à dinamização de parcerias para acesso aos

programas de financiamento de mobilidade (Erasmus+ e outros), assim como iniciativas para a criação de circulação entre estudantes do ensino superior de língua portuguesa;

- Reforço de parcerias internacionais e criação de instrumentos de acesso a plataformas de financiamento da mobilidade;
- Desenvolvimento de um programa específico de apoio à criação e desenvolvimento de redes temáticas entre instituições universitárias com parceiros internacionais.

Reforço do apoio à divulgação internacional das instituições de ensino superior, promovendo Portugal como destino de formação superior graduada e pós-graduada, no espaço da língua portuguesa e em outros idiomas.

20. REFORÇAR O INVESTIMENTO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA DEMOCRATIZANDO A INOVAÇÃO

Ao longo dos últimos 25 anos assistimos a uma transformação assinalável na quantidade e qualidade do conhecimento científico e tecnológico produzido e difundido em Portugal. O reforço das instituições científicas e de ensino superior e a exposição dos investigadores portugueses a mais e melhores centros de conhecimento a nível internacional, complementados por políticas públicas de financiamento da atividade científica, permitiram sustentar mecanismos de transferência de conhecimento entre gerações de cientistas e entre estes e a sociedade nas suas diferentes dimensões.

No entanto, este percurso foi interrompido em 2011, quando foi rompido o amplo compromisso social e político com a ciência, usando sistematicamente o argumento de financiar apenas a «excelência» e de aumentar a seletividade no acesso à ciência,

sobretudo com base em processos de avaliação avulsos. Nenhum sistema científico é sustentável se assente apenas num grupo restrito e exclusivo de cientistas.

Os resultados das políticas dos quatro últimos anos mostram opções mal informadas e políticas públicas erradas, com alteração de todos os procedimentos sem os calibrar e testar convenientemente. Todos, instituições de ensino superior, docentes, cientistas e estudantes, criticaram as políticas fundadas na ignorância e no preconceito, assentes na fúria de destruir o que estava bem feito e que tinha garantido o sucesso da ciência e a superação do atraso científico português. Descredibilizou-se a prática da avaliação científica independente e impossibilitou-se a utilização dos seus resultados como ferramenta de gestão estratégica no interior das instituições.

É agora fundamental recuperar a confiança no sistema de ciência e tecnologia e assegurar a previsibilidade dos incentivos públicos, garantindo um planeamento adequado das prioridades e um enquadramento conveniente das instituições e a gestão de carreiras, assim como o restabelecimento de clareza, transparência e regularidade no funcionamento dos agentes de política científica. Este objetivo é prioritário, juntamente com a garantia de que a ciência é considerada um direito inalienável de todos os portugueses.

Alargar o âmbito e reforçar os centros tecnológicos

O Governo pretende desenvolver um programa de reforço de centros tecnológicos enquanto instituições intermediárias entre a produção e a difusão de conhecimento pelas empresas, a ser implementado com base nas melhores práticas internacionais. Adicionalmente, o Governo pretende:

- Incluir ações de âmbito regional em estreita associação entre parceiros locais e

instituições de ensino superior para o apoio a unidades de tecnologia aplicada;

- Reforçar a confiança na rede distribuída de instituições de ensino superior, incluindo institutos politécnicos, estimulando a sua ligação a atores locais e estimulando economias regionais.

O percurso de desenvolvimento e convergência do sistema científico e tecnológico português com a Europa no que concerne os principais indicadores de I&D, a que se assistiu ao longo dos últimos 25 anos, foi interrompido em 2011, quando foi rompido o amplo compromisso social e político com a ciência, usando sistematicamente o argumento de financiar apenas a «excelência» e de aumentar a seletividade no acesso à ciência, sobretudo com base em processos de avaliação avulsos. Nenhum sistema científico é sustentável se assente apenas num grupo restrito e exclusivo de cientistas.

Os resultados das políticas dos quatro últimos anos mostram opções mal informadas e políticas públicas erradas, provocando uma disrupção profunda no funcionamento e coerência do sistema científico e tecnológico nacional. É agora fundamental recuperar a confiança no sistema de ciência e tecnologia, bem como a credibilidade dos agentes de política científica, nomeadamente da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P. (FCT, I. P.) e da sua capacidade na avaliação e coordenação nacional da política de ciência e tecnologia.

É necessário assegurar uma gestão coerente do financiamento sectorial para a ciência, bem como a previsibilidade dos incentivos públicos, com o objetivo de garantir um planeamento adequado das prioridades e um enquadramento conveniente das instituições e a gestão de carreiras. Na base de um sistema científico e tecnológico sustentável e competitivo está a qualificação dos recursos humanos, pelo que é crucial estimular continuamente a formação avançada e o emprego científico de doutorados.

As grandes linhas de orientação apresentadas têm o objetivo de modernizar o sistema científico e tecnológico e recuperar a trajetória de afirmação nacional como país de conhecimento. Para atingir este desígnio de sociedade avançada, será necessário:

- Reforçar os instrumentos de internacionalização do sistema científico, por forma a promover a afirmação da ciência portuguesa no exterior, mas também afirmar a Língua Portuguesa como língua de ciência;
- Reforçar a Administração Pública com investigadores doutorados, rejuvenescendo e qualificando o sector público;
- Reforçar o sistema científico e tecnológico nacional e contrariar a precariedade dos seus investigadores, com o objetivo de aumentar as oportunidades de emprego para os jovens doutorados;
- Reforçar as instituições científicas e garantir um novo programa de avaliação científica das unidades de I&D;
- Reforçar e dar estabilidade ao financiamento de projetos e atividades de I&D, estimulando a atividade científica e tecnológica bem como a sustentabilidade e a previsibilidade no funcionamento das instituições;
- Reforçar os programas e instrumentos de promoção da cultura científica e tecnológica, articulando medidas no domínio da cultura, educação e economia, no sentido de democratizar a cultura científica;
- Alargar o âmbito e reforçar os centros tecnológicos, num programa em estreita articulação com parceiros locais e estímulo ao crescimento e criação de instituições e redes que atuem na consolidação e valorização do conhecimento.

O Governo defende o reforço dos instrumentos de internacionalização do sistema científico, nomeadamente através das seguintes medidas:

- Reforçar a participação de Portugal em programas europeus e outras redes e parcerias internacionais, sobretudo de âmbito transatlântico, bem como com instituições científicas internacionais e centros de renome internacional;

- Apostar na diplomacia científica e na relação com as diásporas científicas, capacitando a nossa rede consular no mundo para o diálogo sistemático com as diásporas científicas e as redes de conhecimento que emergem, sobretudo junto das instituições científicas e grupos empresariais líderes a nível mundial;
- Relançar o Programa «Ciência GLOBAL», facilitando o envolvimento nacional na capacitação de investigadores dos países africanos de língua portuguesa, numa lógica de uso do português para capacitação científica e tecnológica e para promoção de indústrias culturais.

A qualificação do setor público exige um reforço da Administração Pública com investigadores doutorados. Dentro deste contexto, a atividade governativa irá:

- Dotar os organismos públicos de profissionais mais qualificados e reforçar o investimento em ciência e tecnologia, aumentando as oportunidades de emprego para os jovens doutorados;
- Estabelecer um contingente da renovação da Administração Pública de investigadores doutorados a serem integrados em laboratórios e outros organismos públicos, incentivando a participação das instituições no processo de recrutamento e a mobilidade dos investigadores;
- Agir como facilitador do reforço do emprego científico seguindo as orientações dos organismos internacionais e as melhores práticas internacionais.

Reforçar o sistema científico e tecnológico nacional e contrariar a precariedade dos seus investigadores é crucial para aumentar as oportunidades de emprego para os jovens doutorados, garantir a formalização do emprego científico após o doutoramento, contribuir para a maior atratividade do território nacional para captar jovens altamente qualificados e, ainda, garantir o rejuvenescimento das instituições científicas, atraindo mais e melhores cientistas de todo o mundo e facilitar um quadro

que estimule a mobilidade de investigadores. Com estes objetivos, o Governo irá:

- Relançar um novo programa de apoio a cátedras de investigação para docentes dos quadros das universidades públicas, com financiamento público até à reforma ou jubilação daqueles que as ocupem;
- Reforçar o programa do emprego científico, substituindo progressivamente a atribuição de bolsas de pós-doutoramento anuais ao longo de seis anos pela criação, para investigadores doutorados, de um muito maior número de novos contratos de Investigador;
- Reforçar o programa do potencial humano e de formação avançada, em todas as áreas do conhecimento, de um modo a dar a todos a quem seja reconhecido mérito absoluto oportunidade de estudar e de se doutorar em Portugal.

Com o objetivo de recuperar a confiança dos agentes científicos nos processos de avaliação e atribuição de financiamento às atividades de I&D, o Governo trabalhará no sentido de reforçar as instituições científicas e garantir um novo programa de avaliação científica das unidades de I&D, nomeadamente através das seguintes medidas:

- Criação de um novo programa de avaliação científica das unidades de I&D, tendo por base um processo inicial de auditoria aos processos de avaliação e de consulta à comunidade científica com vista à redefinição de metodologias;
- Criação de um novo «Regime jurídico das instituições de ciência e tecnologia», de modo a garantir um quadro de longo prazo para reforçar a autonomia das instituições científicas e garantir a sua correta avaliação.

Com o propósito de reforçar e dar estabilidade ao financiamento de projetos e atividades de I&D, o Governo irá trabalhar no sentido de:

- Reforçar e sistematizar o concurso anual para apoio a projetos de I&D pela FCT, I. P., garantindo a periodicidade e previsibilidade das avaliações e a diversidade da tipologia de concursos;
- Estimular os programas mobilizadores temáticos de grande escala, orientados para a solução de desafios da sociedade e economia e reforçando a cooperação científica e tecnológica internacional.

O Governo irá trabalhar no sentido de reforçar os programas e instrumentos de promoção da cultura científica e tecnológica. Para isso, o Governo adotará políticas articuladas no domínio da cultura, educação e economia no sentido de promover a democratização da cultura científica e incentivará as seguintes medidas:

- Reforço da Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica - Ciência Viva, incluindo a criação e dinamização de clubes de ciência em todos os agrupamentos de escolas, públicas e privadas, do ensino básico e secundário;
- Reforço da cultura científica e do ensino das ciências, por meio de financiamentos competitivos com avaliação por pares;
- Reforço dos museus e centros interativos de ciência, por meio da mobilização de apoios nacionais e locais, assim como novas ações para atrair novos públicos, incluindo os mais idosos;
- Lançamento de um programa sistemático de apoio a projetos intergeracionais entre investigadores, estudantes do ensino superior e associações juvenis, com o objetivo de reforçar a cultura científica dos jovens e o debate intergeracional em torno do conhecimento.

Alargar o âmbito e reforçar os centros tecnológicos enquanto instituições intermediárias entre a produção e a difusão de conhecimento pelas empresas, é central para melhorar o acesso aos mercados e valorizar o posicionamento estratégico português, bem como reforçar a confiança na rede distribuída de instituições de ensino superior. Neste contexto, com base nas melhores práticas internacionais, o Governo irá:

- Promover ações de âmbito regional que promovam uma estreita associação entre parceiros locais e instituições de ensino superior para o apoio a unidades de tecnologia aplicada.

Estimular o crescimento e a criação de instituições e redes que atuem na consolidação e valorização do conhecimento, criando emprego qualificado, aumentando a competitividade externa e a valorização dos nossos recursos, território e relação com a lusofonia e o Atlântico.

21. REAGIR AO DESAFIO DEMOGRÁFICO

O desafio demográfico tem causas económicas, sociais e culturais e agravou-se com a crise e com a emigração maciça de jovens, o que contribuiu para enfraquecer ainda mais a população ativa e a natalidade. Assim, importa favorecer a natalidade e a parentalidade, bem como uma gestão adequada da política de migração, designadamente ao nível do retorno dos trabalhadores e das suas famílias que saíram do País.

As políticas públicas nos domínios da natalidade, parentalidade e das migrações devem ter por objetivo central contribuir para a sustentabilidade demográfica do País, garantindo condições para que os cidadãos nacionais possam fazer, nestes planos, escolhas individuais verdadeiramente livres. Neste sentido, o Governo defende que para fazer face aos desafios demográficos, as políticas públicas devem agir nos vários domínios que podem contribuir para o reforço da qualidade de vida da população residente em Portugal.

Esta ação deve abranger:

- O domínio da natalidade e da parentalidade, no qual as políticas deverão criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promover a conciliação entre trabalho e a vida pessoal e familiar, promover a igualdade nas

responsabilidades familiares e remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade;

- O domínio da emigração, onde os objetivos principais das políticas serão a eliminação de obstáculos ao regresso e à circulação de portugueses emigrados, o estímulo das relações entre emigrantes e a sociedade nacional e das deslocações de emigrantes a Portugal;
- O domínio da imigração, cujas políticas terão como objetivos fundamentais a atração de imigrantes, da legalidade da imigração, o desenvolvimento de uma sociedade intercultural e o aprofundamento da integração dos imigrantes.

Criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promovendo a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar

O Governo considera que para a promoção da natalidade é fundamental criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável e, em simultâneo, promover a conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar de modo a:

- Alargar a rede de creches nos grandes centros urbanos, aumentando o número de lugares em creche e aproximando o grau de cobertura aos valores médios europeus, apostando nomeadamente na rede de creches em articulação dos municípios;
- Estimular a oferta de serviços que permitam a conciliação entre trabalho e a vida pessoal e familiar, a nível local e apoiar as empresas para que estas possam disponibilizar mais mecanismos de conciliação;
- Promover a criação de creches locais partilhadas por agrupamentos de empresas, sendo desejável a celebração de acordos em sede de negociação coletiva, contribuindo os trabalhadores abrangidos com uma mensalidade proporcional ao respetivo rendimento;

- Propor em sede de Concertação Social que, para trabalhadores e trabalhadoras com filhos menores de 12 anos, a aplicação de regimes de adaptabilidade de horários de trabalho e bancos de horas, individuais ou coletivos, exija a sua autorização expressa;
- Criar um selo de boas práticas a atribuir a empresas que demonstrem praticar políticas de promoção da conciliação, em que homens e mulheres estejam de forma equilibrada a utilizar licença parental partilhada, flexibilidade de horário e teletrabalho.

Remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade

O Governo considera que para a promoção da natalidade é fundamental remover obstáculos legais no âmbito da parentalidade, nomeadamente:

- Clarificar que as faltas motivadas por tratamentos no âmbito de reprodução medicamente assistida são justificadas e não implicam a perda de retribuição;
- Clarificar que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinam a pais e mães com filhos, independentemente do estado civil dos pais;
- Clarificar que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinam a pais e mães com filhos residentes em Portugal, independentemente da sua nacionalidade;
- Alargar aos avôs e às avós, ou a outros parentes com a tutela legal de menores, novos mecanismos legais de redução, adaptação de horários ou justificação de faltas para assistência aos netos;
- Eliminar obstáculos ao regresso dos emigrantes e à sua circulação;
- Dinamizar as relações entre emigrantes e a sociedade nacional;
- Promover a qualidade de vida;
- Uma nova geração de políticas de habitação.

Conciliação entre trabalho e vida pessoal

O Governo defende que, para fazer face aos desafios demográficos, as políticas públicas devem agir nos vários domínios que podem contribuir para o reforço da população que vive em Portugal, designadamente pela criação de condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promovendo a conciliação entre o trabalho e a vida pessoal. A independência económica e a organização da vida profissional, familiar e pessoal são pressupostos essenciais para a consolidação de uma efetiva igualdade entre mulheres e homens. É necessário, portanto, de acordo com uma ação concertada entre várias áreas governamentais, em especial com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Ministério da Educação, aprofundar as políticas de conciliação entre a vida familiar e a vida profissional para homens e mulheres, designadamente através das seguintes ações:

- Criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promovendo a conciliação entre trabalho e família bem como a igualdade nas responsabilidades familiares e removendo os obstáculos legais à natalidade e à parentalidade;
- Promover com os parceiros sociais um compromisso para introduzir nos instrumentos de contratação coletiva disposições relativas à conciliação entre trabalho e vida familiar, e à prevenção e combate às desigualdades de género e ao assédio sexual e moral no local de trabalho;
- Assegurar o funcionamento da escola pública a tempo inteiro até aos 14 anos, para que o sistema público assegure uma resposta para os pais cujos horários de trabalho não são compatíveis com a permanência na escola apenas durante uma parte do dia;
- Criar um selo de boas práticas a atribuir a empresas que demonstrem praticar políticas de promoção da conciliação, em que homens e mulheres estejam, de forma equilibrada, a utilizar licença parental partilhada, flexibilidade de horário e teletrabalho;

- Clarificar que as faltas motivadas por tratamentos no âmbito de reprodução medicamente assistida são justificadas e não implicam a perda de retribuição, e que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinam a pais e mães com filhos, independentemente do estado civil dos progenitores;
- Clarificar que todas as medidas de apoio à parentalidade se destinam a pais e mães com filhos residentes em Portugal, independentemente da sua nacionalidade.

Dinamizar as relações entre emigrantes e sociedade nacional

Com o objetivo de criar uma relação efetiva às comunidades emigrantes, que permitirá incluir todos os portugueses na estratégia de desenvolvimento económico e social do País, para além da promoção da língua e cultura portuguesas junto das nossas comunidades emigrantes:

- Apoiar a ligação entre essas redes de emigrantes e as universidades, centros de I&D, empresas e organismos públicos centrais e locais.

Política para a imigração, acolhimento de refugiados e integração de grupos étnicos

As políticas públicas no domínio da imigração, acolhimento de refugiados e integração de grupos étnicos devem ter por objetivo central contribuir para a sustentabilidade demográfica do País, o seu crescimento e o desenvolvimento de uma sociedade intercultural. É necessário, portanto, de acordo com uma ação concertada entre várias áreas governamentais, em especial o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, promover os canais de imigração legais, o desenvolvimento de uma sociedade intercultural e aprofundar a integração dos imigrantes, relativamente aos quais o Governo pretende implementar, designadamente as seguintes medidas

- Criar um visto para procura de emprego em Portugal, válido por seis meses;
- Promover a educação intercultural desde os três anos de idade, incluir a temática da interculturalidade na formação de professores e valorizar as escolas com boas práticas (continuação da atribuição do selo intercultural);
- Agilizar os procedimentos em matéria de nacionalidade, para que os interessados possam, com a rapidez exigível, obter uma resposta à sua pretensão;
- Promover, através das autarquias, iniciativas que valorizem a diversidade e promovam a interculturalidade, à semelhança do que se tem vindo a fazer com o Fundo de Integração de Nacionais de Países Terceiros;
- Adotar uma política ativa de solidariedade na instalação em Portugal de refugiados;
- Garantir a portabilidade de direitos sociais, em particular de pensões, através da realização de acordos com os estados de acolhimento;
- Apoiar a criação de redes de emigrantes, em particular entre emigrantes qualificados e empreendedores;
- Estimular a valorização institucional do emigrante e o seu sentimento de pertença à comunidade nacional e fomentar as relações com a diáspora portuguesa enquanto mecanismo de facilitação da internacionalização da economia nacional e de promoção da imagem de Portugal no mundo;
- Criar um prémio anual para emigrantes que se destacaram pelo seu contributo à sua comunidade e ao País;
- Incentivar, com as universidades, a promoção de Portugal como destino de estudantes portugueses emigrados em programas Erasmus e de *Study Abroad*.

Promover uma agenda para a qualidade de vida de todos

A qualidade de vida começa pelo bem-estar físico, mental e emocional de cada um de nós. A responsabilidade individual com a saúde e a prevenção da doença e o seu tratamento podem ser facilitadas e potenciadas por ações de iniciativa ou apoio

público. Num país muito envelhecido, as políticas devem adaptar-se a essa realidade. As redes digitais de contacto e informação, os programas de envelhecimento ativo e o desporto são instrumentos cruciais da qualidade de vida de cada um, pelo que o Governo propõe:

- Lançar, em ligação estreita com as autarquias locais, de programas de cidades e vilas amigas dos idosos e dos cidadãos com mobilidade reduzida (renovação urbana, domótica e transportes);
- Promover a mobilidade inclusiva para todos os cidadãos, criando sistemas de mobilidade acessíveis e auto sustentáveis economicamente para a população com mais de 65 anos;
- Inserir a população idosa em programas de serviço comunitário com o objetivo de apoiar e auxiliar o ensino de jovens desfavorecidos;
- Um programa de aplicação e valorização de aplicações digitais que melhorem a vida nas cidades, como a monitorização da qualidade da água e do ar "*online*"; *b*) Bilhete de transportes intermodal único no telemóvel; *c*) Informação municipal útil por georreferenciação; *d*) aquisição de bilhetes por telemóvel para oferta cultural e lúdica ou através do portal municipal; *e*) os Serviços Municipais ubíquos; *f*) Internet nos transportes públicos e nos parques e jardins; *g*) os centros comerciais virtuais nas zonas de comércio tradicional;
- Prosseguir com a eliminação de barreiras à mobilidade no espaço público, promover Portugal como destino turístico amigo das pessoas com mobilidade limitada.

Promover o desporto enquanto forma de realizaçãopessoal e para uma vida saudável

O Governo propõe uma nova agenda para o desporto nacional capaz de dar um novo impulso ao desenvolvimento do desporto e aumentar significativamente a sua prática.

Aposta-se numa estratégia de desenvolvimento do desporto assente numa perspetiva

de qualidade de vida, que promova a generalização da prática desportiva conciliando o desenvolvimento motor com a aptidão física. Uma estratégia que invista na oferta desportiva de proximidade e garanta uma acessibilidade real dos cidadãos à prática do desporto e da atividade física, através de uma utilização mais eficiente das infraestruturas e equipamentos existentes.

Este modelo tem por objetivo promover mais e melhor desporto para mais cidadãos, começando a formação na escola, em parceria ativa com as autarquias e as políticas da saúde, da educação, do ambiente, do turismo e do desenvolvimento e ordenamento do território.

