



DIÁRIO DA REPÚBLICA

2.º SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Assembleia da República

Lei n.º 52-B/96:

Grandes Opções do Plano para 1997 4684-(104)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**Lei n.º 52-B/96****de 27 de Dezembro****Grandes Opções do Plano para 1997**

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea h), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º**Objecto**

São aprovadas as Grandes Opções do Plano para 1997.

Artigo 2.º**Enquadramento**

As Grandes Opções do Plano para 1997 inserem-se na estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa, consignada no Programa do Governo.

Artigo 3.º**Grandes Opções do Plano**

Em conformidade com a estratégia de médio prazo e com as condicionantes resultantes das transformações em curso no enquadramento internacional e das especificidades da economia e sociedade portuguesas, o Governo desenvolverá em 1997 as medidas que melhor promovam, na conjuntura, as seguintes opções de médio prazo:

- a) Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista;
- b) Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva;
- c) Criar condições para uma economia competitiva, geradora de emprego, promover uma sociedade solidária;
- d) Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia;
- e) Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos e promover a reforma do Estado.

Artigo 4.º**Política de investimento**

1 — O Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, em 1997, dará prioridade aos seguintes objectivos:

- a) Reforçar o investimento a favor da justiça e da segurança na sociedade portuguesa;
- b) Aprofundar o esforço do Estado a favor da solidariedade e da qualificação social, através do investimento na educação, saúde, habitação e combate à exclusão.

2 — No que respeita ao Quadro Comunitário de Apoio (QCA), no ano de 1997 será dada prioridade aos seguintes objectivos:

- a) Assegurar a efectiva coordenação técnica e política do QCA;
- b) Executar novos ajustamentos na programação financeira, tendo em conta as prioridades da política de desenvolvimento regional e os resultados das avaliações das intervenções operacionais do QCA, levadas a cabo por peritos independentes;
- c) Aprofundar a política de descentralização, aliada a processos de simplificação de procedimentos, devendo tal ser já visível nos novos regulamentos dos incentivos aos investimentos empresariais (microempresas e PME), na execução dos planos globais de intervenção, no âmbito da revitalização dos centros rurais e nas demais políticas de desenvolvimento local;
- d) Estabelecer e divulgar um sistema de informação sobre a execução, e demais aspectos, do QCA;
- e) No âmbito da parceria com a Comissão Europeia, estabelecer as novas plataformas de entendimento e de acompanhamento em relação ao QCA, nomeadamente as resultantes da avaliação a meio termo da execução do referido QCA.

Artigo 5.º**Relatório**

É publicado, em anexo à presente lei, o relatório sobre as Grandes Opções do Plano para 1997.

Artigo 6.º**Execução do Plano**

O Governo promoverá a execução do Plano para 1997, de harmonia com a presente lei e demais legislação aplicável, tendo em consideração os regulamentos comunitários referentes aos fundos estruturais.

Aprovada em 12 de Dezembro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

Promulgada em 23 de Dezembro de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 26 de Dezembro de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1997

SUMÁRIO

Assegurar o futuro dos Portugueses numa Europa em transformação**Relatório****Apresentação**

No documento das Grandes Opções relativo ao ano de 1996, o Governo apresentou as grandes linhas de política de médio prazo para as diferentes áreas da governação.

Essas linhas de política decorrem necessariamente do Programa aprovado pela Assembleia da República após a tomada de posse do XIII Governo Constitucional.

Ao preparar o documento contendo as Grandes Opções de Política para o ano de 1997, em cumprimento do artigo 93.º da Constituição Portuguesa, o Governo:

- reafirma as grandes linhas de política constantes do seu Programa, aprovado pela Assembleia da República;
- tem em atenção a experiência colhida ao longo dos meses de exercício de poder, designadamente a decorrente da postura de diálogo com todos os intervenientes na sociedade e economia portuguesas que vem adoptando;
- atende às especificidades que se perspectivam para o próximo ano.