Pretende-se também garantir a igualdade de acesso às atividades desportivas sem discriminações sociais, físicas ou de género. Esta nova agenda para o desporto nacional é enquadrada por quatro fatores essenciais: os recursos disponíveis, a garantia duradoura de sustentabilidade, um novo contrato de confiança e de autonomia entre o Estado e os agentes desportivos e a ambição de alcançar mais e melhor desporto.

Para o efeito, serão adotadas as seguintes medidas:

- Apoiar e divulgar projetos e iniciativas que promovam a generalização da atividade física e desporto, abrangendo a diversidade da população portuguesa, visando criar hábitos ao longo da vida que se repercutam em benefícios diretos para a qualidade de vida e da saúde. A medida será realizada em cooperação e parceria com as autarquias, o associativismo desportivo, o ensino superior e a iniciativa privada;
- Articular a política desportiva com a escola, reforçando a educação física e a atividade desportiva nas escolas e estabelecimentos de ensino superior,

compatibilizando a atividade desportiva com o percurso escolar e académico e valorizando e apoiando o ressurgimento de um quadro de competições desportivas nas escolas;

- Promover a qualificação dos técnicos e agentes que intervêm no desporto, aumentar a qualificação técnica dos treinadores, e atualizar os instrumentos de diagnóstico da realidade desportiva, em cooperação e parceria com o sistema de ensino e a formação profissional;
- Apoiar os atletas e técnicos de alto rendimento, os projetos olímpico e paralímpico e a participação desportiva de alto rendimento;
- Implementar um programa de deteção de talentos, promover a dimensão internacional do desporto português, e reforçar a cooperação com os países da CPLP, Ibero-Americanos e da UE;

- Simplificar a relação contratual do Estado no apoio ao desporto, modernizar e reformar os serviços da Administração Pública do desporto, e valorizar a intervenção dos agentes e instituições desportivas no Conselho Nacional do Desporto;
- Implementar o programa de ética desportiva e assumir a responsabilidade pública pela gestão do património desportivo. Criar um programa que permita rentabilizar todos os espaços públicos ou com financiamento público do País com potencial para a prática de atividades desportivas, permitindo que qualquer cidadão possa efetuar uma reserva *online* de qualquer um desses espaços para a prática desportiva;
- Reabilitar e modernizar as infraestruturas desportivas, melhorar a gestão do

Centro Desportivo Nacional do Jamor, dos centros de alto rendimento e das infraestruturas desportivas públicas, investir na construção de equipamentos e infraestruturas desportivas de base e de proximidade, e atualizar o Manual de Boas Práticas de Projeto e a Carta Desportiva Nacional;

- Definir um novo quadro de compromisso e de relação com as entidades que constituem o sistema desportivo, que melhore a afetação dos recursos provenientes do Orçamento do Estado, jogos sociais, e jogos e apostas *online*, fiscalidade, mecenato e fundos europeus, e aumente o investimento da iniciativa privada através da responsabilidade social empresarial;
- Valorizar o movimento associativo desportivo e as coletividades de base local na promoção do desporto para todos.

Promover a qualidade da defesa do consumidor

O Governo orientará a sua atuação no sentido de assegurar um elevado nível de proteção do consumidor em todas as áreas objeto de políticas públicas, designadamente através da revisão e reforço do quadro legislativo e de outras iniciativas suscetíveis de garantir uma efetiva e adequada proteção dos consumidores, considerando em especial os mais vulneráveis, tais como as crianças, os jovens e os seniores. Esta atuação terá como principal objetivo o reforço da informação disponível ao consumidor, para que este possa desempenhar um papel mais ativo no mercado, exercendo os seus direitos de forma mais informada e responsável e contribuindo para a promoção da competitividade das empresas. A qualidade de vida dos portugueses será melhor se estes forem consumidores mais informados, mais exigentes e mais ativos.

A ação governativa visará ainda facilitar o acesso à justiça pelos consumidores,

através da promoção da consolidação e divulgação dos meios de resolução alternativa de conflitos de consumo, e incentivando o recurso dos consumidores a uma justiça acessível, simples, rápida e a custos muito reduzidos, bem como a adesão a estes mecanismos por parte das empresas.

Por último, serão desenvolvidos novos instrumentos que permitam promover o contacto dos consumidores com as autoridades públicas competentes e, simultaneamente, agilizar o processamento das reclamações e pedidos de informação apresentados, numa ótica de modernização administrativa que permita uma maior celeridade e eficácia na resolução de conflitos e que promova a denúncia de infrações.

A política de defesa do consumidor será definida em torno de três grandes eixos de atuação.

- O primeiro, relativo ao reforço da informação disponível aos consumidores, assumirá como prioridade dotar os consumidores da informação e conhecimentos necessários à aquisição de bens e serviços no exercício esclarecido dos seus direitos, incentivando a utilização dos instrumentos adequados às respetivas necessidades, preferências e disponibilidades, atendendo especialmente aos consumidores vulneráveis – entre outros, crianças, adolescentes, seniores, imigrantes, pessoas com deficiência – e aos setores económicos em que se regista um maior grau de conflituosidade, tais como os serviços públicos essenciais (energia, águas, resíduos e comunicações eletrónicas), serviços financeiros (crédito à habitação e aos consumidores, comissões bancárias) e a economia digital (comércio eletrónico, pagamentos eletrónicos, produtos de

conteúdo digital e proteção de dados pessoais);

- O segundo, relativo ao reforço da proteção do consumidor no sistema jurídico português, será concretizado através da revisão e reforço do quadro normativo em vigor, bem como de implementação de medidas que permitam uma efetiva aplicação do mesmo pelas autoridades públicas competentes, sobretudo em matérias cruciais para os consumidores, como o acesso à justiça, os direitos dos consumidores no quadro dos serviços regulados (serviços de comunicações eletrónicas, de pagamentos e crédito, energia e turismo), e o apoio aos consumidores endividados;
- O terceiro, relativo à cooperação e ao funcionamento em rede, no âmbito do renovado e reforçado Conselho Nacional do Consumo, permitirá assegurar a promoção de uma participação mais determinante dos consumidores na sociedade e no mercado.

A prossecução destes eixos de atuação exige o acompanhamento permanente e a participação ativa das instâncias da UE responsáveis pelo debate de temas da política do consumidor nas diferentes vertentes, tal como de outras organizações internacionais como a OCDE e a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, pressupondo ainda um relacionamento próximo com países terceiros que constituem parceiros privilegiados de Portugal.

No âmbito da política de defesa do consumidor, serão adotadas, designadamente, as seguintes medidas:

- Reforçar a proteção dos consumidores de serviços públicos essenciais, de modo a salvaguardar os direitos das famílias que, colocadas em situação de vulnerabilidade, não dispõem de capacidade económica para cumprir as suas obrigações contratuais;

- Consagrar a arbitragem necessária para os litígios relativos a determinados setores, com a criação de secções especializadas junto de um ou mais centros de arbitragem, ou junto dos reguladores dos setores;
- Modernizar o regime jurídico relativo ao livro de reclamações, de forma a agilizar procedimentos e a otimizar este instrumento na perspetiva das entidades reguladoras sectoriais e das entidades de fiscalização de mercado;
- Lançar a Plataforma Única do Consumidor como único ponto de entrada das reclamações e pedidos de informação dos consumidores, inicialmente restrito aos serviços públicos essenciais, de modo a tornar mais célere e eficaz a resposta aos consumidores, a garantir o tratamento eficaz das suas reclamações, a promover a resolução de conflitos, e a melhorar a operacionalidade e a coordenação das diferentes entidades do Sistema de Defesa do Consumidor;
- Prosseguir o apoio, aconselhamento e acompanhamento dos consumidores endividados e reforçar as iniciativas de formação financeira no quadro da atividade da Rede de Apoio ao Consumidor Endividado;
- Aprovar e integrar o Referencial para a Educação do Consumidor nos currículos do ensino básico e secundário para a sensibilização e informação das crianças e adolescentes nesta matéria com vista ao consumo responsável e sustentável;
- Avaliar e regular a fidelização contratual, e simplificar a utilização de contratos de adesão;
- Avaliar e rever o regime jurídico aplicável ao desbloqueamento dos equipamentos móveis;
- Alterar o regime jurídico aplicável à publicidade, com especial atenção ao regime jurídico relativo à prestação de serviços de promoção, informação e apoio aos consumidores e utentes através de call centers, de forma a estabelecer a criação de lista de consumidores que não queiram ser contactados para efeitos de promoção/publicidade a produtos ou serviços;

- Melhorar a confiança dos consumidores no recurso ao meio interativo e digital, assegurando a aplicação efetiva da legislação de defesa o consumidor.

22. UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

A habitação é um direito fundamental de primeira importância. Constitui a base de uma sociedade estável e coesa, bem como o alicerce a partir do qual os cidadãos constroem as condições para aceder a outros direitos, como a educação, a saúde, o trabalho ou a realização pessoal. Atualmente, porém, assiste-se a uma mudança de paradigma, que gera a oportunidade dinamizar o mercado de arrendamento e a reabilitação urbana, mas se não for acompanhada das necessárias medidas de política, pode gerar uma nova crise habitacional, o que obriga a reequacionar este tema como uma prioridade nacional. Uma nova geração de política é prioritária.

O Governo levará a cabo uma aposta forte e determinada na reabilitação urbana, tanto de edifícios, como do espaço público. Esta aposta incidirá prioritariamente nos centros históricos e em zonas urbanas ou periurbanas degradadas, carecidas de um esforço sério de requalificação e com um défice de equipamentos ou serviços essenciais. Mas a aposta na reabilitação urbana não se cingirá a estas áreas, antes assumirá uma vocação universal, devendo passar de exceção a regra. Isto é, em vez de construção nova, precisamos sobretudo de renovar o património edificado. Esta orientação serve, em simultâneo, vários propósitos: favorece o repovoamento dos centros urbanos; melhora a qualidade de vida de segmentos socioeconómicos fragilizados e em risco de exclusão; promove uma maior eficiência energética; e estimula o setor da construção civil, criando emprego numa área bastante afetada pela crise.

Reabilitação urbana e habitação

Reabilitação urbana

Na procura de uma nova geração de políticas de habitação, o período 2016-2019 será

marcado por um enfoque na reabilitação urbana, tanto de edifícios, como do espaço público.

Com esse intuito, o Governo irá definir e implementar um Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado, financiado por verbas do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, sem prejuízo de outras fontes e formas de financiamento.

A prioridade na reabilitação urbana irá incidir nos centros históricos e em zonas urbanas e periurbanas degradadas, carecidas de um esforço sério de requalificação e com um défice de equipamentos ou serviços essenciais. As ações de reabilitação devem ocorrer de forma disseminada, atendendo a critérios como o estado de conservação e a ocupação dos imóveis. Com esta orientação procura-se favorecer o repovoamento dos centros urbanos, melhorar a qualidade de vida de segmentos socioeconómicos fragilizados, promover uma maior eficiência energética e estimular o setor da construção civil, criando emprego, assim o Governo irá:

- Promover a reabilitação dos edifícios degradados e a reocupação dos edifícios e fogos devolutos, designadamente aplicando os incentivos e benefícios fiscais à reabilitação a quaisquer territórios urbanos;
- Associar ao investimento na reabilitação urbana um aumento da resistência sísmica do edificado e uma forte componente de eficiência energética, fomentando a utilização de materiais isolantes e inteligentes, bem como de equipamentos que permitam uma poupança de energia, o aproveitamento solar para efeitos térmicos e/ou a microgeração elétrica, com vista a reduzir a pegada ecológica;
- Criar um «Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado», com capitais e gestão pública (sendo que parte do capital inicial pode ser incorporado através da entrega de edifícios públicos a necessitar de reabilitação), mas ao qual os privados possam aceder mediante a entrega do seu edifício/fração. Este fundo terá a cargo a reabilitação e gestão do seu parque edificado, colocando-o no mercado após a respetiva reabilitação, sendo direcionado em especial para o

arrendamento de «habitação acessível», recuperando por esta via o seu investimento inicial a médio prazo;

- Financiar, mediante procedimento concursal, pelo menos 25 Planos de Ação Locais para a reabilitação de áreas urbanas, com vista à execução de intervenções físicas em centros históricos e áreas urbanas desfavorecidas ou de génese ilegal. Estes planos consistirão num compromisso a médio prazo (8 anos) com a reabilitação de uma dada área, devendo ser dotados dos recursos necessários para operarem uma transformação efetiva nos territórios em que atuem, invertendo tendências de declínio e promovendo um desenvolvimento local sustentado, que se mantenha após a intervenção;
- Inventariar prédios disponíveis (municipais ou privados) e criar condições, mediante a cooperação entre governo local, proprietários e empreendedores, para a instalação de negócios âncora, serviços partilhados e/ou equipamentos urbanos de proximidade, promovendo a economia local e, em simultâneo, a reconversão de zonas envelhecidas ou degradadas;
- Consolidar as Áreas Urbanas de Génese Ilegal, favorecendo, em estreita articulação com as autarquias locais, a sua reconversão e legalização;
- Dar ênfase à conservação. A regulamentação da construção e do urbanismo esteve durante longas décadas orientada para a construção nova e não para a conservação de edifícios. Recentemente, este desequilíbrio foi parcialmente colmatado mediante a aprovação de «regimes excecionais» relativos à reabilitação urbana, que a tratam como um caso particular e temporário. Todavia, a nova realidade impõe não só que a reabilitação deixe de ser encarada como «a exceção», mas também que as intervenções de conservação sejam tratadas de forma prioritária;
- Reforçar a capacidade dos municípios se substituírem aos proprietários

incumpridores e realizarem obras coercivas e condicionadas em prédios devolutos ou em ruína em resultado de heranças indivisas, prevendo ainda mecanismos de ressarcimento das obras que tornem estas operações financeiramente viáveis por parte dos municípios;

- Rever o regime do arrendamento, de forma a adequar o valor das rendas ao estado de conservação dos edifícios, estimulando assim a respetiva reabilitação;
- Simplificar regras e procedimentos, de modo a acelerar a realização de obras de conservação e operações urbanísticas de reabilitação urbana;
- Simplificar e reduzir custos de contexto relacionados com o processo de despejo;
- Promover a descarbonização enquanto medida de concretização das metas ambientais com as quais Portugal se comprometeu internacionalmente.

Habitação social e acessível

A construção das cidades tem uma forte componente habitacional, sendo necessária uma política pública que compense a lógica imobiliária e que permita a fixação nos centros urbanos de famílias jovens e outros agregados com rendimentos médios. Perspetiva-se o reforço do conceito de «habitação acessível», de promoção pública ou privada, para dar resposta às novas necessidades habitacionais da população. Deste modo, pretende-se alargar a oferta de habitação para arrendamento, na qual os senhorios deverão praticar valores de rendas moderados dirigidos à classe média, isto é, com intuito lucrativo, mas abaixo do preço normal de mercado nas zonas em causa. A oferta de habitação social dirigida a famílias de baixos rendimentos, com rendas calculadas com base no seu rendimento e não nas características do alojamento, será intensificada.

- Concessão de garantias bancárias a empréstimos para obras de reabilitação

destinadas a arrendamento em regime de «habitação acessível»;

- Disponibilização de edifícios/frações públicas para venda a custos reduzidos, com o compromisso de os imóveis serem reabilitados e destinados a arrendamento em regime de «habitação acessível», designadamente por jovens, durante um número mínimo de anos;
- Criação de bolsas de «habitação acessível», nomeadamente através da mobilização de verbas – em montante não superior a 10% – do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para investimento em prédios de rendimento (aquisição e reabilitação de fogos devolutos com vista a arrendamento em regime de «habitação acessível»), que garantam não só uma taxa de retorno em linha com a rentabilidade média daquele fundo (eventualmente combinando as rendas acessíveis com rendas a preços de mercado), como possam contribuir para outros objetivos importantes a nível nacional, como a reabilitação urbana e repovoamento e rejuvenescimento dos centros históricos;
- Criação de um seguro de rendas, destinado a proteger os senhorios de «habitação acessível» contra o risco de incumprimento;
- Revisão e aprofundamento do Programa Porta 65, associando-o expressamente ao conceito de «habitação acessível», de modo a facilitar e alargar o acesso dos jovens ao mercado de arrendamento, preferencialmente de imóveis reabilitados, e estendendo este programa também ao arrendamento comercial, com vista a favorecer a abertura de novas lojas e o lançamento de projetos empreendedores por jovens;
- Eliminação do regime de incentivos fiscais atribuídos aos Fundos de Investimento Imobiliário, mantendo apenas os benefícios atribuídos aos restantes promotores de reabilitação urbana;

- Garantir a prorrogação do período de atualização das rendas de modo a garantir o direito à habitação, em especial dos reformados, aposentados e maiores de 65 anos, sem prejuízo da regulamentação do subsídio de arrendamento.

Incentivos e benefícios fiscais à reabilitação urbana

No que se refere a incentivos e benefícios fiscais, pretende-se dar prioridade à reabilitação urbana em detrimento da construção nova, sobretudo quando estiver presente o objetivo do arrendamento posterior por valores de rendas que permitam o acesso da classe média.

Fundos europeus estruturais e de investimento

O modelo de governação para os fundos estruturais e de investimento (nacionais e europeus), para o período de 2016-2019, visa garantir uma maior eficiência na integração das políticas ambientais e a descarbonização progressiva da economia, fomentando uma sociedade mais justa e um crescimento mais sustentável.

Considerando que os fundos estruturais e de investimento constituem um instrumento financeiro privilegiado para alcançar os desígnios nacionais no domínio do ambiente, destacam-se os seguintes compromissos do XXI Governo Constitucional nesta matéria:

- Criar um «Superfundo Ambiental» agregador dos fundos ambientais de âmbito nacional atualmente existentes (Fundo Português de Carbono, Fundo de Proteção de Recursos Hídricos, Fundo de Intervenção Ambiental e Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e, eventualmente, o Fundo de Eficiência Energética) e integrador de novas medidas que se venham a revelar necessárias, de modo a obter um instrumento com maior capacidade financeira para atuar na mitigação e adaptação das alterações climáticas, na preservação dos recursos naturais, na prevenção de riscos e na reparação de danos

ecológicos;

- Desenvolver o Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação (Horizonte 2020), que visa o apoio financeiro à investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração no domínio do ambiente, energia e transportes.

O Governo assegurará a correta transição entre os fundos atualmente existentes, e que serão integrados no «Superfundo Ambiental», numa perspetiva de transparência e de mobilização dos recursos financeiros disponíveis, que visem a concretização de projetos e programas em todas as temáticas ambientais.

Prevenir as penhoras habitacionais

Nos últimos anos e por força da crise, cresceu, e continua a crescer, o número de famílias em incumprimento do seu crédito à habitação. O Governo considera urgente acautelar estas situações, prevenindo e combatendo o desalojamento das famílias resultantes de penhoras cujas dívidas não possam ser satisfeitas. Para este fim, o Governo mobilizará um amplo conjunto de instrumentos:

- Proibição das execuções fiscais sobre a casa de morada de família relativamente a dívidas de valor inferior ao valor do bem executado e suspensão da penhora da casa de morada de família nos restantes casos;
- Instituição de um Banco Ético, em colaboração com o setor solidário e as autarquias interessadas, que possa contribuir para minorar a situação de sobreendividamento das famílias, apoiando a renegociação estruturada com os credores e concedendo pequenos empréstimos a baixo juro para fazer face a dificuldades pontuais e temporárias de agregados familiares em risco de perder a sua casas;
- Regime excecional de proteção do devedor perante a execução de imóvel garantido por hipoteca, estipulando-se que, em situações de redução substancial

do rendimento do agregado familiar e independentemente de consentimento do credor, a entrega do imóvel (dação em pagamento) extingue a dívida até ao limite da avaliação bancária efetuada (presumindo-se a unidade de todos os créditos concedidos para a conclusão da compra e venda);

- Modificação das regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução.

Relançar a política de habitação social

Nos anos recentes, a prossecução de uma política de habitação social estagnou, no momento em que se agravaram as condições sociais, o risco de pobreza e o desemprego, acompanhados de uma redução significativa dos apoios sociais. A nova crise habitacional que se vive justifica a necessidade de se proceder ao relançamento da política de habitação social, adequando-a às novas necessidades e aperfeiçoando as suas respostas, pelo que o Governo pretende:

- Concluir a implementação dos programas Plano de Intervenção a Médio Prazo (PIMP) () e Programa Especial de Realojamento (PER), retomar o PER Famílias e criar um programa semelhante para o edificado consolidado e degradado;
- Reforçar o investimento, através dos fundos europeus, na reabilitação e na melhoria da eficiência energética do parque de habitação social existente, bem como na reabilitação de edifícios devolutos para fins de habitação social;
- Criar uma rede de habitações apoiadas (preferencialmente em edifícios existentes a reabilitar), em regime de «pensões de família», para pessoas com baixo nível de recursos, em situação de isolamento ou exclusão (em particular idosos) e cuja situação social e psicológica ou psiquiátrica torna pouco provável o seu acesso a uma habitação comum;
- Promover uma gestão participada dos bairros sociais, mediante um reforço da participação e do envolvimento dos inquilinos sociais.
- Disponibilização, através da Segurança Social e das Redes Sociais Locais, e em

articulação com as autarquias, de um serviço de aconselhamento descentralizado para apoio financeiro, jurídico e social a famílias em situação dramática de perda de casa iminente ou já consumada

23. MAR: UMA APOSTA DE FUTURO

O desígnio político do Ministério do Mar passa pela coordenação transversal dos assuntos do mar, através do reforço da cooperação interministerial na definição e acompanhamento de uma Estratégia Nacional para o Mar.

Numa perspetiva de médio e longo prazo, assume-se a promoção do conhecimento científico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico na área do mar, a definição e coordenação da execução das políticas de proteção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos, contribuindo para uma presença efetiva no mar, promovendo os seus usos e uma economia sustentável do mar, das pescas, do transporte marítimo e dos portos, potenciando a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar, numa lógica progressiva de simplificação de procedimentos administrativos, que assegure uma maior segurança e clareza nas relações com a Administração Pública, diminuindo os custos de contexto e aumentando a competitividade.

Os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional – o Mar Territorial, a Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas e a plataforma continental estendida no âmbito da proposta apresentada pelo Governo Português às Nações Unidas –, constituem um dos principais ativos para o futuro desenvolvimento do país. A extensão da plataforma continental converterá o território português em cerca de 4.000.000 km². Os recursos que estes espaços encerram – biológicos, genéticos, minerais, energéticos, etc. –, abrem perspetivas de exploração que podem transformar o futuro de Portugal.

A concretização deste desígnio deve assentar numa estratégia a médio e longo prazos, dirigida à prospeção e exploração dos novos espaços e recursos, sustentada no conhecimento científico e no desenvolvimento tecnológico e visando dar corpo a

um tecido empresarial de base tecnológica que tenha como centro da sua atividade o mar. Por outro lado, importa consolidar as atividades marítimas tradicionais (pesca, transformação do pescado, aquicultura, indústria naval, turismo, náutica de recreio) e valorizar a posição estratégica de Portugal no Atlântico, reforçando e modernizando os portos nacionais e ligando-os à rede transeuropeia de transportes em resposta à intensificação dos transportes marítimos. Por fim, confrontados com as implicações das alterações climáticas (que se manifestam em particular na elevação do nível médio das águas do mar e no aumento do número e intensidade das tempestades e de outros riscos climáticos), há que tomar medidas que atenuem os impactos negativos de que temos já ampla demonstração na nossa zona costeira. Este é um programa que responde com clareza aos desafios da economia azul e da economia verde, ao mesmo tempo que afirma a nossa soberania e reforça a posição de Portugal no Mundo, tirando partido da sua centralidade euro-atlântica. O Governo assume uma aposta nas atividades económicas tradicionalmente ligadas ao mar, mas também na procura de novas áreas de excelência e de criação de oportunidades de negócio que levem à geração de emprego qualificado, ao aumento das exportações e à reconversão de áreas em declínio em indústrias marítimas emergentes. Apostamos de forma arrojada no conhecimento, na inovação e na conservação do meio marinho como motores do desenvolvimento económico. Enfrentamos o desafio da simplificação sem facilitismo. Cruzamos o uso sustentável dos recursos do mar com o reforço da posição geoestratégica nacional, captando mais riqueza na concretização do «Mar Português».

Estabelecer uma presença efetiva no nosso mar

Para o efeito, o Governo irá:

- Implementar um dispositivo de fiscalização e intervenção coerente, que integre navios, aeronaves e modernos sistemas de vigilância de modo a assegurar a observância da lei, da ordem e da segurança humana nos espaços sob soberania e jurisdição nacionais. Importa, nomeadamente, assegurar a vigilância da ZEE, nos Açores, para lá das 100 milhas, de modo a evitar a captura abusiva de

recursos piscícolas por parte de embarcações estrangeiras;

- Garantir uma capacidade adequada de defesa e segurança do nosso mar, suficientemente dissuasora da reivindicação externa de interesses antagónicos aos de Portugal;
- Defender intransigentemente o interesse público nas relações contraruais a empreender.

Promover um melhor ordenamento do mar

O Governo promoverá uma revisão do enquadramento normativo aplicável ao ordenamento do mar, assegurando a sua compatibilização com outros programas setoriais e especiais, clarificando e conferindo estabilidade às opções de planeamento efetuadas, salvaguardando as autonomias regionais e estabelecendo prioridades de ação que afirmem Portugal como país marítimo que preserva o seu capital natural, valoriza os serviços dos ecossistemas marinhos, aposta em negócios e indústrias de valor acrescentado e tecnologicamente evoluídas, criando as condições necessárias para a valorização das dimensões económica, ambiental e social.

«Fundo Azul» para o desenvolvimento da economia do mar

O Governo criará um «Fundo Azul» para o desenvolvimento da economia do mar, a investigação científica e a proteção e monitorização do meio marinho. Este instrumento será financiado pela afetação de parte das receitas da taxa de utilização do espaço marítimo e mediante outros recursos alternativos gerados a partir da iniciativa privada a nível nacional e internacional, bem como através do Orçamento do Estado e de fundos europeus.

Programa dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar

O Governo irá lançar um programa dinamizador das Ciências e Tecnologias do Mar, centrado na recuperação e reforço do investimento em I&D no mar e na criação de emprego científico e incentivos para a I&D empresarial. Este programa permitirá:

- Qualificar a I&D nacional em ciência e tecnologia do mar, nas áreas prioritárias para o país;
- Instalar nos Açores um Centro de Observação Oceânica, com valências fixas e móveis, suportado nas parcerias internacionais existentes e a desenvolver no âmbito do Horizonte 2020, em particular a sua componente para o Atlântico. A partir deste investimento serão estruturados programas e subprogramas de investigação, em cooperação com redes internacionais (designadamente de âmbito atlântico) dedicadas às ciências do mar, que ajudarão a responder a diversas linhas de investigação científica na área do mar, incluindo nos domínios da robótica, biologia, oceanografia e vulcanologia;
- Recriar mecanismos formativos específicos e dedicados para a capacitação superior de ativos em ciências do mar;
- Aumentar o número de doutorados em ciências do mar nos centros de investigação e de formação, apoiando programas de *teaming* e potenciando a sua inserção nas empresas e na indústria;
- Aumentar a produção científica nacional e I&D nas ciências do mar, criando um programa específico de projetos de I&D que inclua a participação de empresas;
- Estabelecer incentivos para empresas tecnológicas, criando unidades de conhecimento com potencial de ser explorado economicamente, designadamente através do registo de patentes;
- Promover o emprego na indústria naval (construção de equipamento e navios de suporte para O&G e *Mining Offshore* – engenharia e técnicos qualificados);
- Fomentar a produção de competências, o desenvolvimento de tecnologias e de novos materiais indispensáveis à intervenção em *offshore*.

Aproveitar os recursos genéticos marinhos

O crescimento da exploração dos recursos genéticos marinhos e o potencial que eles encerram, especialmente para as indústrias farmacêutica, agroalimentar e cosmética,

revela uma área de futuro. No espaço marítimo português existem perspetivas muito promissoras relativamente a estes recursos. A liderança deste processo deve caber ao setor público e ser afirmativa. Assim, o Estado deverá ultrapassar a posição passiva, de destinatário de pedidos de autorização de investigação científica marinha, para uma posição de promotor de dinâmicas entre empresas investidoras e comunidade científica, potenciando a participação portuguesa nas atividades marinhas emergentes.

Cluster Tecnológico Deep Sea Oil and Mining Portugal

Para tirar partido de todo o potencial que se abre com o alargamento da plataforma continental portuguesa e do potencial científico e tecnológico que o País tem desenvolvido sobretudo nas áreas das engenharias, devemos apostar na criação de um *cluster* tecnológico e de investigação aplicada nas áreas dos campos petrolíferos e minerais digitais e da engenharia naval offshore e submarina, visando-se o surgimento de *start-ups* nestas áreas.

Proteger o capital natural e valorizar os serviços dos ecossistemas marinhos

Garantir uma proteção efetiva do capital natural e dos serviços dos ecossistemas marinhos é essencial para a sua valorização no âmbito da economia azul. Neste âmbito, o Governo irá:

- Promover a introdução de selos de sustentabilidade nas diferentes áreas, incluindo pesca, embarcações, portos, marinas, biotecnologia, atividade extrativa, etc.;
- Definir uma rede nacional ecologicamente coerente de áreas marinhas protegidas, tomando como base e ampliando a experiência da Região Autónoma dos Açores;
- Implementar planos de gestão das áreas marinhas protegidas, mapear os serviços dos respetivos ecossistemas marinhos e assegurar a monitorização da fauna marinha e das capturas acidentais provocadas pela indústria pesqueira;
- Sensibilizar todos os envolvidos nas atividades da economia do mar e a

sociedade em geral para a importância do capital natural azul e para a necessidade da sua valorização.

Promover medidas de simplificação, no âmbito do programa Simplex

Também relativamente ao mar há que eliminar burocracia, no âmbito do programa Simplex, tornando o Estado mais ágil e facilitando o exercício de atividades económicas. Pretende-se maior celeridade, mas com garantia de qualidade e responsabilidade do processo de decisão, assegurando maior segurança e clareza nas relações com a Administração Pública, diminuindo os custos de contexto e aumentando a competitividade. Assim, o Governo irá:

- Simplificar o Regulamento de Inscrição Marítima, designadamente com vista a agilizar a formação de marítimos;
- Implementar a Janela Única Logística, como uma extensão do sistema da Janela Única Portuária, atualmente em funcionamento em todos os portos nacionais, alargando-o a todos os meios de transporte terrestres, camião e comboio, em todos os portos portugueses e na ligação aos portos secos nacionais e espanhóis até Madrid;
- Criar a Fatura Única por Escala de Navio, passando a ser única a representação de todas as entidades do Estado nos portos (AP, AM, AT, SEF, e SM), implicando uma redução direta dos custos por escala de navio e uma economia de cerca de 600.000 folhas de papel/ano para cada 3.000 navios;
- Introduzir o conceito legal de «porto seco», visando facilitar a concentração e o desembaraço das mercadorias que circulam entre depósitos temporários em regime simplificado, aumentando a competitividade dos portos e do setor exportador nacional;

- Criar a «Plataforma Mar», guichet único para licenciamentos das atividades económicas a realizar em meio marinho;
- Simplificar os licenciamentos, vistorias e inspeções das embarcações de recreio e de pesca e relativas às cartas náuticas, bem como os procedimentos e exigências excessivas associadas à práticas de desportos náuticos.

Promover o transporte marítimo

Atendendo à sua posição geográfica, Portugal pode e deve afirmar-se como uma potência, não só em termos portuários e logísticos, mas também ao nível do transporte marítimo. Assim, o Governo irá:

- Apoiar o desenvolvimento da Marinha Mercante nacional, mediante um *benchmarking* europeu que permita replicar em Portugal as condições legais e fiscais mais favoráveis encontradas, no respeito pelas regras europeias e internacionais aplicáveis.

Por esta via, pretende-se aumentar o número de navios com pavilhão nacional e dotar o País de uma oferta de capacidade de carga, diminuindo a dependência quase absoluta atualmente existente do *shipping* internacional e aumentando simultaneamente a oferta de emprego para os tripulantes portugueses;

- Melhorar as condições de acesso à cabotagem insular e ao transporte inter-ilhas, eliminando os condicionalismos ao acesso de empresas ao mercado, reforçando os mecanismos de controlo e garantindo as escalas e os tempos de entrega das mercadorias;
- Apoiar o transporte marítimo de curta distância e as «Autoestradas do Mar». Esta dinamização deverá ser feita com os serviços entre portos nacionais e determinados portos da Europa em segmentos determinados de mercadorias e em articulação com os transportadores rodoviários para que se constitua como

uma alternativa sustentável.

Valorizar a pesca e as atividades económicas ligadas à pesca

Um dos mais importantes e relevantes recursos marítimos é o seu pescado, importando valorizar esta atividade económica enquanto projeto empresarial competitivo, dadas as nossas tradições neste setor. Para o efeito, o Governo defende:

- Uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros da ZEE, tendo em conta as componentes económica, social e ambiental;
- O desenvolvimento do setor da transformação de pescado, reforçando a aposta na atividade conserveira e em indústrias inovadoras relacionadas com a fileira da transformação dos produtos da pesca e da aquicultura, designadamente através de parcerias tecnológicas e de conhecimento entre as universidades, o setor e as empresas;
- A criação de uma marca para o pescado nacional, bem como de um sistema de rastreabilidade e informação ao consumidor que identifique o pescado nacional, da produção ao consumidor final;
- O apoio à aquisição da primeira embarcação por jovens pescadores com a criação de uma linha de crédito «Jovens pescadores», destinada ao financiamento sustentável do investimento apoiado no âmbito do PO MAR 2014-2020, através da elaboração de protocolos com entidades bancárias;
- A criação de parcerias entre organizações de pescadores e organismos científicos independentes, tendentes à valorização do pescado e à sustentabilidade dos recursos, no âmbito dos Grupos de Ação Local Pescas;
- O reforço das Organizações de Produtores, com maior integração na cadeia de valor agroalimentar, por via de uma escala acrescida e uma clara orientação para o mercado;

- A certificação e promoção dos produtos da pesca e da aquicultura;
- A reestruturação da 1ª venda, através de um maior envolvimento das organizações de produtores e associações de comerciantes, designadamente com vista a permitir a venda direta da pesca local;
- A possibilidade de exercício, em simultâneo, da atividade marítimo-turística e da pesca profissional, como forma de melhorar a rentabilidade da frota;
- A prioridade na hierarquização de candidaturas ao PO MAR 2014-2020, designadamente na melhoria das condições de segurança a bordo e aumento da eficiência energética das embarcações, através da reconversão/aquisição de motores com menores emissões poluentes;

- A criação de uma Linha de crédito «Pequena Pesca» destinada ao financiamento sustentável do investimento apoiado no âmbito do PO MAR 2014-2020, através da elaboração de protocolos com entidades bancárias;
- O apoio à frota de pesca longínqua/industrial que opera em águas internacionais, através do reforço dos acordos bilaterais com países terceiros, designadamente dos negociados no quadro da UE;
- A melhoria das condições de segurança e de operacionalidade das infraestruturas portuárias de pesca;
- O aprofundamento das relações bilaterais de pesca com Espanha, Noruega e Canadá.

Adotar medidas no domínio do bem-estar animal

- Revisão do estatuto jurídico dos animais, adequando-o à evolução do Direito Civil de forma a diferenciá-lo do regime jurídico das coisas e a assegurar maior consciencialização em matéria de bem-estar animal;

- Completar o quadro jurídico do crime de maus-tratos a animais de companhia, melhorando o quadro de sanções acessórias, clarificando os tipos penais existentes;
- Rever o regime de abate de animais de companhia nos canis e gatis municipais, no sentido da sua gradual erradicação, introduzindo medidas de controlo de população e de prevenção do abandono;
- Valorizar, no quadro da educação para a cidadania, as componentes relativas à consciência social, ambiental e de promoção do bem-estar animal;
- Rever o regime jurídico da venda e detenção de animais selvagens, com vista à sua restrição e adequação às melhores práticas.

Aposta na aquicultura

Importa favorecer o aumento da produção aquícola e a sua diversificação, tanto para consumo interno como para exportação, fixando objetivos concretos de quantidades de produção. Assim, o Governo irá:

- Proceder à definição e ordenamento de zonas destinadas à prática da aquicultura;
- Retomar a aquicultura semi-intensiva e extensiva de bivalves nos estuários e rias, mediante procedimentos de licenciamento simplificados;
- Lançar um programa de aquicultura *offshore*;
- Criar uma plataforma comum para gestão de informação de estabelecimentos de aquicultura;
- Apoiar a introdução, com as devidas cautelas, de novas espécies;
- Promover o consumo de espécies provenientes da aquicultura produzidas em Portugal;

- Desenvolver produtos com certificação de origem de valor acrescentado no mercado;
- Fomentar tecnologias e equipamentos inovadores e a utilização de energias renováveis;
- Implementar o seguro aquícola e criar instrumentos financeiros para caucionamento mútuo e capital de risco, de modo a alavancar o investimento e facilitar o acesso ao crédito bancário em condições mais vantajosas.

Defender e potenciar o litoral

Uma das grandes mais-valias do território português é a extensão do seu litoral, quer do continente, quer das ilhas, bem como os múltiplos usos e oportunidades que o mesmo potencia. Neste domínio, o Governo irá:

- Explorar as interações terra-mar, visando transformar a orla costeira portuguesa numa região marítima de referência internacional, em termos de qualidade e inovação;
- Efetuar a coordenação entre os instrumentos de planeamento e de ordenamento do território nos espaços terrestre e marítimo, compatibilizando e dinamizando as múltiplas atividades costeiras, de modo a potenciar as respetivas cadeias de valor;
- Adotar medidas que contrariem a crescente erosão das áreas vulneráveis da zona costeira, estudando seriamente as suas causas e envolvendo no processo de decisão as populações, os governos regionais, os municípios costeiros, os centros de investigação e outras partes interessadas;
- Adotar uma postura firme de reposição da legalidade e combate às construções comprovadamente não autorizadas em domínio público marítimo, intervindo prioritariamente nas zonas de maior risco, com a requalificação e preservação dos valores ambientais e salvaguardando as primeiras habitações em núcleos

residenciais piscatórios;

- Recuperar e valorizar o património natural e cultural das comunidades ribeirinhas.

Explorar a interação mar-ar

É necessário, ainda, adotar uma visão integrada que articule o espaço marítimo e o espaço aéreo nas suas diferentes potencialidades, afastando de vez, não só a dicotomia terra-mar, como a dicotomia terra/mar-ar. Para o efeito, o Governo irá:

- Reforçar os meios de regulação do setor aéreo por forma a assegurar que a atividade aeroportuária e do transporte aéreo se encontrem alinhadas com a estratégia de desenvolvimento nacional e os requisitos de competitividade para o transporte aéreo em espaço europeu e intercontinental.

24. AFIRMAR O INTERIOR

Unidade de missão para a valorização do interior

O interior de Portugal continental goza de uma posição privilegiada no contexto ibérico que não tem sido devidamente valorizada em todo o seu potencial de ligação com o resto da Península e, desde logo, nos territórios transfronteiriços. O «interior» está, afinal, no centro do mercado ibérico, um mercado com cerca de 60 milhões de consumidores e um gigantesco volume de trocas.

Deste modo, o Governo defende que é preciso um novo olhar para o «interior», uma nova visão que identifique as regiões de fronteira como uma nova centralidade no mercado ibérico e, para tal, promoveu:

- A criação de uma unidade de missão para a valorização do interior, na dependência direta do Primeiro-Ministro, tendo como responsabilidades criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, bem como promover o desenvolvimento do território do interior.

Valorização dos espaços de produção

Nas últimas décadas foi feito um grande esforço e investimento na valorização e qualificação dos espaços de consumo, aumentando a atratividade das cidades, espaços públicos e zonas ribeirinhas, entre outros. Sem negar a mais-valia destas ações na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e do crescimento do turismo, torna-se estratégico redirecionar estes esforços de valorização para os espaços de produção do país, em particular os do interior, que em muitos casos registam um forte declínio e subaproveitamento de recursos, com potencial para a criação de emprego e riqueza. O Governo pretende, deste modo, priorizar a qualificação e promoção da atratividade dos espaços de produção, quer do setor primário como do secundário, com vista a aumentar o emprego, a atratividade para o investimento, o aproveitamento de recursos, a modernização e a fixação da população, designadamente no interior. Será dada prioridade ao investimento na modernização dos produtos e infraestruturas de produção endógenas, regionais e, frequentemente tradicionais, de forma a dotá-los dos requisitos necessários para serem atrativos e competitivos nos dias de hoje, ao mesmo tempo que dão origem a produtos únicos e com valor acrescentado no mundo global.

Concelhos empreendedores em rede

O Governo vai lançar um pacote de incentivos à partilha de espaços de trabalho e à incubação de empresas no interior, promovendo a troca de informação, a cooperação e a mobilidade de ideias e pessoas entre diferentes regiões, contribuindo também para a ocupação, refuncionalização e requalificação de edifícios e espaços industriais abandonados ou obsoletos.

Plataformas regionais para a empregabilidade

O Governo pretende promover uma articulação reforçada das ofertas formativas das instituições de ensino superior e de formação profissional com as necessidades das empresas instaladas nos diferentes territórios do interior, através da constituição de plataformas de diálogo e parceria.

Intercâmbio de conhecimento aplicado entre os centros de I&DT e as comunidades rurais

A inovação e o desenvolvimento tecnológico são essenciais para o crescimento económico e a competitividade. Os centros de investigação estão cada vez mais no cerne da economia e são os motores da inovação. No entanto, estes estão maioritariamente localizados nas grandes áreas urbanas e, por vezes, pouco voltados para as questões, desafios, conhecimento e potencial das regiões mais periféricas, nomeadamente do interior e áreas rurais. É também nestas regiões mais isoladas que persistem saberes e produtos de cariz local, com processos, técnicas e expressões singulares em risco de se perderem, quer por estarem a desaparecer os portadores desse mesmo conhecimento, quer por falta de competitividade e atualização dos bens produzidos. Assim, ao incentivar um intercâmbio de conhecimento, com uma forte vertente aplicada, entre os centros de I&DT e as comunidades rurais, o Governo pretende:

- Preservar e transmitir os conhecimentos, saberes e produtos tradicionais, não deixando que se perca uma riqueza fundamental do país;
- Capitalizar a diversidade e singularidade das produções regionais, que são crescentemente uma mais-valia no mundo globalizado e um fator de competitividade e diferenciação;
- Estudar e desenvolver novos produtos que aliem a tradição e a inovação, criando um tipo de riqueza enraizado nos territórios e que promovem os materiais, recursos, cultura e imagem nacionais;
- Criar produtos que dependam essencialmente de recursos endógenos para a sua produção e com grande potencial de exportação;
- Promover a criação de emprego e riqueza em áreas em declínio, combatendo o êxodo rural e as assimetrias territoriais.

Valorizar e promover os produtos regionais

O Governo irá lançar um programa integrado de certificação e promoção de produtos regionais, designadamente conjugando técnicas artesanais com fatores de inovação, evidenciando os seus elementos diferenciadores e aumentando a sua competitividade nos mercados externos aos territórios de origem.

Parcerias Urbano-Rurais

As cidades e centros urbanos de pequena e média dimensão desempenham um papel essencial no desenvolvimento equilibrado do território, bem como na promoção da coesão territorial. As ligações e interdependências destes centros com as áreas circundantes, em particular as rurais, são fundamentais para ambos os territórios e para sedimentar o desenvolvimento regional, em particular do interior. Nestes termos, as opções e políticas de desenvolvimento do Governo nestas áreas devem ser pensadas de modo integrado e localizado, nomeadamente em termos de funções, transportes públicos, acessibilidades, qualidade de vida, revitalização económica, competitividade e aumento da produtividade, salvaguarda e valorização do património cultural e natural e aumento da atratividade turística. Para tal, importa criar parcerias urbano-rurais que possam desenvolver e implementar de forma integrada um programa de desenvolvimento regional ou local, que capitalize as complementaridades e sinergias entre os territórios e coordene as diversas políticas setoriais em prol de uma estratégia de desenvolvimento para a área em causa.