Assim sendo, as Grandes Opções de Política para o ano de 1997, inserindo-se necessariamente nas Opções do Governo para o Médio Prazo, incorporarão a introdução dos ajustamentos adequados na condução da política económica e social, bem como terão em atenção as condicionantes de várias ordens com que essa política irá defrontar-se.

O presente documento tem algumas alterações inovatórias no que diz respeito à forma de apresentação das políticas que o Governo pretende seguir. Nessas alterações destacam-se o tratamento do enquadramento europeu, e muito em especial, a introdução de uma nova parte II — Desafios para a Sociedade e Economia Portuguesas. Transformações Estruturais em Foco. Com esta última inovação o Governo visa pôr em relevo a necessidade de aprofundar o debate nacional sobre domínios fundamentais da transformação estrutural da sociedade e da economia portuguesas, contribuindo, simultaneamente, para a apresentação sucinta das orientações e medidas de política que pautarão a sua acção em áreas seleccionadas que estarão particularmente em foco no horizonte da legislatura.

O Governo tem plena consciência de que esta parte inovatória das Grandes Opções anuais não pode ir além de uma contribuição selectiva sobre um número necessariamente restrito de grandes temas de sociedade. Trata-se de uma experiência que convirá alargar e aprofundar em futuros trabalhos, afirmando o Governo desde já o seu empenhamento na ponderação dos desenvolvimentos e rectificações que venham a ser sugeridas pelo Conselho Económico e Social e pela Assembleia da República.

I. Análise da situação económica:

- I.1. Enquadramento internacional.
- I.2. Enquadramento europeu.

1. Integração europeia — um período de complexas negociações.
2. O alargamento da UE a Leste — as novas condições de concorrência.

I.3. Economia portuguesa.

1. Evolução recente.
2. Perspectivas para 1997.

II. Desafios para a sociedade e economia portuguesas. Transformações estruturais em foco.

1. Perspectivas de médio prazo para a economia e sociedade portuguesa.
2. Participação na União Económica e Monetária.
3. Participação activa na negociação sobre o futuro dos fundos estruturais.
4. Competitividade do tecido empresarial e recuperação de empresas.
5. Promoção do emprego e reorientação do sistema de formação profissional.
6. Uma política de educação que reforce a qualidade do ensino e garanta a igualdade de oportunidades.
7. O rendimento mínimo garantido e o combate à exclusão social.
8. Ambiente: saneamento básico, prevenção e conservação.
9. As grandes linhas de uma política das cidades.
10. A sociedade da informação — uma estratégia multifacetada.

III. Grandes Opções do Plano para 1997 e linhas de acção governativa.

1.ª Opção — Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista.

- Defesa nacional.
- Política externa.

2.ª Opção — Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva.

- Educação.
- Ciência e tecnologia.
- Cultura.
- Desporto.
- Juventude.

3.ª Opção — Criar condições para uma economia competitiva geradora de emprego, promover uma sociedade solidária.

- Crescimento sustentado e finanças públicas.
- Competitividade e internacionalização.
- Agricultura, silvicultura e pescas.
- Indústria.
- Comércio.
- Turismo.

- Cooperativismo
- Defesa do consumidor.
- Qualificação e emprego.
- Solidariedade e segurança social.
- Saúde e bem-estar.
- Combate à toxicodependência.

4.ª Opção — Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia.

- Infra-estruturas, redes e serviços básicos associados.
- Energia.
- Equipamentos e acessibilidades.
- Comunicações.
- Planeamento e administração do território.
- Ordenamento.
- Desenvolvimento urbano e política das cidades.
- Administração local autárquica.
- Desenvolvimento regional.
- Ambiente.
- Habituação.

5.ª Opção — Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado.

Justiça e segurança.

Justiça.

Administração interna.

Regiões Autónomas.

Regionalização.

Reforma da Administração Pública.

Comunicação social e direito à informação.

Sistema estatístico.