As Parcerias Urbano-Rurais visam, assim, a conceção e implementação de estratégias

de desenvolvimento territorial, com base num modelo de governança específico, que defina claramente as responsabilidades e competências dos diversos atores intervenientes, para um horizonte plurianual mínimo de três anos, permitindo a programação e financiamento de ações específicas a médio prazo, em especial nas dimensões da mobilidade, redes de equipamentos, circuitos curtos de abastecimento alimentar e gestão integrada do sistema azul (água) e das infraestruturas verdes.

Incentivo à fixação e atração de jovens

O Governo lançará um pacote de medidas que favoreça a atração e fixação de jovens no interior, designadamente através do apoio a projetos empreendedores de base tecnológica, da reabilitação de construções abandonadas nas vilas e aldeias, da instalação de jovens agricultores e de jovens empresários rurais e de ações de discriminação positiva no apoio à natalidade. Será também lançada uma rede nacional de *hotspots* em territórios de baixa densidade.

Intensificar a cooperação transfronteiriça

De forma a alcançar uma mais estreita cooperação transfronteiriça, o Governo irá:

- Negociar com as autoridades espanholas um conjunto de medidas comuns que permitam melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivam em regiões fronteiriças e reduzir custos para as empresas portuguesas e espanholas, designadamente através da eliminação de tarifas de *roaming* e da supressão de taxas de utilização de cartões de débito e crédito entre os dois países;

- Adotar um registo comercial comum, acessível *online*, que permita uma maior integração e reconhecimento fiscal pelos dois países, eliminando fatores de dupla burocracia e garantindo que cidadãos e empresas não necessitem de estar registados e fazer declarações fiscais sucessivas nos dois países;

- Regulamentar e harmonizar titulações académicas em âmbitos de formação especializada, que permitam partilhar recursos entre as universidades e outras instituições de ensino superior nas áreas de fronteira (incluindo programa de estudos conjuntos e duplos graus), criando incentivos para mobilidade de docentes, alunos e funcionários;
- Assegurar um planeamento integrado e uma articulação efetiva da rede de oferta de serviços de saúde (assim como em outros domínios considerados prioritários pelos municípios) em ambos os lados da fronteira, evitando deste modo redundâncias e desperdícios.

Fomentar a produção e o emprego nos territórios de fronteira

O Governo implementará um sistema de incentivos à instalação de empresas e ao aumento da produção nos territórios fronteiriços, designadamente através de um benefício fiscal, em IRC, modulado pela distribuição regional do emprego. Deste modo, o montante do incentivo à interioridade dependerá da percentagem de trabalhadores da empresa com domicílio fiscal em regiões desfavorecidas ou de baixa densidade. Este critério revela-se especialmente adequado a empresas multi-estabelecimento, evita fraudes decorrentes da localização fictícia da sede legal das empresas em zonas do interior e é facilmente comprovável mediante informação

disponível.

25. **PROMOVER A COESÃO TERRITORIAL E A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

O ordenamento do território e o planeamento rural e urbano são instrumentos que devem estar ao serviço do desenvolvimento territorial, garantindo uma coordenação das várias políticas setoriais. De resto, a valorização da dimensão territorial das políticas públicas constitui um importante desafio, para que o novo ciclo de utilização de fundos europeus permita desenvolver o País em termos equilibrados e inclusivos, promovendo uma efetiva coesão territorial. É assim no território nacional como um todo, mas muito em particular nas cidades, que desempenham um papel decisivo como motores da competitividade territorial, do progresso económico-social e da inovação associada a exigentes padrões de sustentabilidade ambiental. Neste contexto adquire especial relevância, a par da fruição de espaços verdes e da qualidade do ar, a prestação dos serviços públicos essenciais de fornecimento de água e de saneamento básico, a que se junta ainda a recolha, tratamento e valorização de resíduos. Estes constituem, sem dúvida, setores de relevante interesse público e peças fulcrais para a qualidade de vida dos cidadãos. Como tal, impõe-se manter estas importantes funções sob titularidade e/ou controlo público, num delicado e virtuoso equilíbrio entre a Administração Central e o poder local, havendo que corrigir decisões irrefletidas e bastante danosas tomadas no passado. Mas as preocupações ambientais não se cingem ao ciclo urbano da água ou à gestão dos resíduos, nem tão-pouco se circunscrevem ao universo citadino. Na verdade, as

principais ameaças ambientais da atualidade são as alterações climáticas e a perda de biodiversidade. Para ambas é preciso encontrar uma resposta sólida, que contribua solidariamente para a proteção do planeta, mas não deixe de atender às especificidades nacionais.

Relativamente às alterações climáticas, há que atuar em duas vertentes: na mitigação das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e na adaptação a um clima mais instável. Sendo que, quanto à mitigação do aquecimento global, a UE tem assumido uma posição de liderança e Portugal tem condições especialmente propícias para estar na vanguarda deste movimento. Ainda assim, importa ter presente que, por mais que façamos para travar o efeito de estufa, alguns dos seus efeitos irão sempre fazer-se sentir, provavelmente com bastante intensidade. Nesta medida, e designadamente tendo em vista a nossa ampla exposição costeira, temos de nos tornar mais resilientes aos impactos das alterações climáticas. Será necessário identificar, nos diversos domínios setoriais, quais as mudanças estruturais e comportamentais a adotar para lidarmos com um clima mais violento e imprevisível. Relativamente à biodiversidade, importa promover uma gestão adequada e uma fruição ampla dos parques naturais, mas não só. A diversidade biológica deve ser apreendida como um ativo estratégico, inclusivamente passível de valoração económica, mesmo para lá das áreas protegidas ou dos sítios da Rede Natura 2000. É isso que justifica, por exemplo, a necessidade de uma ação determinada para a requalificação dos ecossistemas dos rios e zonas

húmidas. Tal iniciativa deverá ser concebida em estreita cooperação com as autoridades espanholas, no caso dos rios internacionais.

Integrar o desenvolvimento territorial e o ordenamento do território O ordenamento do território e o planeamento rural e urbano são instrumentos que devem estar ao serviço do desenvolvimento territorial que, por definição, é um conceito mais abrangente e implica a coordenação de várias políticas setoriais. Contudo, a integração e interdependência entre o ordenamento/planeamento e o desenvolvimento territorial não tem sido uma realidade em Portugal. Os dois domínios têm estado separados, o que tem originado uma situação contraditória e contraproducente: por um lado, os instrumentos de gestão territorial (IGT) detêm uma programação estratégica a médio prazo, mas falta-lhes uma programação operacional realmente efetiva. Por outro lado, o desenvolvimento territorial é frequentemente reduzido à aplicação dos fundos europeus, residindo aqui os instrumentos de programação operacional das intervenções sobre os territórios, mas sem estreita ligação com os IGT e quase sempre obrigando a uma duplicação e sobreposição de planos e estratégias. É, assim, necessário e urgente integrar estes dois domínios, que têm de estar perfeitamente sintonizados e em interdependência, promovendo por esta via um verdadeiro planeamento estratégico do desenvolvimento e uma eficaz operacionalização do mesmo. É ainda necessário dotar os programas regionais de uma verdadeira perspetiva regional, mediante a sua realização por órgãos que tenham maior

legitimidade política de representação dos territórios e cidadãos da região, ao invés de se reduzirem, como atualmente, a meros instrumentos de programação das políticas setoriais da Administração Central com incidência sobre o território.

Promover estratégias territoriais ancoradas no desenvolvimento local

A importância e o impacto que as iniciativas de desenvolvimento local podem ter no desenvolvimento territorial (regional e mesmo nacional) são hoje reconhecidas pelas mais diversas entidades internacionais, como a UE e a OCDE. Neste contexto, a UE reforçou mesmo os instrumentos de promoção de iniciativas de desenvolvimento local e de territorialização das políticas públicas. No entanto, a transposição destes instrumentos foi feita de forma deficiente para o quadro nacional, nomeadamente no que se refere à promoção das iniciativas de desenvolvimento local e no reconhecimento do seu potencial para catapultar o desenvolvimento a escalas territoriais superiores.

O Governo irá corrigir estes problemas e adotar estratégias territoriais verdadeiramente ancoradas no desenvolvimento local, o que passará por:

- Reforçar o papel e a autonomia dos municípios em matéria de ordenamento de território e de desenvolvimento local, designadamente mediante o reforço dos instrumentos de concertação, consulta e audição dos municípios face às implicações locais dos programas da Administração Central e o reforço da autonomia dos municípios em sede de elaboração dos planos de urbanização e de pormenor;
- Reforçar a abrangência, capacidade estratégica, representatividade territorial e meios de financiamento dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento de base

local;

- Criar incentivos à inovação social e à animação territorial;
- Contrariar o não-surgimento espontâneo de iniciativa e auto-organização local, mediante a capacitação dos agentes locais e a criação de apoios a este tipo de iniciativas.

Programa «Territórios do Futuro»

O Governo irá fomentar a realização de parcerias de investigação aplicada entre unidades do ensino superior, autarquias, empresas e outras entidades, em domínios decisivos para o futuro das cidades e das regiões que sejam particularmente exigentes em conhecimento, inovação e internacionalização (economia circular, mobilidade elétrica, domótica, tecnologias de informação, novas infraestruturas urbanas, etc.).

Programa «Cidades Inteligentes»

Fruto do reconhecimento de que as cidades podem desempenhar um papel central na criação de emprego e no crescimento, o Governo irá prever e incentivar intervenções integradas de desenvolvimento urbano sustentável, geridas pelos municípios, que respondam aos desafios energético-ambientais da atualidade: menos poluição, mais eficiência energética, maior produção renovável de energia, menos emissões de GEE, melhor mobilidade, mais emprego, mais inclusão e maior proximidade entre os cidadãos. Tais intervenções assentarão fundamentalmente no recurso às novas tecnologias, permitindo a alavancagem de investimento privado e o surgimento de novas formas de negócio nas cidades, com base na informação gerada pela aplicação das soluções integradas.

Descarbonização da economia

Portugal deve tornar-se progressivamente menos dependente do consumo de

combustíveis fósseis. Assim o Governo irá atuar com o conjunto abrangente e diversificado de medidas nos vários setores (residencial e dos serviços, transportes e agricultura). Para cada um destes setores, e partindo das medidas previstas neste Plano, o Governo aprovará planos calendarizados de descarbonização.

Adaptação aos novos contextos climáticos

Independentemente dos resultados obtidos ao nível da redução das emissões de GEE, as alterações climáticas irão manifestar-se de forma progressivamente mais intensa, exigindo medidas concretas de adaptação. Entre outros efeitos, o nosso território – em especial no litoral e nas maiores cidades – está sujeito à ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos, cada vez mais frequentes, imprevisíveis e de maior danosidade. Importa, pois, à luz da recentemente aprovada Estratégia de Sendai 20152025, identificar e mapear tais riscos, reduzir a exposição e atenuar as principais vulnerabilidades detetadas, bem como reforçar a preparação e a capacidade de resposta às catástrofes.

Para o efeito, o Governo irá:

- Rever, atualizar e aumentar o nível de ambição da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, em termos transversais e setoriais;
- Prever a obrigatoriedade de definição de estratégias municipais e/ou intermunicipais de adaptação às alterações climáticas, em função das realidades locais, com transposição necessária para os planos de ordenamento do território, designadamente em sede de Plano Diretor Municipal;
- Elaborar uma carta nacional de riscos derivados das alterações climáticas, prevendo o seu desenvolvimento, em detalhe, através de cartas municipais e/ou intermunicipais de riscos, bem como planos de emergência por parte das

autoridades locais;

- Aumentar a resiliência de infraestruturas essenciais em caso de catástrofes, designadamente dos equipamentos de saúde;
- Implementar de sistemas de alerta precoce e reforçar os mecanismos de reação rápida a catástrofes.

Proteger a natureza e evitar a perda de biodiversidade

A biodiversidade e a conservação da natureza constituem desígnios estratégicos que não podem, como tem sucedido, ser continuamente subalternizados em nome de outros valores conflituantes. É, por isso, fundamental garantir o investimento público neste setor, reforçando os meios humanos, técnicos e o conhecimento.

Neste campo, o Governo irá:

- Assegurar a efetividade dos programas especiais de ordenamento do território que estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais, garantindo o planeamento e a gestão integrada e coerente das áreas protegidas, bem como da orla marítima, dos estuários e das albufeiras;
- Promover a fixação das populações residentes em áreas protegidas, estimulando práticas de desenvolvimento sustentável, designadamente no setor agrícola e pecuário, e reabilitando o edificado de acordo com a sua traça original, mas com maior comodidade e eficiência energética;
- Instituir dinâmicas de participação na vida das áreas protegidas, facilitando a sua visita pelos cidadãos, nomeadamente através da eliminação de restrições excessivas e desproporcionadas que a dificultem, de programas de estadia de média e longa duração, de visitas de estudantes e cidadãos seniores, de «experiências» de interiorização do valor da fauna e flora e da disponibilização de novos meios de divulgação dos parques naturais;

- Melhorar os sistemas de comunicação e gestão de valores naturais, designadamente através de pequenos investimentos em imóveis, locais de pernoita, infraestruturas de apoio, espaços de observação da vida selvagem, circuitos e equipamentos de lazer destinados ao visitante de áreas protegidas, designadamente dos parques naturais, com vista à promoção dos valores ambientais e do conforto e da qualidade da visita;

- Disponibilizar mais e melhor informação, em várias línguas, sobre o património natural das áreas protegidas, bem como a cobertura de redes de dados móveis, permitindo a substituição progressiva da informação em suporte físico por informação digital;
- Promover iniciativas de conservação da biodiversidade em contexto urbano, em articulação com os municípios, disseminando os espaços de lazer e de usufruto público, recuperando as zonas ribeirinhas e criando novas áreas verdes com funções específicas, que contribuam, simultaneamente, para a qualidade do ar e o sequestro de carbono;
- Atribuir às Autarquias Metropolitanas de Lisboa e Porto a responsabilidade de definir e proteger as respetivas Estruturas Ecológicas Metropolitanas.

Garantir o acesso e a qualidade dos serviços públicos de águas, saneamento e resíduos

O acesso a água potável e a saneamento básico, bem como a recolha e tratamento do lixo constituem necessidades básicas de primeira ordem, nalguns casos já reconhecidas internacionalmente enquanto direitos humanos, cuja concretização importa garantir, não só em termos de disponibilidade universal, como de acessibilidade económica, qualidade de serviço e integridade ambiental, mas também de sustentabilidade financeira. Existe neste setor, todavia, um acumulado de decisões erráticas, contratos deficientes e más práticas de gestão que urge corrigir, em

benefício dos cidadãos. Como tal, o Governo irá:

- Travar o processo de privatização da Empresa Geral do Fomento, S. A., com fundamento na respetiva ilegalidade e desde que tal não implique o pagamento de indemnizações ao concorrente escolhido, de modo a inverter a excessiva concentração e a forte distorção da concorrência existentes no setor dos resíduos;
- Reversão das fusões de empresas de água que tenham sido impostas aos municípios;
- Integrar o ciclo urbano da água, no sentido de uma articulação entre o fornecimento de água e as redes de drenagem valorizando o papel das autarquias na recolha de modelos de gestão que permitam uma maior racionalização na afectação de recursos;
- Definir um programa de aproveitamento da água reciclada, que proceda ao fecho do ciclo da água, integrando as autarquias no processo;
- Renegociar, em conjunto com as autarquias, os contratos de concessão de primeira geração celebrados ao longo das últimas décadas, em alta e em baixa, cujo desempenho deixa muito a desejar quanto ao nível de serviço prestado e que, paradoxalmente, proporcionam aos concessionários taxas de rentabilidade absolutamente desproporcionadas e inaceitáveis à luz das regras de um mercado saudável, com elevados encargos financeiros para o cidadão;
- Definir princípios iguais a nível nacional para a promoção de um tarifário social da água, designadamente tendo em atenção os agregados familiares com menores rendimentos e as famílias numerosas;
- Configurar e tornar efetiva uma garantia de serviços mínimos, considerados essenciais à dignidade da pessoa humana, relativamente ao acesso a certos serviços básicos ou de interesse geral, como a água, o saneamento, a recolha de resíduos, entre outros;

- Desenvolver a cooperação luso-espanhola no setor da água, nomeadamente através da revisão das ações e medidas previstas na Convenção de Albufeira, visando, entre outras finalidades, a concretização de planos de gestão conjuntos para as bacias hidrográficas partilhadas, assegurando o objetivo de garantir as exigências ambientais e os interesses nacionais;
- Promover a utilização dos resíduos biológicos das cidades, provenientes da limpeza dos jardins públicos e privados, na criação de áreas de plantação com elevado potencial de sequestro de carbono, em áreas urbanas centrais;
- Valorizar e estimular a compostagem de resíduos orgânicos;
- Promover a redução de resíduos como prioridade ativa na política dos 3R´s, designadamente penalizando o uso de embalagens, no âmbito dos mecanismos em vigor.

Medidas de simplificação, no âmbito do programa Simplex

O retomar do programa Simplex é um compromisso deste Governo, concretizado no ambiente através do desígnio da simplificação administrativa de procedimentos, melhor regulamentação e reforço da eficácia de implementação da legislação ambiental resulta num compromisso reforçado deste Governo.

Neste âmbito, afigura-se fundamental mobilizar os apoios à modernização administrativa e capacitação da Administração Pública, com vista à adoção de soluções facilitadoras do cumprimento de obrigações por parte dos cidadãos e das empresas, visando a redução de custos de contexto da atividade económica.

Importa assim, garantir a efetiva desmaterialização de processos e serviços, impulsionada por alterações legislativas, regulamentares e outras que venham a ser implementadas.

Considera-se premente consolidar, integrar e operacionalizar os sistemas de informação sobre Ambiente, garantindo o acesso facilitado ao cidadão, e promover a disponibilização de informação e partilha de conhecimento em tempo útil.

Para o efeito, as medidas a implementar são as seguintes:

- No domínio do licenciamento ambiental, agilizar e simplificar a articulação entre o regime de avaliação de impacte ambiental e outros regimes jurídicos setoriais de controlo administrativo prévio de atividades poluentes, eliminando encargos burocráticos desproporcionados. Nesta perspetiva, o licenciamento único ambiental (LUA) deverá ser consolidado, no sentido de:
  - Proceder à efetiva articulação dos múltiplos procedimentos administrativos de controlo administrativo prévio em matéria ambiental;
  - Consagrar o licenciamento industrial zero, para as instalações que já reúnam todas as necessárias autorizações ambientais e sanitárias;
  - Eliminar exigências e encargos burocráticos excessivos em matéria ambiental, bem como custos de contexto desproporcionados.

Garantir uma maior eficácia da política de ambiente

De modo a atingir, de forma transversal, uma maior eficácia da política de ambiente e a concretização efetiva de benefícios ecológicos, o Governo irá:

- Criar um «Superfundo Ambiental», concentrando os diferentes fundos ambientais atualmente existentes (designadamente o Fundo Português de Carbono, o Fundo de Intervenção Ambiental, o Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos, o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e, eventualmente, o Fundo de Eficiência Energética), de modo a obter um instrumento com maior capacidade financeira para atuar na preservação dos recursos naturais, na prevenção de riscos e na reparação de danos ecológicos;
- Reunir, integrar e disponibilizar de forma sistemática a informação sobre o ambiente e o uso de recursos naturais, integrando-a com os instrumentos de gestão e acompanhamento do uso do território e com as obrigações de comunicação de informação a instituições internacionais;
- Disseminar as boas práticas de contratação pública ecológica (*green public*

procurement);

- Internalizar os custos associados ao uso e degradação de recursos naturais, designadamente prevendo mecanismos de pagamento por serviços ambientais, definindo um regime de compensação ambiental e regulamentando o seguro obrigatório de responsabilidade civil por danos ao ambiente;

- Reduzir a utilização dos combustíveis fósseis e a poluição do ar através da promoção de bairros com usos mistos (habitação, comércio, trabalho, escola e lazer), reduzindo as deslocações diárias e criando raízes sólidas na vida dos cidadãos, através da partilha e da produção local de bens e serviços;
- Lançar um programa nacional de recuperação de passivos ambientais e de tratamento de solos contaminados (*brownfields*);
- Lançar um programa de revitalização dos rios portugueses. Este programa deve, por um lado, recuperar a qualidade das águas dos rios e valorizar a sua dimensão paisagística e, por outro lado, tornar essas áreas um espaço de lazer qualificado e atrativo para as pessoas e o turismo, assim promovendo a singularidade dos ecossistemas e o relevo socioeconómico dos principais cursos de água;
- Desenvolver uma política de educação para a sustentabilidade e de sensibilização para a adoção de práticas ambientalmente adequadas.

26. VALORIZAR A ATIVIDADE AGRÍCOLA E FLORESTAL E O ESPAÇO RURAL

A ação do Governo assentará em três eixos principais: a exploração do potencial económico da agricultura, a promoção do desenvolvimento rural e o fomento de uma gestão florestal sustentável, procurando a eficácia em matéria de resultados, a eficiência em matéria de custos e a equidade em matéria de discriminação positiva para as zonas desfavorecidas, a pequena agricultura ou os jovens agricultores.

Para tal, o Governo pretende:

- Melhorar a qualidade dos produtos, a garantia da segurança alimentar e incrementar a produtividade dos fatores de produção, tendo em vista a internacionalização das fileiras agroalimentares e agroflorestais e a substituição de importações no mercado nacional;

- Reforçar o apoio à pequena agricultura, ao rejuvenescimento do tecido social das zonas rurais, com destaque para o empresariado agrícola e rural, e à promoção e reforço das estratégias e parcerias locais.
- Reforçar o ordenamento florestal e a produtividade das principais fileiras silvo-industriais;
- Apoiar a melhoria das organizações de produtores e a gestão interprofissional, assegurando a primazia da proteção da floresta face aos incêndios e aos agentes bióticos nocivos, a dinamização ambiental e económica dos espaços florestais sob a gestão do Estado, o estímulo para a certificação dos processos produtivos e a promoção da floresta de uso múltiplo (nomeadamente dos sistemas agrossilvopastoris e da floresta de montanha).