IV. Política de investimentos.

1. O Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).
2. O Quadro Comunitário de Apoio II.

I. ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÓMICA

I.1. Enquadramento internacional

• O enquadramento económico internacional da economia e sociedade portuguesas caracterizava-se, em meados de 1996, por um clima de crescimento económico, sem tendências inflacionistas, com os aspectos de globalização crescentemente reforçados, quer pela liberalização dos mercados, quer pela mobilidade dos capitais, quer ainda pela intensificação da estrutura de «rede» propiciada pela inovação e disseminação das tecnologias de informação.

O panorama de crescimento económico não era contudo uniforme.

No conjunto das economias industrializadas, só a economia norte-americana revelava sinais de um crescimento relativamente forte, contrastando quer com economias europeias continentais, a iniciarem apenas sinais de recuperação depois de uma fase de desaceleração marcada a partir da segunda metade de 1995, quer com a economia japonesa a revelar uma pausa na sua fase de recuperação. Estes comportamentos parecem reflectir não só os respectivos padrões de política monetária e orçamental mas também as capacidades do próprio tecido económico-social em se adaptar aos tempos de acelerada mutação associada à intensificação da globalização e da inovação e disseminação tecnológicas.

Nos demais conjuntos económicos, era patente a expansão da actividade económica.

Nas economias asiáticas que vinham experimentando fortes ritmos de crescimento económico (nomeadamente com a China a registar taxas de crescimento na casa dos dois dígitos) parecia registar-se algum abrandamento, propiciando um correspondente alívio das pressões inflacionistas, sem que, contudo, os referidos ritmos de crescimento perdessem vigor.

As economias em transição pareciam, em geral, confirmar terem entrado em período de crescimento após as sequelas do período inicial de desmantelamento das estruturas económicas centralizadas e da sua gradual inserção no mercado internacional.

As economias da América Central e Latina, pareciam, em geral, ter ultrapassado os efeitos da crise mexicana (fim de 1994/início de 1995) e retomado ritmos de expansão que, embora não tão fortes como os asiáticos, são superiores aos das economias industrializadas.

Por seu lado, o panorama africano não era, no seu conjunto, uniforme mas, indiciava também algum crescimento.

Estes padrões de crescimento das economias designadas tradicionalmente como «em desenvolvimento», traduzem

os benefícios que têm vindo a retirar da globalização e da mobilidade dos capitais, graças à adopção de uma postura de crescente abertura ao exterior. Para além de uma acentuada expansão das exportações, esta postura, associada a estruturas demográficas relativamente jovens e «sedentas» de bem-estar material, despoletou ritmos elevados de aumento da procura interna e consequentemente dinâmicas de crescimento mais sustentadas.

• A economia norte-americana revelava a meio do ano um padrão de crescimento relativamente forte. O PIB tinha crescido a uma taxa anualizada de 4.8 % no segundo trimestre, revelando uma clara aceleração face ao crescimento dos trimestres anteriores (2.3 % no primeiro trimestre de 1996 e 0.5 % no último trimestre de 1995). Por seu lado, a taxa de desemprego situava-se no nível de 5.1 % — o nível mais baixo desde há sete anos — indiciando situações do tipo de pleno emprego no presente contexto tecnológico. Este ritmo de crescimento e o relativamente baixo nível de desemprego alimentavam receios de potenciais tensões inflacionistas, embora o deflator do PIB no segundo trimestre tenha sido apenas de 2.1 %.

A recuperação norte-americana patenteava os resultados dum padrão de política monetária que considera, de certo modo explicitamente, o ritmo de crescimento — sem descurar o controlo da inflação. As autoridades monetárias, face a um contexto de desaceleração que percepcionavam no final de 1995 e visando estimular o crescimento, decidiram baixar as taxas de juro de curto prazo em 1/4 de p.p. no final de Janeiro — a taxa dos «FED Funds» passou a situar-se em 5.25% e a taxa de desconto em 5 %. A incógnita quanto ao momento e ao grau de uma possível decisão de aumento das taxas de juro alimentava (em meados do ano) volatilidade nos mercados financeiros. Caso continuem a emergir sinais de forte crescimento, é de prever que as autoridades monetárias venham a decidir aumentar as taxas de juro de curto prazo do dólar.