O desígnio político é Valorizar a atividade agrícola e florestal e o espaço rural:

No tocante à atividade agrícola e ao mundo rural, as Grandes Opções assentam em três eixos principais:

- A exploração do potencial económico da agricultura;
- A promoção do desenvolvimento rural;
- O fomento da gestão florestal sustentável.

Visa-se em geral nestes três eixos a *eficácia* em matéria de resultados, a *eficiência* em matéria de custos e a *equidade* em matéria de descriminação positiva para as zonas

desfavorecidas, a pequena agricultura e os jovens agricultores.

Em matéria de valorização económica das atividades agrícolas e florestais e respetiva canalização para o mercado, as orientações fundamentais dirigem-se à melhoria da qualidade dos produtos, à garantia da segurança alimentar e ao incremento da produtividade dos fatores de produção, tendo em vista a internacionalização das fileiras agroalimentares e agroflorestais e a substituição de importações no mercado nacional, na linha do macro objetivo específico, da obtenção do equilíbrio na balança comercial agrícola no horizonte alargado de duas legislaturas.

As grandes linhas de orientação são:

- Promover o desenvolvimento rural e a coesão territorial, nomeadamente reforçando o apoio à pequena agricultura, ao rejuvenescimento do tecido social das zonas rurais, com destaque para o empresariado agrícola e rural, e à promoção e reforço de estratégias e parcerias locais;
- Estimular a diversificação da base económica e a criação de emprego nas zonas rurais, a valorização dos produtos tradicionais e a produção de amenidades de lazer e recreio e de serviços ambientais;
- Incentivar e promover uma gestão multifundos, que envolva os municípios, as associações de desenvolvimento local e a administração desconcentrada do Estado;
- Valorizar os recursos florestais, reforçando o ordenamento florestal e a produtividade das principais fileiras silvo-industriais. Apoiar a melhoria das organizações de produtores e da gestão interprofissional, bem como a primazia da proteção das florestas face aos incêndios e aos agentes bióticos nocivos;
- Dinamizar ambiental e economicamente os espaços florestais sob a gestão do

Estado e promover a floresta de uso múltiplo, nomeadamente dos sistemas agrosilvopastoris e da floresta de montanha;

- Criar estímulos para a certificação dos processos produtivos e a promoção da floresta de uso múltiplo.

Serão prosseguidas no desenvolvimento das seguintes políticas:

- Assegurar a eficiência na transferência de apoios públicos;
- Promover a equidade das ajudas aumentando os apoios aos pequenos e aos jovens agricultores;
- Garantir a sanidade animal e a segurança alimentar;
- Estimular as formas de organização do sector, da comercialização, da distribuição e da internacionalização;
- Promover a competitividade das fileiras do setor agroalimentar e florestal pela transferência de conhecimento, experimentação, investigação e inovação nestes domínios;
- Expandir e tornar mais atrativo o regadio;
- Incentivar o empreendedorismo rural, facilitando o acesso a fatores de produção essenciais;
- Promover a reforma do sector florestal:
  - Promover a proteção dos recursos o que constitui um desígnio nacional prioritário para a sustentabilidade da floresta portuguesa, mitigando os incêndios florestais e a incidência de pragas e doenças, nomeadamente revendo e melhorando o programa de Sapadores Florestais, criando um Programa Nacional de Fogo Controlado, revendo o Programa Operacional de Sanidade Florestal e criando subprogramas operacionais para o controlo e

erradicação das principais pragas e doenças;

– Promover a gestão florestal, incentivando e apoiando e desenvolvendo diferentes modelos de gestão florestal, nomeadamente as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), os Fundos de Investimento Imobiliários Florestas, as sociedades de Gestão Florestal, bom como apoiar o movimento associativo florestal, bem como incentivando e estimulando a certificação da gestão florestal sustentável e a criação de novas áreas de negócio no mercado florestal;

– Transformar as matas nacionais em áreas de referência, salvaguardando os valores naturais e maximizando o valor obtido com a sua gestão ativa;

– Promover o aumento da produção em particular do pinheiro bravo, sobreiro e azinheira apoiando o desenvolvimento das fileiras, criando estímulos para a certificação da gestão florestal, com vista aumentar a rentabilidade dos proprietários florestais e assegurar a sustentabilidade do fornecimento de matéria-prima nacional à indústria de base florestal;

– Rever o quadro jurídico vigente da plantação com espécies florestais de rápido crescimento;

– Promover, em articulação com Informação Predial Única, a progressiva elaboração do Cadastro da Propriedade Rústica, nomeadamente nos territórios sob gestão das ZIF;

– Promover e apoiar o desenvolvimento e a instalação de sistemas florestais de uso múltiplo que promovam uma gestão ordenada dos recursos, e promovam o aumento do contributo da caça, da pesca, da silvopastorícia, da apicultura, da produção de cogumelos silvestres, de frutos secos e de outros produtos não lenhosos tais como a resina, bem como o recreio e turismo no espaço rural,

como forma de estimular a geração de riqueza no interior do país;

– Apoiar a investigação aplicada para o aumento da produtividade e de novos modelos de silvicultura, contribuindo para a valorização dos serviços silvo-ambientais prestados pelos espaços florestais, e o desenvolvimento das fileiras e o aumento da rentabilidade dos proprietários florestais;
– Assegurar a revisão dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, instrumento de política sectorial essencial para a gestão territorial e ordenamento da floresta nacional.

27. LIDERAR A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

O desempenho energético tem um impacto muito importante na competitividade da economia, razão pela qual é essencial continuar a investir neste sector de forma a, nomeadamente, torná-lo mais competitivo e sustentável.

O desígnio central da política energética deve assim ser a redução dos custos energéticos, aproximando-os das médias europeias, para as empresas e consumidores domésticos, nomeadamente através da promoção da eficiência energética, do combate à dependência externa, da diversificação das fontes primárias e da continuação da redução das "rendas excessivas" dos seus principais operadores.

Todas estas medidas devem ser fortemente apoiadas pelo desenvolvimento tecnológico e a inovação.

Afirmar Portugal como fornecedor energético da Europa

Para poder explorar plenamente o seu potencial de produção das energias renováveis, nomeadamente de origem solar, Portugal deve passar a encarar esta última como um bem transacionável, numa lógica de exportação. A partir de determinada escala, porém, é necessário reforçar as interligações elétricas com a Europa, o que permitirá rentabilizar o facto de termos o maior número de horas de exposição solar da UE,

afirmando-nos como um fornecedor de energia limpa para todo o espaço económico europeu.

Por outro lado, face às instabilidades geopolíticas recentes, o terminal de Gás Natural Liquefeito (GNL) de Sines poderá vir a funcionar como porta de entrada de gás natural para o centro da Europa, constituindo-se assim como uma alternativa relevante a outros abastecimentos. Para tal, será necessário investir em gasodutos de ligação com Espanha e desta com o centro da Europa.

Neste âmbito, o Governo irá:

- Dar prioridade, nas negociações europeias, ao desenvolvimento das redes europeias de energia e ao reforço das interligações, designadamente entre a Península Ibérica e o resto da Europa;
- Garantir que os corredores definidos para as ligações elétricas transeuropeias permitam o escoamento para a Europa de energia solar produzida em território nacional;
- No âmbito do conjunto de projetos incluídos no programa Co*nnecting European Facility*, promover a interligação da rede de gás natural nos dois sentidos com Espanha e desenvolver uma rede ibérica de ligação aos portos recetores de GNL, designadamente Sines, e aos principais centros de consumo;
- Insistir na implementação de corredores de gás natural para ligação com a Europa além-Pirenéus, de modo a reduzir a dependência dos recursos energéticos provenientes de leste até cerca de 20% das suas atuais importações de gás natural.

Incentivo às renováveis

Portugal, atendendo às suas condições naturais, pode e deve estar na vanguarda da promoção das fontes renováveis no consumo final de energia. Para tal, o Governo pretende:

- Reavaliar o Plano Nacional de Barragens, no que diz respeito às barragens cujas

obras não se iniciaram;

- Incentivar o desenvolvimento de mini-hídricas (com pouco impacto ambiental e bastante potencial para, de forma disseminada pelo território, revitalizar o setor da construção), preferencialmente dotadas de sistemas de bombagem reversível (para armazenamento de energia);
- Aproveitar o facto de Portugal ter o território da UE com maior número de horas de exposição solar e bastante vento, atraindo projetos de centrais solares e/ou eólicas cuja quota de renováveis se destine exclusivamente a outros Estados-Membros (designadamente por via do reforço das interligações);
- Lançar, em parceria entre o Estado e as autarquias locais, um programa de microgeração em estabelecimentos públicos (escolas, centros de saúde, equipamentos desportivos, quartéis, esquadras, mercados, etc.), designadamente a partir da energia solar. O investimento inicial ficará, em grande medida, a cargo de empresas de serviços energéticos (ESE), as quais serão remuneradas ao longo de vários anos, em função das receitas obtidas com a venda da eletricidade produzida. Serão negociadas com a banca linhas de crédito dedicadas, com condições especiais, a que as ESE poderão recorrer para financiar a instalação dos equipamentos de microgeração;
- Fomentar a produção descentralizada de energia renovável, sem necessidade de subsidiação, seja para autoconsumo, seja para venda à rede a preços de mercado. A fim de tornar esta opção mais atrativa, mas ainda sem custos para o sistema, será admitida a possibilidade de, no regime de autoconsumo, a energia em excesso injetada na rede compensar os consumos de eletricidade em horas de vazio;
- Promover a agregação (*pooling*) virtual de produtores-consumidores de energia, relativamente a centrais dedicadas de mini-geração de eletricidade a partir de fontes renováveis, sem qualquer subsidiação tarifária e, portanto, sem onerar o sistema elétrico;

- Fomentar a instalação de painéis solares para aquecimento de água (solar térmico);
- Incentivar a utilização de biomassa florestal, designadamente proveniente de resíduos, limpezas ou desbastes, não só para diversificar as fontes de energia, mas também como forma de contribuir para a sustentabilidade da floresta portuguesa e a prevenção de incêndios;
- Avaliar e testar o potencial de produção de energia renovável (designadamente eólica) em áreas *offshore*.

Energia mais limpa e mais barata

Ao contrário da ideia propalada, energia limpa (produzida a partir de fontes renováveis) não é, necessariamente, sinónimo de tarifas mais caras. Uma parte considerável dos Custos de Interesse Económico Geral, que encarecem a tarifa da eletricidade, não está relacionada com a produção de eletricidade a partir de fontes renováveis.

De resto, uma política hostil às energias renováveis não levou à redução do preço da eletricidade, nem tão-pouco à redução do défice tarifário. Pelo contrário, não obstante a retórica austeritária e de redução de custos, o défice tarifário aumentou nos últimos quatro anos, superando já os 5 000 milhões de euros. O Governo demonstrará que é possível aproveitar o enorme potencial endógeno de produção de energia renovável sem aumentar as tarifas pagas pelos consumidores e, em acréscimo, reduzindo progressivamente o défice tarifário.

Para o efeito, o Governo irá:

- Conter os custos decorrentes do défice tarifário, aproximando-os dos custos reais de financiamento nos mercados financeiros;
- Aproveitar o fim do regime de revisibilidade dos Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual, em 2017, para aumentar a quota de renováveis sem correr o risco de tal implicar um aumento das compensações a pagar aos produtores já

instalados;

- Limitar a remuneração da energia hidroelétrica em anos de seca, à semelhança do que se fez em Espanha;
- Renegociar as concessões no setor da energia, para assegurar uma partilha equitativa, entre o Estado (concedente) e os concessionários particulares, dos ganhos entretanto obtidos;
- Assegurar uma transição gradual e progressiva do atual modelo de bonificação das tarifas (*feed-in*) para um sistema de remuneração da energia renovável a preços de mercado, eventualmente acompanhado de um mecanismo de transação de certificados verdes (que representam o valor da componente ambiental da eletricidade renovável);
- Redesenhar a tarifa social no sentido de a tornar automática para agregados familiares de baixos recursos e beneficiários de prestações sociais sujeitas a condição de recursos; no caso dos consumidores que, não auferindo prestações com a natureza anterior, se encontrem em situação vulnerável, a nota de rendimentos emitida pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) permitirá o cumprimento dos requisitos para a atribuição da tarifa social; os consumidores que, pelo seu nível de rendimento, estão hoje dispensados de apresentar declaração de rendimentos, deverão passar a fazê-lo para obter a nota de rendimentos da AT e, dessa forma, aceder à tarifa social; o acesso à tarifa social dá acesso automático ao Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia;
- Retirar da fatura da energia elétrica a contribuição do audiovisual e incorporá-la no universo das comunicações sem perda de receita para a Rádio e Televisão de Portugal, S. A..

Estimular a concorrência e a competitividade energéticas

O setor da energia tem sido cronicamente avesso à concorrência. Ainda que nos últimos anos tenha havido sucessivas vagas de liberalização deste setor, estas nunca produziram plenamente os efeitos esperados, o que se demonstra pelo facto de este mercado continuar dominado por um pequeno número de grandes empresas, em

regras os operadores históricos (ou incumbentes). Urge, pois, contrariar este estado de coisas, introduzindo maior concorrência neste mercado, em benefício dos consumidores, das empresas e, em geral, da competitividade da economia portuguesa.

Estimular a concorrência e a competitividade energéticas

O setor da energia tem sido cronicamente avesso à concorrência. Ainda que nos últimos anos tenha havido sucessivas vagas de liberalização deste setor, estas nunca produziram plenamente os efeitos esperados, o que se demonstra pelo facto de este mercado continuar dominado por um pequeno número de grandes empresas, em regras os operadores históricos (ou incumbentes). Urge, pois, contrariar este estado de coisas, introduzindo maior concorrência neste mercado, em benefício dos consumidores, das empresas e, em geral, da competitividade da economia portuguesa. Com este objetivo, o Governo irá:

- Estimular uma maior concorrência na comercialização de eletricidade e gás, designadamente fomentando o aparecimento de novos agentes económicos e de ofertas comerciais diferenciadas, inovadoras e ajustadas a diferentes tipos de consumo;
- Aumentar, na ótica do consumidor doméstico, a percetibilidade e comparabilidade das tarifas, consumos e faturações de energia.

Impulso à eficiência energética

Pelo exemplo que deve ser dado pelo Estado – responsável por elevados desperdícios de energia, com consequências nefastas não só para o ambiente, como em termos de despesa pública – o Governo pretende implementar medidas ativas de eficiência energética. Adicionalmente, importa tornar toda a economia muito mais eficiente do ponto de vista energético, com vantagens óbvias para as empresas e os cidadãos. Para tal, e com vista a alcançar um paradigma energeticamente mais eficiente, o Governo irá:

- Definir objetivos, metodologias e formas de premiar os ganhos de eficiência por

parte de instalações intensamente consumidoras de energia (como fábricas, armazéns, grandes superfícies comerciais, hospitais, hotéis, etc.);

- Promover iniciativas de *fuel switching*, designadamente por parte de empresas produtoras de bens transacionáveis, gerando assim poupanças de energia e aumentando a respetiva competitividade;
- Elevar os parâmetros de eficiência energética do edificado, por via da aposta na reabilitação urbana, com preocupações ao nível da escolha dos materiais utilizados, das soluções térmicas e de isolamento adotadas e da instalação de equipamentos de poupança e/ou produção eficiente de energia;
- Adotar, em articulação com os municípios, um conjunto de ações especificamente dirigidas à promoção da eficiência energética no setor dos transportes;
- Promover a reconversão de veículos e frotas, para que passem a utilizar como combustível o gás natural, de menor intensidade carbónica, designadamente mediante soluções *flexfuel* para veículos pesados;
- Estabelecer, na Administração Central do Estado, uma priorização e um calendário detalhado de ações de eficiência energética – ao nível dos edifícios, das frotas e das compras públicas – decomposto ao nível de cada ministério;
- Instituir metas obrigatórias de substituição de iluminação interior na Administração Pública por soluções mais eficientes (LED, por exemplo);
- Recuperar, amplificar e, acima de tudo, agilizar o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública – ECO.AP. Este programa deve ser simplificado e passar a incorporar outros potenciais de redução e poupança associados a consumos de combustíveis, consumos de eletricidade, consumos de água, consumos de papel e resíduos produzidos;
- Dedicar um envelope financeiro de 5 milhões de €/ano para o lançamento de um concurso anual de eficiência energética, em que quer as próprias entidades administrativas, quer ESE serão convidadas a apresentar projetos de eficiência

energética na Administração Pública;

- Integrar a gestão de frotas de transporte do Estado, sob o ponto de vista da redução de consumos e da adoção de estratégias de eficiência;

- Explorar as potencialidades da energia cinética do tráfego e das infraestruturas pesadas de transportes, bem como da energia obtida a partir das redes de transporte de água ou dos sistemas de ventilação e arrefecimento existentes em grandes infraestruturas urbanas;
- Estabelecer uma parceria com os municípios para a reconversão da iluminação pública, designadamente mediante a substituição dos atuais sistemas por soluções mais eficientes (LED, por exemplo). A execução deste programa estará associada ao termo das atuais concessões municipais de distribuição de energia elétrica em baixa tensão e à sua renovação através de procedimentos obrigatoriamente concorrenciais, mediante concursos públicos de escala municipal ou intermunicipal, em que a adoção de soluções mais eficientes de iluminação pública funcionará como critério de escolha;
- Lançar um vasto programa de substituição de lâmpadas nos setores residencial e de serviços, tomando por base o modelo e ampliando o âmbito de aplicação de alguns projetos apoiados pelo Plano de Promoção da Eficiência no Consumo, da responsabilidade da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos;
- Impor um tributo desincentivador da aquisição de eletrodomésticos ou outros equipamentos eletrónicos com classificação energética igual ou inferior a B;
- Empregar estratégias alternativas de financiamento de medidas ativas de eficiência energética, nomeadamente através da contratualização com ESE, que concebem, financiam e executam projetos de redução de consumos energéticos,

sendo remuneradas pelo valor da poupança assim obtida.

Promover um transporte público de qualidade

É necessário proporcionar aos cidadãos serviços de transporte público de qualidade, cómodos, rápidos, integrados, de acesso fácil e inteligível (em matéria de percursos, horários, custos, etc.) para o utilizador. Por outro lado, através de uma mobilidade mais inclusiva pretende-se fomentar a coesão social, maximizando a acessibilidade de todos os cidadãos, sem exceção, reduzindo assim as desigualdades de oportunidades no trabalho, na educação e no acesso à cultura. Para atingir estes objetivos, o Governo irá:

- Promover o funcionamento em todo o país de serviços de transporte público de qualidade (rodoviário e ferroviário, coletivo e individual, com ou sem condutor), com horários e frequências ajustados às necessidades dos utilizadores;
- Estimular a criação de estações-hub intermodais que facilitem a ligação de diferentes modos de transporte e serviços de mobilidade, e que sejam em si centralidades que contribuam para o desenvolvimento local;
- Incentivar a integração modal em termos de bilhética, tarifário, percursos e horários e gestão de custos pelo utilizador, aumentando a comodidade das deslocações com recurso a diversos modos de transporte, incluindo não só os transportes públicos pesados como os sistemas de mobilidade suave (*sharing*, pedonal, bicicleta, elétrico, elevadores);
- Incentivar o desenvolvimento de plataformas digitais que simplifiquem e integrem numa base comum e acessível no telemóvel toda a informação ao utilizador, nomeadamente no que respeita à simulação do percurso, aos horários em tempo real e ao custo efetivo da viagem. De igual forma, procurar-se-á estimular a desmaterialização dos sistemas de bilhética;

- Promover o desenvolvimento dum sistema universal e integrado de pagamento de mobilidade (Cartão da Mobilidade), através do qual o cidadão possa aceder a todos os serviços de transportes públicos, estacionamento, portagens, aluguer de veículos em sistemas partilhados ou carregamento de veículos elétricos;
- Criar um «passe família» para os transportes públicos urbanos, bem como bilhetes de grupo (para 5 ou mais pessoas);
- Reforçar e uniformizar os descontos em transportes públicos para estudantes até aos 25 anos;
- Contribuir para o desenvolvimento de políticas de responsabilidade social por parte de grandes empregadores e geradores de procura, que incentivem a adoção e promoção de soluções de transporte público sempre que este seja eficiente;
- Promover períodos experimentais do sistema de transportes públicos para pessoas que habitualmente optam pelo automóvel nas suas deslocações pendulares.

Implementar novos conceitos de mobilidade

A par do transporte público há que considerar, hoje em dia, outros conceitos e formatos de mobilidade urbana, que permitam reduzir a pressão do tráfego rodoviário, combatendo a poluição, propiciando maior rapidez e flexibilidade de deslocação e, simultaneamente, promovendo o bem-estar e qualidade de vida das populações. Neste domínio, o Governo irá:

- Estimular os modos de transporte suaves, como a bicicleta e o pedonal;
- Desenvolver e aplicar um Plano de Promoção da Bicicleta e outros modos de mobilidade suave;

- Favorecer a mobilidade suave não só no interior de cada concelho, mas também ao nível intermunicipal, reduzindo a distância entre cidade e subúrbios através da partilha de infraestruturas de mobilidade suave e a criação de áreas verdes comunicantes;
- Fomentar a construção de infraestruturas cicláveis, tendo em conta três perfis de utilizadores e três diferentes funções: a prática desportiva, a prática de turismo e lazer e a mobilidade urbana;
- Permitir o transporte de bicicletas em transportes públicos (designadamente no comboio e no metro);
- Reduzir a área ocupada pelo transporte individual, nas vias e no estacionamento, favorecendo o uso do transporte público e a mobilidade suave, em especial a mobilidade pedonal e ciclável, como forma de promoção da mobilidade jovem e da acessibilidade por cidadãos seniores;
- Incentivar os operadores de serviços de *car sharing* e *bike sharing*;
- Incentivar a implementação de serviços de *Bus Rapid Transit*, que combinam a capacidade e velocidade do metro ligeiro a um custo muito inferior;
- Promover serviços de transporte flexível e *on demand*, sempre que tal seja adequado, nomeadamente em regiões e horários de baixa procura.

Impulsionar e expandir a mobilidade elétrica

Tendo sido travado o projeto da mobilidade elétrica, o que inviabilizou assim a formação de um *cluster* industrial no nosso País em torno desta tecnologia.

Importa, agora, retomar o desígnio da mobilidade elétrica, vital para substituir progressivamente a dependência dos combustíveis fósseis no transporte rodoviário, com as inerentes emissões de GEE, por um maior consumo de eletricidade renovável.

Desenvolver o cluster tecnológico da energia

O próximo Governo deve assegurar a manutenção do *cluster* eólico criado no nosso País e fomentar o surgimento de um *cluster* equivalente em redor da energia fotovoltaica. A par disso, a mobilidade elétrica constitui uma oportunidade única de desenvolvimento dum novo *cluster* tecnológico e industrial – abarcando pontos de carregamento, gestão de redes inteligentes de carga, bem como baterias e outros componentes para a indústria de veículos elétricos – que não podemos desperdiçar. Assim, o Governo desenhará, no âmbito do Portugal 2020, programas e linhas de apoio que permitam estimular:

- A investigação científica aplicada quanto a tecnologias limpas e novos métodos de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis;
- A articulação entre a indústria e as instituições de I&D para a produção de soluções de armazenamento energético;
- A indústria de componentes para os veículos elétricos, motores elétricos e baterias, bem como da infraestrutura de carregamento;
- O *upgrade* da indústria de produção e montagem de veículos de duas rodas – motos, scooters e bicicletas – para o segmento elétrico;
- A formação de técnicos para as indústrias de fabrico e reparação de veículos elétricos e seus componentes;
- A criação de laboratórios vivos de demonstração de novas soluções na mobilidade elétrica: ao nível dos veículos, com destaque para novas aplicações da mobilidade elétrica, como os transportes públicos, o transporte de mercadorias ou a logística urbana; e do carregamento inteligente, integrado com as *smart grids* e geração de energia renovável descentralizada, com destaque para o V2G (*vehicle to grid*) e V2H (*vehicle to home*).

28. INVESTIR NA CULTURA

A Cultura é, por excelência, um pilar da democracia, o fator identitário nacional, e reflete expressivamente o modo como as comunidades se relacionam com o seu património cultural, com as artes, e com a criação intelectual. Democratizar o acesso e o envolvimento da população com todas as áreas da Cultura constitui um desígnio maior da governação, que deverá ser assumido na sua transversalidade sectorial. Tal significa contar com o envolvimento ativo de todos os departamentos governamentais como fator chave e decisivo das políticas de coesão nacional, de redução das assimetrias territoriais, fomentando o desenvolvimento e a estabilidade territorial das populações. Cultura e qualidade de vida são indissociáveis.

Nesse sentido, e de modo a tornar tangíveis os resultados da ação governativa, impõe-se privilegiar e estimular ativamente o trabalho em rede, desenvolvido aos diversos níveis da administração central, regional e local, com o necessário envolvimento por parte dos diversos agentes e criadores culturais, potenciando e otimizando os recursos existentes, de modo a garantir um efetivo acesso das comunidades à cultura e à produção cultural.

O aprofundamento da descentralização administrativa, com uma maior responsabilização das estruturas territoriais, dotadas progressivamente de meios técnicos e de investimento reforçados, com maior aproximação às realidades locais, será indutor de um progressivo crescimento da atividade cultural, no quadro do crescimento económico e social do país.

O património cultural, especialmente nas suas vertentes de conservação, recuperação, reabilitação, valorização e divulgação, deverá ser entendido e assumido como um recurso económico essencial ao desenvolvimento sustentável do território, como fator de empregabilidade e coesão, em estreita articulação com as diferentes áreas da economia nacional.

As artes, a formação de públicos, a produção criativa e as artes performativas deverão igualmente ser estimuladas pelo fomento de redes nacionais e territoriais, disseminando a sua ação de proximidade junto das populações e multiplicando, assim, a oferta e a procura, bem como a importância do seu serviço na vida das comunidades, em estreita articulação com os municípios, as escolas e os demais agentes regionais e locais.

A língua portuguesa, a cultura lusófona e o património de expressão portuguesa no mundo, constituem também ativos estratégicos que deverão ser politicamente assumidos, e devidamente enquadrados na política cultural do Governo.

Património Cultural

- Reforçar os pólos de decisão regionais, dando maior proximidade territorial à ação cultural.
- Criar e operacionalizar de fundos interministeriais que permitam articular o acesso a investimentos de natureza cultural e patrimonial, extensivos à iniciativa privada.
- Instituir a gratuitidade de acesso aos museus e monumentos para jovens até aos 30 anos, durante os fins-de-semana e feriados.
- Revitalizar as redes patrimoniais existentes, como a rede de Mosteiros Portugueses Património da Humanidade, a Rota do Património Mundial e a Rota das Catedrais.
- Desenvolver a oferta pública de museus e monumentos nacionais, e flexibilizar o seu modelo de gestão, com maior autonomia.
- Consolidar e aumentar os acervos de arte contemporânea, no quadro do modelo existente, com uma melhor articulação dos intervenientes.

- Lançar as bases e desenvolver o projeto de criação de um Arquivo Sonoro Nacional.
- Intensificar e sistematizar a digitalização dos arquivos e fontes documentais nacionais.
- Promover estratégias e metodologias para o tratamento e divulgação do património arquivístico comum aos países da CPLP.
- Valorizar o acervo arquivístico da RTP, pela sua articulação com o Arquivo Nacional das Imagens em Movimento.
- Lançar um programa faseado de recuperação do património classificado, assente na mobilização de fundos comunitários e na simplificação de procedimentos para a realização de intervenções, que passará também pelo investimento na formação de mão-de-obra qualificada, em articulação com os diferentes sectores da reabilitação do edificado.
- Criar mecanismos de cooperação ativa entre o turismo e a cultura, no quadro de uma crescente procura no sector do turismo cultural.

Valorização Económica da Atividade Cultural e Artística

- Colaboração com áreas como a educação, juventude e o turismo, numa abordagem transversal das artes, articulada entre a administração central, regional e local, promotores e produtores privados, para aprofundamento da relação da criação artística e das indústrias culturais e criativas com outros domínios, numa lógica de benefício mútuo.
- Elaboração de um plano que integre os diversos setores envolvidos, para a consolidação de uma estratégia de formação, acesso a financiamento, internacionalização e proteção da propriedade intelectual adequada ao potencial económico da criatividade.
- Criação de uma marca nacional para a certificação, valorização e promoção nacional e internacional das artes e ofícios tradicionais.

- Fomento de meios e conteúdos digitais para um maior acesso à informação sobre o setor cultural e criativo, desde a divulgação de iniciativas artísticas a programas de financiamento nacionais e internacionais.
- Dinamização do setor artístico, procurando a proximidade e o diálogo com os agentes culturais, propondo soluções de transparência e simplificação dos procedimentos de acesso ao financiamento e tentando reforçar e, onde necessário, reajustar o processo de avaliação e acompanhamento destas entidades.
- Analisar o quadro normativo de apoio às artes, num ambiente colaborativo e de auscultação, visando a sua atualização ao contexto nacional e internacional em que os agentes culturais operam e procurando a simplificação dos procedimentos de acesso.
- Incentivar os estágios profissionais, tanto da área artística como da área técnica, no sentido de facilitar a inserção de jovens no mercado de trabalho.
- Valorização dos Teatros Nacionais como pólos de criação nacional, incentivando a prossecução de projetos plurianuais com a necessária confiança, o que é essencial para a sua missão. Pretende-se conjugar instituições com um importante legado histórico, colocando-as igualmente ao serviço da fruição e da criação nacional e internacional contemporânea, descentralizando a sua ação pelo território nacional;
- Continuar a promover o investimento no cinema e no audiovisual nacional, incentivando a sua produção, a descoberta de novos talentos, a capacidade de produção, a inovação e as potencialidades nacionais.
- Simplificar e tornar mais acessível o apoio público ao cinema.
- Promoção de projetos e medidas que visem a cativação de público para as salas de cinema, como é o caso da Festa do Cinema.
- Aprofundar o Plano Nacional de Cinema, criado com o objetivo de formar públicos

escolares para o cinema, alargando o seu âmbito, progressiva e sustentadamente, ao território nacional, com vista ao acréscimo do número de escolas e alunos envolvidos, de professores abrangidos pelas ações de formação, dos momentos de visionamento e dos filmes disponíveis.

- Com o objetivo de colmatar a falta de oferta cinematográfica no interior do país, promover novas edições do «Cinema Português em Movimento».

Divulgar os criadores nacionais no Estrangeiro

- Reforço da política de internacionalização das artes, através do apoio aos agentes culturais, do acolhimento de programadores e curadores estrangeiros, e da representação institucional nos principais eventos internacionais das várias áreas artísticas.
- Estabelecimento de parcerias estratégicas intersectoriais com vista a reforçar mecanismos de circulação e extensão do ciclo de vida dos projetos expositivos nas participações e representações portuguesas em alguns dos principais eventos internacionais de arquitetura, artes plásticas e design.
- Desenvolver ações que promovam a visibilidade do cinema e do audiovisual português, melhorem a sua competitividade no panorama internacional e sobretudo o reconhecimento da sua qualidade e singularidade.
- Privilegiar a afirmação do cinema e do audiovisual português nos festivais e feiras do setor, como Berlim e Cannes, com o intuito de reforçar a promoção internacional do cinema e do audiovisual português, e reforçar iniciativas que visem atrair o interesse de distribuidores e exibidores e demais parceiros estrangeiros, como o Programa CPLP Audiovisual e o 1.º Mercado Internacional do Audiovisual dos Países de Língua Portuguesa.
- Analisar mecanismos e instrumentos que potenciem a internacionalização de Portugal como destino da produção cinematográfica e audiovisual de forma

sustentada e a longo prazo.

Comunicação Social

- Assegurar as liberdades de expressão e informação dos órgãos de comunicação social.
- No quadro das liberdades e garantias fundamentais que compete ao Estado assegurar, será dada especial atenção a domínios críticos como a oferta digital terrestre, a concentração e a transferência da propriedade, e a política de incentivos aos órgãos de comunicação social.

Imprimir um carácter transversal à política cultural e desenvolver o trabalho em rede entre a administração central e local

O Governo assume como prioridade neste domínio o restabelecimento do Ministério da Cultura como primeiro promotor de uma política cultural coerente e sustentada e como interlocutor privilegiado com as demais tutelas, promovendo, em simultâneo, o trabalho em rede com os centros de decisão locais e regionais e reforçando a sua iniciativa e capacidade. Para tal, o Governo pretende:

- Transferir para o nível de decisão regional competências de tutela patrimonial e de apoio à criação de âmbito territorial local;
- Reforçar a articulação e melhor operacionalização das linhas de financiamento e apoios à cultura, nomeadamente estabelecendo fundos interministeriais que permitam articular os investimentos de incidência cultural dos vários ministérios e criar mecanismos transparentes de cofinanciamento de projetos culturais entre a Administração central, regional e local e promotores e produtores privados.

29. GARANTIR A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL

Neste âmbito, a atuação do Governo assume o compromisso de defender e fortalecer o Estado Social, de implementar uma estratégia de combate à pobreza e à exclusão

social, de implementar políticas que promovam o emprego digno e o salário justo, de garantir a sustentabilidade da Segurança Social e a reposição dos mínimos sociais.

O Governo assumirá como prioridade a realização de uma avaliação rigorosa da situação do sistema de Segurança Social, procurando melhorar a respetiva sustentabilidade (financeira, económica e social), encontrando novas fontes de financiamento, a sua justiça, combatendo a fraude e a evasão e completando a convergência entre o setor público e o setor privado e, finalmente, a transparência do sistema.

Promover uma gestão sustentável e transparente da Segurança Social mediante a avaliação rigorosa da evolução do sistema

Pela construção da confiança nas políticas públicas e no sistema de Segurança Social - um ativo valioso que pretende preservar – o Governo propõe simplificar, aproximar e facilitar o acesso dos cidadãos à informação, bem como reforçar a solidariedade entre as gerações. Mas a confiança exige, igualmente, estabilidade e previsibilidade nas regras e garantia de sustentabilidade para que as gerações futuras possam aceder a direitos e oportunidades idênticas. Neste sentido, o Governo entende que qualquer reforma deverá resultar de estudos prévios transparentes, disponibilizando informação estatística rigorosa e clara. Deste modo, o Governo irá:

- Avaliar com rigor a evolução do sistema de Segurança Social nos últimos anos, o impacto das medidas tomadas e os efeitos da crise económica nos equilíbrios financeiros dos sistemas de pensões, bem como os novos desafios decorrentes das transformações demográficas e do mercado de trabalho;
- Promover estudos transparentes – retrospetivos e prospetivos – disponibilizando informação atualizada, rigorosa e clara para o escrutínio de todos;
- Acompanhar e monitorizar permanentemente as políticas sociais e do estado da Segurança Social, contribuindo para uma avaliação das políticas e definição de recomendações;

- Criar um Sistema de Estatísticas da Segurança Social, que permitirá a divulgação atempada dos dados relevantes, contributivos e prestacionais, permitindo avaliar a evolução das políticas face aos seus objetivos e avaliar impactos sociais, bem como avaliar os procedimentos das entidades e serviços que promovem as políticas no terreno;
- Promover uma gestão pública cuidada e criteriosa do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, bem como o seu reforço.

Gerir de forma reformista o sistema de Segurança Social visando reforçar a sua sustentabilidade, equidade e eficácia redistributiva

A melhoria das condições de sustentabilidade (financeira, económica e social) do sistema de Segurança Social deverá ter em consideração: a idade da reforma e a esperança de vida, a evolução demográfica do país, as mudanças no mercado laboral e a taxa de substituição do rendimento, bem como a eficácia dos sistemas contributivos em termos de equidade e de combate à evasão e à fraude.

Neste quadro, propõe-se o Governo a:

- Estudar o reforço do financiamento e da sustentabilidade da Segurança Social, através da diversificação das suas fontes de financiamento;
- Garantir a não alteração das regras de cálculo das prestações já atribuídas a título definitivo;
- Reavaliar o fator de sustentabilidade face às alterações ocorridas, quer de contexto, quer legislativas;
- Reavaliar as isenções e reduções da taxa contributiva para a Segurança Social;

Combater a fraude e a evasão contributivas e prestacionais

Neste domínio, define-se como prioritário o estabelecimento de planos de combate à fraude e à evasão contributiva e prestacional, potenciando a eficácia e a eficiência na cobrança da receita contributiva, através da desburocratização de procedimentos, melhoria das metodologias de atuação e utilização crescente de novas tecnologias, com vista a diminuir o *stock* da dívida e a aumentar os recursos financeiros da Segurança Social. O Governo irá:

- Alterar o processo de declaração de remunerações à Segurança Social, através da implementação de declarações de remuneração oficiosas, reforçando a eficácia na deteção de comportamentos de subdeclaração e minimizando o risco de evasão contributiva;
- Repor a relevância das ações de fiscalização e dos respetivos resultados, de forma a direcionar as ações de fiscalização para zonas e grupos mais suscetíveis de gerar situações de incumprimento;
- Flexibilizar e reforçar os mecanismos de cobrança da dívida, por via do aperfeiçoamento do processo de participação de dívida, da agilização dos procedimentos para pagamento e celebração de planos de pagamento, com particular enfoque na viabilização das empresas;
- Aperfeiçoar e tornar mais eficaz o processo de recuperação de pagamentos indevidos e reduzir o volume de prestações sociais atribuídas indevidamente através do desenvolvimento de procedimentos automáticos para controlo periódico de qualidade de dados, do enriquecimento do sistema de informação, do reforço do cruzamento automático de dados e da agilização nos procedimentos para a celebração de planos de pagamento, bem como a melhoria do processo de compensação entre débitos e créditos no sistema previdencial.

Assegurar a harmonização no progresso do regime da CGA com o regime geral da Segurança Social

A retoma de um percurso de convergência do Regime da Caixa Geral de Aposentações (CGA) com o Regime Geral de Segurança Social (RGSS), iniciado há mais de uma década, permite a assunção de uma convergência total, passando a trata-se de forma igual os futuros pensionistas de ambos os regimes. O Governo propõe-se adotar um regime totalmente convergente entre a CGA e o RGSS, garantindo a harmonização progressiva dos diferentes regimes no que concerne à formação e às regras de cálculo das pensões, de forma a assegurar um tratamento mais igual e a eliminar as discrepâncias que ainda subsistem.

Simplificar e tornar mais transparente o sistema de prestações sociais

A confiança dos cidadãos num regime de Segurança Social assenta, em grande medida, na qualidade, proximidade, acessibilidade e na facilidade de relacionamento, com base no acesso à informação sobre direitos e deveres, garantindo uma interação permanente entre os contribuintes e beneficiários e a segurança social. Os canais de relacionamento com a Segurança Social – *online*, telefónico e presencial – deverão ser integrados e complementares entre si, de modo a assegurar uma cobertura e um dimensionamento adequados.

Assim, a prossecução destes objetivos leva o Governo a:

- Proceder a uma avaliação global dos sistemas previdencial e de proteção social de cidadania, estudando-se opções de simplificação institucional e de simplificação da malha de prestações sociais, assegurando sempre nas medidas que dele resultem a proteção das atuais beneficiários de prestações e o reforço da eficácia global do sistemas;

- Promover a desmaterialização dos processos de atendimento, privilegiando o atendimento *online*, mas conciliando-o com um atendimento telefónico com uma

efetiva capacidade de resposta e com horários adaptados às necessidades dos cidadãos, e com um atendimento presencial com adequada cobertura territorial, focado em particular naqueles que tenham maior dificuldade no acesso aos restantes canais de atendimento (por ex., através da disponibilização de serviços públicos em balcões especificamente dirigidos a cidadãos seniores);

- Implementar novas funcionalidades que permitam a consulta da carreira contributiva e o histórico de prestações auferidas, a previsão do valor da pensão a receber e a submissão *online* de requerimentos, assim como a exploração do potencial dos dispositivos móveis enquanto canais emergentes de comunicação, garantindo-se a possibilidade de uma interação permanente entre contribuintes e beneficiários e a Segurança Social.

30. MELHOR JUSTIÇA FISCAL

Um sistema fiscal justo deve tratar de forma diferente quem tem mais rendimentos e contribuir para a correção de desigualdades injustificáveis que impeçam quem tem menos rendimentos de beneficiar de efetivas oportunidades de desenvolvimento e evolução social.

Além disso, um tratamento fiscal justo implica estabilidade e previsibilidade nas regras relativas aos impostos, para que as pessoas e as empresas possam ter confiança para tomar decisões. A vida das pessoas e o sucesso dos projetos empresariais depende de uma certa estabilidade e previsibilidade. Não é possível planear e programar projetos de vida e tomar decisões relativas a investimentos pessoais e empresariais sem um quadro fiscal minimamente estável destinado a garantir que uma boa decisão tomada num certo contexto fiscal não se transforma numa má decisão por esse contexto ter mudado.

Um tratamento fiscal justo exige ainda um combate sem tréguas à fuga ao pagamento dos impostos e à eficácia na sua cobrança. Numa situação em que é exigido mais às

pessoas e às empresas é especialmente inaceitável que alguns tentem fugir às suas obrigações de cidadania, sendo o pagamento de impostos uma delas. Justiça fiscal implica, pois, que todos assumam os seus deveres na medida das suas possibilidades, sem que alguns fiquem isentados de o fazer.

Mas a cobrança e o pagamento de impostos não pode ser feito a todo o custo, sem olhar a meios. Tem de existir proporcionalidade nas exigências e meios empregados pela máquina fiscal, bem como um reforço e agilização dos meios ao dispor do cidadão para reagir à injustiça na liquidação e cobrança dos impostos. Com exageros que tragam mais encaixe imediato, mas que provoquem injustiças que não possam ser aceites, não existe um sistema fiscal próprio de um Estado de Direito.

Para o Governo, um tratamento fiscal justo passa por adotar regras que reduzam desigualdades inaceitáveis, por garantir a estabilidade e previsibilidade do quadro fiscal, pelo combate sem tréguas à fuga ao pagamento de impostos e pela eliminação de exigências fiscais excessivas e desproporcionadas. Para isso, o Governo irá adotar as seguintes medidas:

- Aumentar a progressividade do IRS, nomeadamente através do aumento do número de escalões;
- Melhoria das deduções à coleta para os baixos e médios rendimentos;
- Criar um imposto sobre heranças de elevado valor, contribuindo para uma sociedade mais justa e inclusiva atendendo ao elevado nível de tributação sobre o rendimento do trabalho, à elevada desigualdade de rendimentos e de património e ao facto de a atual ausência de tributação das sucessões levar a que as mais-valias não realizadas em vida do titular escapem totalmente à tributação. Este imposto deve ter em conta a necessidade de evitar fenómenos de múltipla tributação internacional de sucessões;

- Eliminar o quociente familiar introduzido no Orçamento do Estado de 2015, que tem uma natureza regressiva, e a sua substituição por uma dedução por cada filho que não tenha o carácter regressivo da atual formulação, com efeito neutro do ponto de vista da receita fiscal;
- Revisão da tributação municipal do património, ponderando a introdução da progressividade no IMI;
- Introdução de uma cláusula de salvaguarda que limite a 75 euros/ano os aumentos de IMI em reavaliação do imóvel, que seja habitação própria permanente, de baixo valor;
- Alargamento do sistema de estímulos fiscais às PME em sede de IRC;
- Criar um sistema de incentivos a instalação de empresas e ao aumento da produção nos territórios fronteiriços, designadamente através de um benefício fiscal, em IRC, modulado pela distribuição regional do emprego;
- Reverter, no que toca à recente reforma do IRC, a «*participation exemption*» (regressando ao mínimo de 10% de participação social), e o prazo para reporte de prejuízos fiscais (reduzindo dos 12 para 5 anos);
- Reconhecendo a importância da garantia de políticas estáveis e justas para a retoma do investimento privado, criar um quadro de estabilidade na legislação fiscal, nomeadamente garantindo que as alterações aos aspetos fundamentais dos regimes fiscais são feitas apenas uma vez na legislatura (por proposta de Lei a apresentar até ao final do 1.º semestre de 2016);

- Permitir que quem tenha um crédito perante o Estado ou outras entidades públicas possa compensá-lo com créditos que a administração tributária e a Segurança Social tenham para com essa pessoa ou empresa. A medida destina-

se a pessoas singulares com rendimentos abaixo de um valor a fixar e a pequenas e médias empresas com receitas inferiores a um determinado valor. Os montantes de imposto/Segurança Social dispensados de pagamento serão abatidos às transferências que venham a ser efetuadas para as entidades públicas que tinham os valores em dívida, no quadro do seu financiamento através do Orçamento do Estado;

- Proibição das execuções fiscais sobre a casa de morada de família relativamente a dívidas de valor inferior ao valor do bem executado, e suspensão da penhora da casa de morada de família nos restantes casos;
- Eliminar exigências de envio de documentos e informação duplicada, inútil ou excessiva para efeitos fiscais, bem como eliminar obrigações declarativas e obrigações de conservação de informação, sempre que possível;
- Revisão de valores desproporcionados e excessivos de coimas e juros por incumprimento de obrigações tributárias e introdução de mecanismos de cúmulo máximo nas coimas aplicadas por contraordenações praticadas por pessoas singulares e micro e pequenos empresários, designadamente por incumprimento de obrigações declarativas;
- Limitar a realização excessiva de inspeções tributárias sucessivas e permanentes a pessoas singulares e PME;
- Redução dos custos associados à arbitragem tributária, para que os contribuintes com menores recursos ou com questões tributárias de valor reduzido possam também beneficiar desta forma rápida, ágil e eficaz de resolução de conflitos em matéria fiscal;
- Agilizar as situações e condições em que pode ser negociado e aceite um plano de pagamentos por dívidas tributárias e à Segurança Social.