A evolução da economia norte-americana não deixará também de evidenciar a flexibilidade dos seus agentes no presente contexto de acelerada mutação a nível planetário. O Presidente Clinton candidata-se a um novo mandato, no final de 1996, com uma economia em crescimento, tendo sido criados no período do actual mandato mais de dez milhões de postos de trabalho, embora as características de precariedade do emprego se tenham acentuado. Por outro lado, os Estados Unidos, assumem a liderança político-militar a nível internacional, liderando também nos domínios das tecnologias de informação, as quais moldarão fortemente o quotidiano dos cidadãos, subvertendo os quadros «físicos» e «mentais» em que se desenrolam, entre outras, as relações económicas.

• O panorama económico da União Europeia contrasta fortemente com o norte-americano. A UE indicia uma recuperação após uma fase de desaceleração mais marcada a partir da segunda metade de 1995. No entanto, o seu ritmo de crescimento é muito inferior ao norte-americano e não é uniforme nas suas principais economias. Por outro lado, a taxa média de desemprego situa-se em 10 1/2 %, prevendo-se que não haja melhorias a curto prazo. Pelo contrário, este elevado nível de desemprego alimenta climas de confiança pessimistas, dificultando, quer a recuperação económica, quer os processos político-económicos em que a UE está envolvida, nomeadamente, a revisão do Tratado de Maastricht — a fim de permitir novos alargamentos, em particular, aos PECO — e a adopção da moeda única no calendário fixado — no início de 1999.

O panorama económico comunitário é bem caracterizado pela situação das duas economias-chave para os processos da UE — a Alemanha e a França. No segundo trimestre, a economia alemã registou uma evolução positiva (de 1.5 % em relação ao trimestre anterior) após uma regressão nos dois trimestres anteriores, indiciando que se encontra num rumo de recuperação. No entanto, em termos médios anuais, a sua taxa de crescimento deverá rondar apenas 1 % e a taxa de desemprego situa-se em 10 1/4 %, sem perspectivas de melhoria. Por seu lado, a economia francesa regrediu 0.4 % no segundo trimestre depois de ter registado uma evolução positiva de 1.1% no primeiro trimestre de 1996. Apesar da regressão do segundo trimestre, é de admitir que a economia francesa esteja a crescer, embora a um ritmo relativamente baixo, com a correspondente taxa de crescimento médio anual a situar-se, provavelmente, abaixo dos 2 %. Por seu lado, a taxa de desemprego é de cerca de 12 1/2 %, debilitando a recuperação e alimentando potenciais movimentações de descontentamento social.

O fraco crescimento económico europeu, em particular, o destas economias-chave para o processo da União Monetária, não vem permitindo condições para que, nalguns casos, os processos de consolidação orçamental atinjam os objectivos que se propunham para 1996. Este aspecto é tanto mais relevante quanto as dúvidas sobre a possibilidade do cumprimento do critério do défice das contas públicas recaem também sobre a própria Alemanha e França, alimentando especulações sobre o calendário da moeda única, as quais poderão criar riscos de despoletar tensões cambiais.

Este fraco crescimento económico não será alheio à política monetária prosseguida pelo Bundesbank. Este Banco Central, que acaba por determinar o padrão de política monetária europeia — quer pelo quadro cambial existente, o do Mecanismo de Taxas de Câmbio do SME, quer pela «interiorização» pelos mercados financeiros internacionais dos próprios critérios de Maastricht, enquanto referenciais que devem ser prosseguidos pelos Estados europeus — pauta a sua política monetária por critérios que respeitam à escala alemã e que privilegiam primordialmente a estabilidade monetária, secundarizando explicitamente os ritmos de crescimento económico e o emprego. A postura do Bundesbank acabou por levar a uma apreciação do marco alemão — e, portanto, da maioria das moedas europeias — em relação, especialmente, ao dólar norte-americano. Assim, a «política cambial» europeia, associada às políticas monetária e orçamental vigentes, têm configurado um padrão de política macroeconómica marcadamente restritivo.

• As perspectivas económicas a curto prazo apresentam-se relativamente favoráveis salvo se a ocorrência de graves perturbações regionais se repercutissem negativamente no crescimento económico mundial. No entanto, as hipóteses de conflito no Médio Oriente, com efeitos no domínio energético, ou em regiões asiáticas, que perturbassem o comércio internacional, nunca podem ser definitivamente afastadas mesmo que se lhes atribua uma fraca probabilidade. Prevê-se, assim, que num quadro de intensificação das macrotendências de globalização, o crescimento económico internacional em 1997 possa ser ligeiramente superior ao de 1996.

No panorama das economias industrializadas, é de admitir que a economia norte-americana modere o seu ritmo de crescimento trimestral, dado que as próprias autoridades monetárias tentarão prevenir tensões inflacionistas.

Na economia japonesa, é de admitir que a recuperação vá ganhando consistência, parecendo afastada a hipótese de serem retomados os ritmos de crescimento do passado, de certo modo semelhantes aos actuais das economias vizinhas.

É, no entanto, no quadro europeu que as incertezas ganham mais relevância, para a economia portuguesa. Com o abrandamento das políticas monetárias europeias que se verificou é de admitir que os sinais de recuperação que já se esboçam em várias economias europeias se consolidem. As economias alemã e francesa desempenham, neste domínio, bem como nos domínios associados aos processos comunitários, um papel decisivo. A economia alemã deverá vir a crescer a um ritmo médio anual de cerca de 2.1/2 % e as autoridades francesas esperam também que a respectiva economia venha a acompanhar este ritmo. No entanto, o desemprego não deverá vir a registar melhorias significativas. Os processos de consolidação orçamental com vista à consecução do critério das contas públicas em 1997 deverão prosseguir, residindo neste domínio, em particular no caso das economias francesa e alemã, muitas das incógnitas político-económicas europeias. Caso essas economias não atinjam o referido critério, ou o atinjam apenas aproximadamente, o processo da moeda única acabará por ser decidido a nível político, ao qual, na realidade compete.

• Esta evolução pouco favorável da economia europeia acaba, também, por acentuar as «fragilidades» da Europa, quer em confronto com os Estados Unidos, quer face às economias em desenvolvimento.

A Europa continua «fragmentada»: no plano político — as atitudes político-militares, designadamente face à crise balcânica ou à recente crise do Golfo, são reveladoras dessa fragmentação tradicional e que tende a permanecer apesar dos esforços do processo de União Política; no domínio sócio-cultural — as línguas nacionais, embora constituindo, um património identificador de cada nação/nacionalidade são também um elemento não propício a uma forte mobilidade espacial; e no domínio económico — apesar do mercado interno subsistem comportamentos dos agentes públicos e privados que, nalguns casos, ao considerarem exclusivamente a escala nacional/regional prejudicam objectivamente a integração económica europeia. Por outro lado, as sociedades europeias estão em processo de «envelhecimento» demográfico, com todo o tipo de problemas que tal significa, em particular no que se refere à capacidade de adaptação e dinamismo dos cidadãos.

Em contraste, os Estados Unidos não se apresentam «fragmentados» nos aspectos macro-políticos e os países em desenvolvimento dispõem de estruturas demográficas dispostas a «lutar» pelo crescimento, quase que a qualquer preço. Economicamente, as regiões «em desenvolvimento» ganham peso, revelando, igualmente, uma dinâmica de crescimento com a qual só a economia norte-americana — ou algumas regiões desta — parece poder competir. Neste domínio, a evolução europeia não se perspectiva favorável.