31. COMBATER A POBREZA

A estratégia do Governo para o combate à pobreza, adotando uma abordagem

integradora e articulada de diversas medidas setoriais, que se devem complementar, potenciando sinergias e apostando em medidas de proximidade, focalizando-se nas crianças e nas suas famílias, propõe-se assentar em dois eixos, designadamente

- O desenho de uma estratégia nacional de combate à pobreza das crianças e jovens que, de forma integrada, recupere a centralidade do abono de família como apoio público de referência às famílias; e
- A reposição dos apoios que garantem os mínimos sociais aos cidadãos em situação de maior vulnerabilidade (como o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos).

No que respeita ao **primeiro eixo**, com um horizonte temporal definido e metas a atingir, propõe-se articular um conjunto de medidas direcionadas para as crianças e jovens com medidas que possibilitem o acréscimo dos recursos dos respetivos agregados familiares. As medidas dirigidas para a redução da pobreza monetária deverão ser complementadas com outras dirigidas à promoção da igualdade de oportunidades, nomeadamente em termos de acesso à educação de qualidade e de combate ao insucesso escolar, bem como a cuidados de saúde adequados. A estratégia a definir deverá ser centrada no território, privilegiando as áreas mais marcadas por situações críticas de pobreza infantil.

Entre as medidas a considerar, neste domínio, destacam-se as seguintes:

- Aumentar os montantes do abono de família, do abono pré-natal e da majoração para as famílias monoparentais beneficiárias destas prestações;

- Reformular as classes de rendimento de acesso ao abono de família para que as crianças em situação de pobreza, em particular, as que se encontram em situação de pobreza extrema tenham acesso a recursos que permitam melhorar o seu

nível de vida, reconfigurando o abono de família por forma a permitir a conjugação com medidas complementares do lado dos serviços públicos (de educação e saúde);

- Mobilizar a Ação Social Escolar para melhorar e aprofundar os apoios às crianças e jovens em situação de maior fragilidade social e económica;
- Construir um sistema de indicadores de alerta de situações de precariedade social, a partir do acompanhamento das crianças beneficiárias de abono de família, possibilitando uma ação mais integrada do sistema de proteção social, em casos de acionamento.

No âmbito do **segundo eixo,** destaca-se a restituição do nível de proteção do Complemento Solidário para Idosos (CSI) e o seu restabelecimento enquanto elemento central do combate à pobreza entre idosos, assumindo o Governo os seguintes compromissos:

- Repor o valor de referência do CSI no montante anual de 5022 euros, restaurando os valores anuais anteriormente em vigor e permitindo, desta forma, que voltem a beneficiar desta prestação idosos que ficaram excluídos, bem como a atualização da prestação aos idosos que sofreram uma redução no seu valor nominal;
- Avaliar a hipótese de se simplificar a malha de prestações mínimas que concorrem para o mesmo fim de redução da pobreza entre idosos, assegurando-se uma diferenciação positiva para carreiras mais longas.

Releva-se ainda, neste eixo, a dignificação do Rendimento Social de Inserção (RSI). O RSI visa garantir mínimos sociais protegendo os grupos de maior fragilidade e vulnerabilidade, distinguindo-se de outros apoios e prestações sociais por incluir uma componente de integração e inclusão, que se concretiza mediante a celebração de

acordos de inserção com os beneficiários da prestação. Nos anos mais recentes, o RSI foi sujeito a um conjunto significativo de alterações legislativas, não apenas nos valores de referência e na capitação aplicável, que determinam o montante da prestação, mas também nas condições de acesso à prestação e de manutenção da mesma. Além disso, os programas de inserção foram-se descaraterizando.

De forma a dignificar o RSI, repondo a sua eficácia como medida de combate à pobreza extrema, o Governo irá repor os níveis de proteção às famílias portuguesas, de modo a reintroduzir, de forma consistente, níveis de cobertura adequados, reforçando assim a capacidade integradora e inclusiva desta prestação. Reavaliará ainda a eficácia dos programas de inserção, no sentido de promover uma adequação das medidas às características dos beneficiários e dos agregados familiares em que se inserem, para que promovam uma efetiva inclusão social.

Dignificar o trabalho reduzindo efetivamente a percentagem de trabalhadores em situação de risco de pobreza, através do complemento salarial

Com o objetivo de combater situações de pobreza entre os trabalhadores, o governo criará uma nova prestação, o Complemento Salarial Anual, que constitui um crédito fiscal, que visa proteger o rendimento dos trabalhadores que, em virtude de baixos salários e de elevada rotação do emprego ao longo do ano, não auferem rendimentos os coloquem acima da linha de pobreza.

Estabilizar e desenvolver a cooperação com o setor solidário

Atento ao importante papel desenvolvido pelas organizações não-governamentais da área social, o Governo deverá dar particular atenção à cooperação com o setor solidário em domínios como o combate à pobreza, à atuação de proximidade no apoio às famílias e às comunidades, e à integração de grupos sujeitos a riscos de

marginalização.

Neste sentido, proporá com carácter de urgência a renovação do Pacto para a Cooperação e Solidariedade, que deverá pautar-se pelos seguintes princípios:

- Estabilidade de médio prazo da relação do Estado com as instituições sociais;
- Definição de um eficaz quadro operativo do papel regulador das instituições públicas em matéria de cooperação;
- Reforço da prioridade à diferenciação positiva enquanto pilar do modelo de cooperação;
- Garantia da conciliação entre sustentabilidade institucional e acessibilidade aos serviços sociais.

32. CONSTRUIR UMA SOCIEDADE MAIS IGUAL

A promoção da igualdade e da não discriminação é encarada como um imperativo ético, jurídico e constitucional na defesa e na garantia dos direitos fundamentais, exigindo os desafios neste domínio um modelo de organização social assente num novo paradigma das relações sociais entre as pessoas e a sua interação no território.

No domínio das políticas de igualdade, a agenda é ambiciosa e procura sustentar a integração das comunidades imigrantes e de refugiados, a garantia da liberdade religiosa, e o combate às discriminações em função da orientação sexual ou de género. Porém, a eliminação das discriminações legais implica que se dê continuidade ao combate cultural contra o preconceito e a subsistência de discriminações de facto.

A estratégia do Governo propõe-se prosseguir uma ação que assegure uma visão de futuro e que aposte na cidadania, valorizando a responsabilidade social e a ética empresarial e estruturando as políticas públicas direcionadas para a coesão social e territorial.

Assegurar uma abordagem integrada dos vários fatores de discriminação

Uma das principais conclusões do Ano Europeu de Igualdade de Oportunidades para Todos enfatizou a necessidade de estratégias claras das políticas públicas para a realidade das discriminações múltiplas. Neste sentido, importa promover a existência de instrumentos legislativos que sistematizem e atualizem a legislação produzida no quadro das políticas de igualdade e não discriminação, no sentido da sua consolidação e maior eficácia na sua implementação específica e transversal. Paralelamente, importa reforçar a coordenação das entidades públicas com responsabilidades neste domínio, de forma a articular com maior eficácia as repostas e a implementação dos planos e ações setoriais. Assim, o Governo pretende reforçar esta abordagem integrada através das seguintes medidas:

- Elaboração de Livro Branco com vista à aprovação de uma Lei da Igualdade e Não Discriminação;
- Instituição de um Conselho Nacional da Igualdade e Não-Discriminação, como instância de coordenação dos serviços e organismos da Administração Pública com competências na área da Igualdade e Não Discriminação (v.g. CIG, INR, ACM, CITE, Comissão da Liberdade Religiosa, etc.);
- Elaboração de um Plano de Ação para as Discriminações Múltiplas, que permita a estreita articulação dos planos de cada área de promoção da igualdade e combate às discriminações;
- Integração das questões relativas à discriminação múltipla na elaboração de legislação e no acompanhamento e avaliação de políticas e programas de apoio.

Promover a igualdade entre homens e mulheres

Os desafios que hoje se colocam à promoção da igualdade entre mulheres e homens enquadram-se num novo paradigma das relações sociais entre as pessoas e a sua interação com o território, um mundo que nos devolva o lugar da comunidade, valorizando a vida quotidiana e a proximidade. Neste contexto, o Governo desenvolverá uma política de garantia da igualdade entre mulheres e homens, através

da promoção de ações específicas e integrando, em todas as políticas, a dimensão de género, uma vez que a discriminação das mulheres é multifacetada e agrava outras formas de discriminação. Na concretização destes objetivos, e de acordo com uma ação concertada entre várias áreas governamentais o Governo promoverá o desenvolvimento das seguintes ações:

- Promover o equilíbrio de género no patamar dos 33% nos cargos de direção para as empresas cotadas em bolsa, empresas do setor público e administração direta e indireta do Estado e demais pessoas coletivas públicas.
- Promover com os parceiros sociais um compromisso para introduzir nos instrumentos de contratação coletiva disposições relativas à conciliação da vida familiar com a vida profissional, à prevenção das desigualdades de género e ao assédio no local de trabalho.
- Promover um combate efetivo e eficaz às desigualdades salariais entre mulheres e homens no trabalho de modo a contrariar a tendência de agravamento que este indicador vem registando nos últimos anos;
- Evoluir para um referencial de exercício mínimo de 33% do tempo total de licença efetivamente gozado por cada uma das pessoas que exerça a responsabilidade parental, replicando de resto outros instrumentos de promoção da igualdade de género. Esta medida implica, no regime atual, aumentar o tempo de licença gozada pelo homem para 3 semanas, dado que o tempo de licença irrenunciável pela mulher é de 6 semanas. No restante tempo, a proporção de partilha do direito à licença deve ser incentivada, sem prejuízo da liberdade individual na organização partilhada dos tempos de licença.

Mulheres, Paz e Segurança

O Governo reconhece a estreita ligação entre as questões da paz, segurança, desenvolvimento e a promoção dos direitos das mulheres no contexto de conflitos armados. A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança foi a primeira Resolução deste órgão a alertar para o impacto desigual que os conflitos armados têm sobre as mulheres e os homens e

para a necessidade de promoção da transversalidade da dimensão da igualdade de género na prevenção, gestão e resolução de conflitos armados e em todas as fases dos processos de construção da paz, com aplicação tanto a países em processos de conflito armado e de recuperação de conflitos, como em países em paz. Nesse sentido implementará um conjunto de medidas, através de um Plano Nacional de Ação para a implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança.

Promover a inclusão das pessoas com deficiência

No domínio da promoção da inclusão das pessoas com deficiência, salienta-se a prioridade a dar à sua inclusão, que impõe uma ação transversal, desde uma escola inclusiva a um território sem barreiras, passando pelo aperfeiçoamento de mecanismos de apoio social e por uma estratégia de emprego digno para todos. A inclusão das pessoas com deficiência constitui, assim, uma prioridade central da agenda para a igualdade, que terá como objetivos prioritários a identificação e o reconhecimento de diferentes situações de incapacidade, com graus diferenciados de dependência, que carecem de respostas e de apoios distintos, uma vez que os desafios que se colocam à sua integração são de natureza diversa.

Entre as medidas a desenvolver, referem-se as destinadas a:

- Combater a violência e a discriminação, em especial contra as crianças, jovens, adultos e idosos com deficiência ou incapacidade;
- Definir de uma estratégia de emprego e trabalho para todos, envolvendo os diferentes atores, que aposte em ações de formação profissional no sistema regular de formação, no aumento da oferta de estágios profissionais em empresas e organizações do setor público e solidário;
- Avaliar e reformular as prestações sociais, estudando as vantagens e desvantagens de implementação de um modelo de prestação única para a deficiência/ incapacidade;

- Desenvolver, em articulação com os municípios, de um programa "Territórios Inclusivos", que assegure as acessibilidades físicas e comunicacionais, desenvolvendo um programa de acessibilidade pedonal e acessibilidade comunicacional;
- Apostar numa escola inclusiva de 2.ª geração que deverá intervir no âmbito da educação especial e da organização dos apoios educativos às crianças e aos jovens que deles necessitem;
- Garantir o acesso a aprendizagem ao longo da vida.

Discriminação em função da orientação sexual e identidade de género

O modelo de organização social encontra-se, nos dias de hoje, estruturado em novas relações sociais de género, competindo ao Governo assegurar que homens e mulheres vivem, de facto, em igualdade quer na esfera pública, quer na privada, tomando em consideração as diferentes formas como uns e outros sofrem as discriminações. Neste quadro, importa completar as alterações legislativas desencadeadas na última década tendo em vista a colocação de Portugal, uma vez mais, na linha da frente dos países empenhados na igualdade. Assim, de acordo com uma ação concertada entre várias áreas governamentais, em especial o Ministério da Justiça, o Governo propõe-se implementar medidas no sentido de:

- Eliminar as restrições de acesso, que ainda subsistem na lei, às técnicas de procriação medicamente assistida por casais do mesmo sexo e por mulheres solteiras, determinando que a orientação sexual e o estado civil não são condicionante à constituição de família e ao acesso aos métodos científicos abertos à restante população.
- Melhorar o regime da identidade de género, nomeadamente no que concerne a necessidade de previsão do reconhecimento civil das pessoas intersexo e de

melhorar o quadro legislativo relativo às pessoas transexuais e transgénero.

- Valorizar as políticas públicas direcionadas a erradicar a discriminação com base na orientação sexual, alocando expressamente à Comissão para Cidadania e a Igualdade de Género a missão da promoção de políticas públicas, transversais e abrangentes para toda a Administração Pública, em particular no domínio da formação e sensibilização.

Promover as condições para a realização da liberdade religiosa

O Estado Português está vinculado a compromissos e orientações internacionais da União Europeia, do Conselho da Europa e das Nações Unidas que visam assegurar o exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e a promoção do princípio da igualdade e da não discriminação. O domínio da liberdade religiosa convoca um debate público central e exigente no que concerne à garantia das condições de exercício da liberdade religiosa, num quadro de um Estado laico e capaz de promover o Diálogo Interreligioso e Interconfessional. O governo propõe-se concretizar tais compromissos através das seguintes medidas:

- Reconfiguração da Comissão da Liberdade Religiosa, aumentando a sua abrangência e operatividade, reforçando o pluralismo da sua composição (de forma a integrar representantes de outras confissões com expressão crescente) e a sua missão de promoção da convivência e diálogo entre confissões e, entre estas e os não-crentes;

- Introdução de uma iniciativa nacional para o Diálogo Inter-Religioso, aproveitando as condições excecionais de bom relacionamento entre confissões e comunidades que Portugal apresenta, prevenindo a ocorrência de fenómenos discriminatórios, travando o risco de crescimento de abordagens radicais, extremistas ou fundamentalistas (como as que temos assistido noutros contextos), e promovendo canais eficientes de diálogo entre crentes e não-crentes, o Estado e demais poderes púbicos, e as várias comunidades radicadas

no País.

33. UM PORTUGAL GLOBAL

O Governo conferirá à política externa uma constante atenção nestes próximos quatro anos de governação afirmando Portugal na Europa e no Mundo. É essencial para tanto uma atuação e presença reforçada de Portugal no amplo tecido de relações externas.

Sendo que a identidade nacional é, em primeira instância, europeia, lusófona, ibero-americana e atlântica, Portugal deve privilegiar nas suas relações externas a participação em organizações e fóruns multilaterais desses espaços prioritários de atuação. Complementarmente, o País tem interesses específicos e estratégicos noutras geografias e deve potenciar o facto de ser um país aberto ao mundo, cultivando relações económicas, culturais, científicas e políticas com todas as regiões e valorizando a participação noutras organizações internacionais relevantes, como o Conselho da Europa, a OSCE, a OCDE, a OMC, entre outras. No plano destas relações multilaterais, Portugal terá como traves-mestras da sua política externa a defesa dos valores democráticos e dos direitos humanos, o combate ao terrorismo e aos conflitos armados, e a promoção de um desenvolvimento sustentável, em especial no que respeita à luta contra as alterações climáticas. A sua participação ativa no sistema das Nações Unidas, através de uma intervenção qualificada nos principais órgãos, agências especializadas, fundos e programas, é um elemento essencial para a afirmação no Mundo.

Portugal deve também promover, tendo em vista a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, modelos de desenvolvimento sustentado, tanto em termos ambientais como económicos e sociais, combatendo tendências de competitividade global que se baseiem na erosão de direitos sociais ou na sobre-exploração de recursos. Em consonância, Portugal deve dar o exemplo na cooperação

pelo desenvolvimento, em especial com os países e regiões do globo com quem temos laços históricos, seja na forma de cooperação para o desenvolvimento com políticas de capacitação institucional, desenvolvimento socioeconómico, governação e segurança, seja na forma de ajuda humanitária e de emergência, seja na forma de programas de cooperação técnico-militar.

No plano das relações bilaterais, para além da importância do diálogo luso-espanhol, da articulação com os nossos parceiros europeus e dos óbvios vínculos ao mundo lusófono, devem ser reforçadas as relações atlânticas e com os países da América Latina, bem como estreitados os elos com as potências emergentes, não esquecendo as ligações a vários estados, designadamente do Magrebe e Ásia-Pacífico.

Uma das linhas de atuação deste Governo para potenciar a diplomacia económica, a internacionalização das empresas portuguesas e a promoção do comércio externo é, por um lado, cultivar as relações de excelência com os nossos parceiros comerciais de sempre, como sejam, os países Europeus, e, por outro, procurar novas redes de relacionamento económicos, i.e., abrir novos canais de exportação e de investimento. Importa ainda neste contexto encarar as comunidades portuguesas no estrangeiro como uma alavanca da internacionalização da economia portuguesa, pretendendo o Governo fomentar, por um lado, o investimento de emigrantes e lusodescendentes em Portugal em setores prioritários (turismo, comércio e indústria, cultura), e, por outro lado, valorizar e apoiar as empresas de portugueses e lusodescendentes no estrangeiro, designadamente através do desenvolvimento de parcerias internacionais estratégicas entre empresas.

O reconhecimento da lusofonia como um espaço económico, educativo e identitário, implica uma atuação política capaz de cumprir os desígnios definidos que passem pela valorização linguística e pela promoção de uma CPLP mais forte através da aposta na cooperação diplomática, com vista ao desenvolvimento político, económico, científico, cultural e social do espaço lusófono.

Sendo a Língua Portuguesa um dos grandes ativos de Portugal e das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo, é importante reconhecê-la como um fator de

identidade e como uma mais-valia cultural, científica, política e económica. Assim, a valorização da língua portuguesa assume-se como uma estratégia que envolve todo o Governo, devendo abranger diferentes áreas como a cidadania, a economia, a cultura, o ensino e o património.

No que respeita às comunidades portuguesas no estrangeiro, importa valorizar a sua força, quer económica, quer cultural, quer política. É, assim, crucial estimular a ligação dos emigrantes com a sua pátria, apoiá-los nos países de acolhimento e salvaguardar os seus direitos enquanto cidadãos nacionais. Os emigrantes portugueses no mundo são os melhores embaixadores de Portugal, pelo que valorizando essa diáspora está-se automaticamente a valorizar Portugal. Assim, e no que respeita ao vetor das comunidades de portugueses no estrangeiro, o Governo tem como principais linhas de atuação as seguintes: (i) Facilitar a ligação dos portugueses residentes no estrangeiro às entidades públicas nacionais; (ii) Potenciar o exercício da cidadania e a representatividade das comunidades; (iii) Reforçar a solidariedade para com as Comunidades; (iv) Manter vivas a cultura, as artes e a memória portuguesas; e (v) Dinamizar a rede associativa e a juventude.

Promover a língua portuguesa e a cidadania lusófona

A afirmação da Língua Portuguesa enquanto fator de identidade e mais-valia cultural, científica, política e económica é um dos desígnios deste Governo na sua ação externa. Associada está também a definição de uma estratégia conjunta e concertada para consolidar o português no mundo, que reforce a sua utilização quer nos sistemas de ensino de vários países, quer nas organizações internacionais. O reconhecimento da Língua Portuguesa como língua oficial de trabalho e a valorização cultural e turística do património linguístico comum deve ser uma prioridade que só terá repercussão se houver uma estratégia ajustada com os demais países de Língua Portuguesa. A promoção da cultura portuguesa é outro dos objetivos deste Governo no âmbito da sua ação externa. Assim, neste âmbito, o Governo procurará dinamizar, em parceria com os estados na CPLP, e no quadro próprio das parcerias de

cooperação instituídas, as seguintes medidas:

- Harmonização ortográfica da língua portuguesa e da terminologia técnica e científica, nos termos dos acordos estabelecidos;
- Estabelecimento de parcerias com os organismos académicos especializados e com as instituições congéneres dos demais países lusófonos para aperfeiçoar os instrumentos de acompanhamento da evolução da língua portuguesa;
- Criação de um espaço económico da Língua Portuguesa que favoreça o exercício do comércio e do investimento;
- Criação do estatuto da Empresa do Espaço de Língua Portuguesa;
- Desenvolvimento de um espaço de cooperação multifacetado da CPLP, no âmbito da investigação científica em torno do mar, do comércio internacional, da valorização da orla costeira, da promoção da pesca e da exploração económica e ambientalmente sustentável dos recursos marinhos;
- Desenvolvimento de um programa de intercâmbio universitário vocacionado especificamente para a circulação de estudantes de língua portuguesa, instituindo-se um Erasmus na CPLP, dirigido a estudantes e professores;
- Desenvolvimento de um espaço comum para o ensino à distância assente no uso das tecnologias da informação e comunicação e no aproveitamento das redes sociais, em colaboração com entidades públicas e do setor social;
- Desenvolvimento de mecanismos de interoperabilidade entre os serviços públicos dos diferentes países da CPLP, à semelhança do que já acontece entre Cabo Verde e Portugal;
- Potenciar a presença do português nos sistemas de ensino de vários países europeus, africanos e americanos, designadamente através de plataformas digitais de suporte para *e-learning*, numa parceria entre as universidades e o Instituto Camões;
- Potenciar a utilização do Português como língua oficial em organizações

internacionais, em especial no sistema das Nações Unidas

- Valorização, classificação e promoção do património comum ou partilhado, nomeadamente no quadro do Património Mundial da UNESCO;
- Retomar o Programa da Rede Bibliográfica da Lusofonia e a presença de Portugal nos principais certames internacionais do livro, na dupla vertente de cooperação com as comunidades de língua portuguesa e intensificação da internacionalização da literatura portuguesa;
- Fomentar o traçado de itinerários turístico-culturais, com percursos locais, nacionais e internacionais, tendentes à definição de uma Rota do Património Comum da CPLP;
- A promoção de políticas comuns de língua que envolvam conteúdos culturais e identitários.

A promoção da cidadania lusófona constitui também uma prioridade. O Governo pretende neste âmbito aprofundar a dimensão da cooperação política e social o que passará por alargar o leque de direitos de cidadania, fomentando o diálogo e a cooperação diplomática. Para isto o governo procurará dinamizar as seguintes medidas:

- A criação da «Carta de Cidadão Lusófono», enquanto instrumento jurídico de reconhecimento a todos os cidadãos de vários direitos no espaço lusófono, tais como a liberdade de deslocação e de fixação de residência, o reconhecimento das qualificações académicas e profissionais, o exercício de direitos políticos e a portabilidade dos direitos sociais;
- A assinatura da Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP, bem como a sua efetiva aplicação;
- A criação de uma rede de centros de arbitragem, conciliação e mediação no espaço económico da Língua Portuguesa;
- A criação de plataformas bancárias pan-Africanas de base Lusófona;

- O desenvolvimento de um programa de cooperação no âmbito da energia no espaço económico da Língua Portuguesa;
- A divulgação de acordos sobre circulação e cidadania que abrangem matérias relevantes para o cidadão lusófono e que, muitas vezes, são desconhecidos pelos cidadãos e não aplicados na CPLP.

Políticas no âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento

A política de cooperação internacional é um instrumento fundamental da política externa nacional, mas o seu modelo tem de ser repensado de forma a torná-la mais eficaz e coerente, tendo presente o novo quadro conceptual e as prioridades introduzidas pela Agenda 2030, assim como os recursos públicos limitados para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). O novo modelo de cooperação exigirá:

- O reforço da coordenação entre os vários atores - públicos e privados - da cooperação, em prol de um conjunto de áreas geográficas e temáticas definidas como prioritárias para a intervenção nacional;
- A manutenção da parceria privilegiada com os países da língua portuguesa, cientes de que a língua e a cultura são instrumentos da nossa cooperação que devem ser valorizados;
- A diversificação das fontes de financiamento da cooperação, fortalecendo e valorizando a capacidade de execução pelo Instituto Camões de projetos da União Europeia em regime de cooperação delegada, utilizando a APD portuguesa como instrumento catalisador de outros financiamentos públicos e privados para projetos considerados prioritários, e promovendo projetos em parceria com outros atores públicos e privados;
- Maior eficiência na implementação dos programas de cooperação, através do reforço dos meios de gestão descentralizada, de acompanhamento e avaliação regulares da execução dos projetos;

- O reforço da capacidade e eficácia das instituições públicas da cooperação, nomeadamente através da simplificação dos procedimentos administrativos e a aposta na valorização dos recursos humanos;
- A promoção e acompanhamento dos esforços de implementação, a nível nacional e internacional, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030.

Uma Política para a Emigração

A valorização das pessoas deve contar com todos os portugueses que trabalham e vivem fora do país, tirando partido das suas qualificações, dos seus percursos e da ligação que portugueses e descendentes de emigrantes das várias gerações mantêm com Portugal. Historicamente, Portugal conferiu à política externa uma constante atenção na área da lusofonia e nas políticas relevantes para as comunidades portuguesas, havendo hoje, perante a nova vaga de emigração, a necessidade de uma política também focada no retorno. Tais prioridades devem agora guiar o Governo, com destaque para a afirmação da língua portuguesa, para a implantação de uma cidadania lusófona e para o estreitamento da ligação às comunidades portuguesas no estrangeiro. Neste contexto, e de acordo com uma ação concertada entre várias áreas governamentais, em especial o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Governo pretende proceder à implementação das seguintes medidas:

- A eliminação de obstáculos ao regresso e à circulação de portugueses emigrados;
- O estímulo das relações entre emigrantes e a sociedade nacional;
- A promoção das deslocações de emigrantes a Portugal;
- Apoiar a criação de redes de emigrantes, em particular entre emigrantes qualificados e empreendedores.
- Estimular a valorização institucional do emigrante e o seu sentimento de pertença

à comunidade nacional e fomentar as relações com a diáspora portuguesa enquanto mecanismo de facilitação da internacionalização da economia nacional e de promoção da imagem de Portugal no mundo;

- Criar um prémio anual para emigrantes que se destacaram pelo seu contributo à sua comunidade e ao País;
- Incentivar, com as universidades, a promoção de Portugal como destino de estudantes portugueses emigrados em programas *Erasmus* e de *Study Abroad*.
- Em 2016, é criado, junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros, um gabinete de apoio ao jovem emigrante que, utilizando os balcões locais de atendimento existentes nas embaixadas e nos consulados portugueses, promova o acompanhamento social e administrativo destes jovens e a divulgação de informação sobre a existência de estímulos legais ao regresso ao país de origem.

Políticas no âmbito da valorização das relações com as comunidades portuguesas

Cada cidadão nacional emigrado representa o nosso país. É, assim, essencial valorizar este ativo da política externa, através de medidas diversas nas várias dimensões das suas vivências. O Governo procurará nestes próximos quatro anos de governação implementar nas suas relações com as comunidades portuguesas as seguintes medidas:

- Facilitar a ligação dos portugueses residentes no estrangeiro às entidades públicas nacionais:
  - Modernizar a rede consular, nomeadamente através do desenvolvimento do acesso a serviços em linha ou serviços móveis, numa preocupação de simplificação e de proximidade com os utentes;
  - Criar um e-Balcão Consular, a integrar no Portal do Cidadão e das

Comunidades, desmaterializando muitos atos consulares, garantindo o seu acesso por cidadãos em qualquer parte do mundo e reduzindo a necessidade de deslocação a postos consulares;

– Proceder a uma mais ampla divulgação dos direitos dos portugueses emigrantes em termos fiscais, laborais ou de direitos a pensão de reforma.

● Potenciar o exercício da cidadania e a representatividade das comunidades;

– Prever a adoção de novas modalidades de voto que incentivem a participação dos cidadãos residentes no estrangeiro;

– Simplificar e agilizar a inscrição nos cadernos eleitorais nos serviços consulares;

– Permitir a renovação do Cartão de Cidadão em Portugal mantendo a residência no estrangeiro, isto é, sem perda de inscrição nos cadernos eleitorais do país de residência;

– Promover ações em prol da cidadania entre eleitos e atores de vida portuguesa na diáspora, nomeadamente ações dirigidas à juventude.

● Reforçar a solidariedade para com as Comunidades;

– Garantir um apoio sustentado às estruturas que se ocupam da ajuda aos emigrantes mais necessitados;

– Aperfeiçoar mecanismos de vigilância das condições de trabalho e de alojamento dos emigrantes em situação de maior precariedade, atuando decisivamente para salvaguardar condições básicas de dignidade humana;

– Propor e promover a revisão de acordos internacionais de Segurança Social em vigor, com vista a reforçar a proteção social de trabalhadores migrantes e suas famílias;

– Alargar a rede de instrumentos internacionais de Segurança Social, através da celebração de novos acordos com países com os quais não existe qualquer instrumento internacional, atendendo ao contingente migratório com estes

países.

- Manter vivas a cultura, as artes e a memória portuguesas
  - Intensificar o intercâmbio entre Portugal e as comunidades no domínio das artes e da cultura, quer através da itinerância de exposições e espetáculos, quer reconhecendo e valorizando os artistas portugueses e luso-descendentes;
  - Adequar a oferta de professores e de cursos à procura de aulas no ensino de Português no estrangeiro, de forma a expandir esta modalidade de ensino e abranger todas as regiões com grandes concentrações de portugueses;
  - Garantir o acesso das comunidades a meios de comunicação modernos e atualizados, em particular apostando no *online* e nos serviços de programas internacionais da rádio e televisão pública.

- Dinamizar a rede associativa e a juventude
  - Dinamizar a rede associativa, nomeadamente através do apoio às coletividades e federações de associações e ao desenvolvimento da cooperação interassociativa, com o objetivo de desenvolver a integração no país de acolhimento;
  - Criar um programa de intercâmbio jovem entre Portugal e as comunidades, inspirado nos modelos INOV-Contacto e INOV-Artes, dirigido a jovens portugueses residentes no estrangeiro, visando proporcionar-lhes experiências profissionais em território nacional;
  - Facilitar a validação e o reconhecimento de qualificações, diplomas e competências, valorizando a formação no estrangeiro.

Continuar Portugal nas comunidades portuguesas

As possibilidades de desenvolvimento económico em ligação com a diáspora não foram ainda totalmente exploradas e a margem de manobra é muito significativa. Um esforço sério e empenhado neste domínio trará resultados consideráveis para o

crescimento do País a muito curto mas também a longo prazo, com resultados duradouros. Para tal, o Governo pretende:

- Encarar as comunidades como uma alavanca da internacionalização da economia portuguesa, recorrendo para o efeito às estruturas locais, como câmaras de comércio, associações temáticas, cooperação entre cidades, entre outras.

Políticas no âmbito da política externa

O multilateralismo é um dos princípios básicos da orientação política externa portuguesa. No período de 2016 a 2019, Portugal desenvolverá este princípio através do empenhamento no sistema das Nações Unidas e nas organizações multilaterais a que pertence. Serão importantes:

- A participação nas diferentes dimensões e estruturas do trabalho das Nações Unidas, com destaque para o mandato como membro do Conselho de Direitos Humanos (2015-2017), para as Candidaturas portuguesas a diferentes lugares da Organização, para a Aliança das Civilizações e para a promoção dos direitos humanos, da educação e da cultura, designadamente como membro eleito do Comité do Património Mundial da UNESCO (2013-2017);
- A ação no quadro do Conselho da Europa e, em particular, no seu Centro Norte-Sul, sedeado em Lisboa, assim como na Organização para a Cooperação e Segurança Europeia;
- A conclusão da Nova Visão Estratégica da CPLP, a ser aprovada em 2016, e a apresentação da candidatura ao lugar de Secretário Executivo, para o próximo mandato, assim como, em geral a consolidação e incremento das atividades da Comunidade;
- A participação na organização das Cimeiras Ibero-Americanas;
- O empenhamento nos fóruns regionais de cooperação, desenvolvimento e segurança, tirando todo o partido da capacidade nacional de interlocução com diferentes espaços regionais e com especial relevo para as iniciativas em torno do

mediterrâneo (5+5), na relação com África, a União Africana, e as organizações regionais africanas, assim como com organizações regionais na América Latina.

Políticas no âmbito das relações bilaterais

A política externa portuguesa alicerça-se numa dupla capacidade: por um lado, assumir uma relação bilateral privilegiada com países a que nos unem elos geoistóricos particulares, como é o caso dos Estados Unidos, da Espanha e do Brasil, entre outros; e, por outro lado, desenvolver relações bilaterais, políticas, económicas e culturais, com países situados em todas as regiões do mundo. Este é um dos ativos principais da nossa política externa, que deve ser preservado e reforçado. Assim deve ser dado especial destaque, no período de 2016 a 2019, ao desenvolvimento das seguintes relações bilaterais:

- Com os Estados Unidos, visando, no quadro dos acordos existentes, e tendo sobretudo em vista a construção de uma solução para a Base das Lajes, e no quadro dos programas de cooperação económica, científica, tecnológica e de ensino superior, em curso e a desenvolver;
- Com a Espanha, atenta a vizinhança geográfica e os interesses partilhados, a comum participação na UE e na UEM e o nível de integração económica atingido no espaço ibérico;
- Com o Brasil, considerados os laços históricos profundos, a responsabilidade partilhada na difusão e promoção da língua portuguesa, sólidas relações económicas e as possibilidades de parceria na cooperação com outros países lusófonos;
- Com os países africanos de língua portuguesa e Timor Leste, valorizando também no plano bilateral os recursos e possibilidade de cooperação e parceria;
- Com os países africanos da África Ocidental, Oriental e do Sul, consideradas quer as relações históricas, quer os interesses comuns em matéria económica, de

segurança e de estabilização institucional, quer, sendo o caso, a presença de comunidades portuguesas;

- Com os países do Magrebe, do Médio oriente e do Mundo árabe em geral, tendo em conta os desafios de segurança na vizinhança Sul e as possibilidades de aprofundamento do relacionamento bilateral quer no plano económico quer cultural;
- Com os países latino americanos, diversificando e aprofundando as relações diplomáticas, culturais e económicas, atentas as afinidades históricas e o potencial de desenvolvimento de tais países;
- Com os países da Europa de Leste e da Ásia Central, tendo designadamente em vista os interesses comuns em termos estratégicos e de relacionamento económico e comercial;
- Com os países da Ásia do Sul e do Sudeste, assim como os da grande região Ásia-Pacífico, incluindo a China, a Índia, o Japão, a Coreia do Sul e a Indonésia, em relações às quais é necessário aproveitar os recentes impulsos diplomáticos, aprofundando os laços económicos existentes suscetíveis de lançarem mais oportunidades para a economia nacional no contexto da globalização.

Políticas no âmbito da diplomacia económica e do apoio à internacionalização da economia

Para promover o comércio externo, o investimento direto estrangeiro e o investimento português no estrangeiro, assim como para desenvolver as parcerias existentes e procurar novos mercados de exportação serão, para além das medidas já referidas, desenvolvidas as seguintes:

- O desenvolvimento do trabalho da entidade pública responsável pela promoção do investimento e do comércio externo de Portugal com o objetivo de reforçar a eficácia da rede externa e interna de apoio às empresas, integrando recursos humanos com maior experiência internacional que possam funcionar como verdadeiros agentes de suporte comercial das PME portuguesas;

- A articulação, criando sinergias e ganhos de escala, entre a rede comercial e de turismo e a rede diplomática e consular portuguesa;
- A dinamização da diversificação da economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização, através da promoção de projetos inovadores, estabelecimento de parcerias estratégicas de colaboração, e divulgação de Portugal em feiras internacionais nos vários setores da economia;
- A dinamização das relações com a diáspora portuguesa enquanto mecanismo de facilitação da internacionalização e de promoção da imagem de Portugal no mundo;
- O desenvolvimento do trabalho das Comissões Mistas em curso no contexto das relações bilaterais e potenciar novos contextos de cooperação;
- A avaliação de condições para uma tributação mais favorável de custos e investimentos com promoção internacional;
- A captação de empreendedores estrangeiros, portadores de talento, tecnologia e acesso a mercados internacionais, nomeadamente reavaliando o atual regime fiscal, incluindo o aplicável aos residentes fiscais não habituais, de forma a privilegiar as áreas estratégicas do investimento, criação líquida de emprego e internacionalização da economia;
- A articulação entre as políticas de inovação com as de exportação e internacionalização, visando acelerar a chegada ao mercado internacional dos resultados inovadores, com vista a maximizar a posição de Portugal na cadeia de valor produtivo e, simultaneamente, ajudando a mudar a imagem externa da economia nacional com reflexos na valorização das exportações de todos os setores;
- A participação do País nas redes internacionais de cooperação de I&D empresarial;
- A dinamização das possibilidades de acesso aos mecanismos de créditos

regionais e internacionais por partes das empresas portuguesas;

- A promoção do investimento de emigrantes e lusodescendentes em Portugal;
- A valorização e apoio a empresas de portugueses e lusodescendentes no estrangeiro, designadamente através do desenvolvimento de parcerias internacionais estratégicas entre empresas.

34. UMA NOVA POLÍTICA PARA A EUROPA

Apesar da evolução verificada nos últimos anos, sentem-se ainda de modo acentuado os efeitos da opção europeia pela austeridade pró-cíclica. O desemprego galopou, a divergência económica e social acentuou-se e o risco da deflação instalou-se. Não foi a rigidez dos mercados laborais ou de produtos e serviços que causou o aumento brutal do desemprego e das divergências na Zona Euro. Foi uma crise financeira global e posteriores erros de política económica, particularmente a opção por políticas de austeridade em toda a Europa, que causaram um retrocesso significativo no investimento e mais globalmente na procura. Mas a causa estrutural desta crise resulta de a união monetária não ter sido acompanhada do reforço da coesão, o que acentuou as divergências económicas e os efeitos assimétricos no seio da Zona Euro.

Defender uma nova política orçamental

Na UE deve ser dada prioridade à redução dos desequilíbrios económicos e sociais. Assim, a posição orçamental deve ser encarada como um todo. É preciso ter em conta e agir efetivamente tanto relativamente aos Estados-Membros com défice, como quanto aos que tenham superávite, pois ambos os fenómenos provocam desequilíbrios na economia da União Europeia que se refletem na qualidade de vida das pessoas. Esta abordagem favorecerá decisivamente o combate à deflação na Europa.

Devem ser criados instrumentos que realmente favoreçam a coesão das economias europeias, envolvendo na sua criação e escrutínio o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. No âmbito da coordenação de políticas devem ser ainda dados passos que combatam o dumping fiscal e social.

As decisões na Zona Euro, que transcendem em muito assuntos financeiros e opções de política europeia fundamental, devem ser adotadas no quadro dos principais órgãos da União Europeia: Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu.

Política Macroeconómica, Orçamental e Monetária

Deve ser dada atenção aos períodos de realização de investimento tendente a favorecer as condições de competitividade das economias europeias, nomeadamente quanto à consideração da comparticipação nacional dos investimentos suportados por fundos provenientes da própria União Europeia.

Ainda no quadro de coordenação de políticas, mesmo no contexto da melhoria e normalização das condições de refinanciamento das dívidas, devem ser exploradas todas as oportunidades para, de um modo cooperante entre Estados e instituições, reduzir o peso do serviço das dívidas nos orçamentos nacionais.

Importa consolidar a evolução verificada, nos últimos anos, na visão do BCE enquanto financiador de último recurso na Europa.

Aprofundar a Coesão Social na UE

A Europa precisa de mais convergência económica mas também de coesão social e do reforço das condições de vida dos povos europeus, seriamente atingidas nos últimos anos. É preciso definir com rigor e força jurídica os padrões laborais e de proteção social a garantir no espaço da União Europeia e na Zona Euro, suportados pelos instrumentos financeiros e políticos necessários.

Por isso, a União Europeia deve retomar grandes projetos mobilizadores que criem vantagens e melhorias na vida dos cidadãos, começando pela área social, por exemplo:

- A criação de Eurogrupo da Coesão Social e do Emprego, que venha colocar novamente o combate à pobreza e ao desemprego e a promoção da qualidade de vida para todos no centro da ação dos líderes europeus;
- A concertação de medidas a nível europeu para combate ao desemprego,

incluindo na garantia e financiamento de prestações sociais;

- A criação de medidas precisas a nível europeu no domínio social, que se reflitam de forma positiva, expressiva e o mais direta possível na vida dos cidadãos europeus.

Quadro institucional da União Europeia

O atual quadro institucional europeu tem sido muitas vezes ultrapassado ou substituído por mecanismos *ad hoc*, que secundarizam alguns Estados-membros.

Com vista a assegurar uma Europa solidária e coesa, que permita sair da austeridade, Portugal procurará defender políticas que permitam responder eficaz e atempadamente aos desafios da cooperação e integração. Neste sentido, serão empreendidas medidas que visem assegurar:

- A defesa dos interesses nacionais na revisão das Perspetivas Financeiras 2014-2020 e na preparação das perspetivas subsequentes;
- Explorar todas as vias para garantir espaço orçamental e para financiar investimento, com vista a assegurar a competitividade das economias;
- A maximização das potencialidades dos fundos estruturais e de investimento, como é o caso do Fundo Europeu de Investimento Estratégico;
- O reforço do orçamento da União Europeia com vista a apoiar esforços de convergência.

Políticas no âmbito da política europeia

No âmbito da política europeia, para além das medidas já elencadas, serão empreendidas medidas de políticas que assegurem:

- A defesa dos interesses europeus e nacionais no desenvolvimento da União Económica e Monetária;
- A consolidação da UE como espaço de livre circulação e o aperfeiçoamento dos princípios e mecanismos que o consubstanciam;

- A promoção do combate ao terrorismo, nas suas múltiplas vertentes;
- O desenvolvimento de uma política equilibrada face às migrações e à promoção das respostas conjuntas a crises humanitárias e, em particular, no que respeita ao acolhimento de pessoas refugiadas e requerentes de asilo;
- O desenvolvimento de uma política de cooperação e paz, quer a Sul, quer a Leste, com a atenção específica, da parte de Portugal, à relação com o espaço regional do Mediterrâneo.

Palácio de São Bento, 10 de março de 2016

A Presidente da Comissão,

(Teresa Leal Coelho)