Culturalmente, a Europa aparenta apenas deter «património», deixando a produção de «fluxo» a outras regiões e culturas. No entanto, a Cultura não é independente dos suportes tecnológicos de cada tempo e da capacidade da projecção político-social das economias. A sociedade da informação que gradualmente vem assumindo uma maior relevância — incluindo neste domínio, quer a produção de «conteúdos» que, crescentemente, circularão em formas multimedia e «on-line», quer os próprios «software» de

comunicação — não indicia uma tendência crescente das posições europeias continentais.

Num contexto internacional pouco favorável ao bloco europeu, a estratégia de reforço do posicionamento da UE passa pelo seu aprofundamento — e em particular pela construção da União Monetária — e pelo alargamento ao Leste. No plano comercial, aquela estratégia tem-se igualmente traduzido por uma crescente abertura do mercado europeu a países terceiros, designadamente da Ásia e da América Latina, enquanto, simultaneamente, são desenvolvidos esforços no sentido de assegurar uma maior presença europeia naquelas regiões.

Só a «superação» das incompatibilidades, nomeadamente através do avanço dos processos comunitários, poderá dar fôlego à Europa para a manutenção de «quotas de poder», quer à escala planetária, quer nos mais variados aspectos do quotidiano das economias e sociedades do nosso tempo.

O processo gradualista que a construção europeia tem seguido não significa, todavia, que num determinado momento, não se possam e devam perspectivar as linhas de evolução a longo prazo que podem vir a configurar o futuro da Europa.

A CIG de 1996 não irá certamente ser um exercício isolado, cujos trabalhos poderão decorrer sem interferências da realidade constantemente emergente na Europa e no Mundo.

A configuração que a União Europeia venha a atingir no princípio do próximo século irá depender muito do conjunto de negociações que se iniciará em 1996 e se prolongará até ao início do próximo século e, naturalmente, das evoluções políticas nos principais Estados-membros, que nalguns casos poderão ser significativas (vd. casos da Alemanha, Reino Unido, Itália, etc.). Assim, e no que respeita às negociações, podem referir-se, a título de exemplo, as seguintes:

- Com início em 1996, a CIG irá debruçar-se prioritariamente sobre eventuais alterações nos dois novos pilares introduzidos pelo TUE — Política Externa e de Segurança Comuns e Assuntos Internos — e sobre o modo de funcionamento das instituições que torne possível realizar novos alargamentos da UE sem paralisar o seu processo decisório; posteriormente à finalização da CIG iniciar-se-á o processo de ratificação das conclusões, por parte dos Estados-membros, nalguns casos implicando a realização de referendos;
- A partir de 1997 é provável que se iniciem as negociações relativas ao eventual alargamento da OTAN a países da Europa Central e Oriental e prosseguirão as discussões sobre a reformulação organizativa da Aliança a nível das forças militares;
- A partir de meados de 1997 deverá iniciar-se o processo de revisão do Tratado que fundou a União da Europa Ocidental (UEO), podendo desse processo resultar a renovação do referido Tratado, a elaboração de um novo Tratado ou a decisão de integrar a UEO na UE;
- Em 1997 ou 1998, seis meses depois do fim da CIG, deverão iniciar-se as negociações de adesão à UE, de Chipre, Malta e de países da Europa de Leste, conforme foi definido na Cimeira de Madrid;
- Em 1997/8 deverão começar as negociações tendo em vista a definição das perspectivas financeiras da UE para o período a seguir a 1999; e em 1998, deverá ser iniciada a revisão da política regional da UE, envolvendo os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão;
- No início de 1998 é previsto ser tomada uma decisão sobre quais os países que integrarão o primeiro grupo que iniciará a UEM, em Janeiro de 1999, sendo essa decisão tomada de acordo com os resultados económicos de 1997 que serão confrontados com os critérios estabelecidos em Maastricht;
- Em 1999 poderão iniciar-se, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, negociações sobre o comércio internacional dos produtos agrícolas, o que envolve a espinhosa questão dos subsídios à agricultura; essas negociações terão, necessariamente, incidências sobre a Política Agrícola Comum.

EVOLUÇÃO DA ECONOMIA MUNDIAL

	1995	1996	1997
		Projeções	
1. Produto (variação real em %)			
<i>Economia Mundial</i>	3.5	3.8	4.1
Países Industrializados	2.1	2.3	2.5
EUA	2.0	2.4	2.3
Canadá	2.3	1.4	3.2
Japão	0.9	3.5	2.7
União Europeia	2.5	1.6	2.5
Alemanha	1.9	1.3	2.4
Espanha	3.0	2.2	2.9
França	2.2	1.3	2.4
Itália	3.0	1.1	2.2
Reino Unido	2.5	2.2	3.0
Países em Desenvolvimento	5.9	6.3	6.2
Ásia	8.6	8.0	7.5
Países em Transição	-1.3	0.4	4.0
2. Comércio Mundial (variação em volume)	8.9	6.7	7.2
3. Taxa de Desemprego (%)			
Países Industrializados	7.7	7.8	7.6
EUA	5.6	5.6	5.6
Japão	3.1	3.5	3.4
União Europeia	11.2	11.4	11.0
Alemanha	9.4	10.3	10.0
França	11.6	12.4	12.1
4. Preços no Consumidor (variação em %)			
Países Industrializados	2.4	2.3	2.4
EUA	2.8	2.8	2.8
União Europeia	2.9	2.6	2.3

Fonte: FMI - World Economic Outlook, Washington, September 1996

1.2. Enquadramento Europeu

1. Integração Europeia — um período de complexas negociações

O processo de integração que, desde a década de 50, se tem vindo a desenvolver na Europa foi concebido e desde logo lançado em obediência ao método gradualista — o chamado «método Jean Monnet» — compatível com uma evolução marcada por «saltos» qualitativos (vd. Criação do SME, Acto Único Europeu, Tratado de Maastricht, Acordo de Shengen, etc.).

A construção europeia tem sido assim desenvolvida num modelo aberto quanto aos seus objectivos finais, em que cada fase é definida em função da experiência recolhida nas fases anteriores e em função das circunstâncias políticas e económicas de cada momento.

Tendo em consideração esta agenda tão extensa e os impactos múltiplos que as soluções encontradas poderão ter para Portugal, os Relatórios das Grandes Opções do Plano passarão a incluir anualmente uma reflexão mais aprofundada sobre um tema particularmente relevante para o processo de construção europeia.

No presente Relatório será analisada a questão do Alargamento da UE a Leste e as suas possíveis repercussões em Portugal no que respeita ao comércio e ao investimento internacional.

2. Alargamento da UE a Leste — as novas condições de concorrência

É certo que o alargamento da União Europeia aos países do Centro e Leste da Europa sempre mereceu um claro apoio de Portugal, quer por razões de natureza política, quer pelos seus efeitos económicos. Sendo uma prova de vitalidade do processo de construção europeia, este alargamento vem totalmente ao encontro do objectivo fundamental da UE, que é a promoção da Paz, da segurança e da estabilidade entre os europeus. Por outro lado, é naturalmente de esperar que a extensão do mercado interno a mais de 100 milhões de consumidores possa gerar um relançamento e um novo dinamismo na economia europeia, do qual beneficiarão também os actuais Estados-membros.

Mas não poderá esquecer-se que os referenciais para a organização espacial das actividades no espaço europeu se alteram, ao mesmo tempo que se abrem novos mercados com um elevado potencial de crescimento. As estratégias de localização empresarial não deixarão de reflectir esta *nova geografia* europeia, a qual passará necessariamente a estar presente nas decisões dos actores económicos nacionais.

O desenvolvimento sustentado da sociedade portuguesa nos próximos anos pressupõe o reforço da capacidade competitiva da economia nacional. Plenamente integrada na UE — os fluxos de comércio traduzem-no bem, já que a UE absorve cerca de 80% das vendas ao exterior e responde por 74% das aquisições externas de mercadorias — e existindo um empenhamento claro na participação da UEM — são particularmente determinantes para a economia portuguesa as consequências do processo de Alargamento da UE¹ aos PECO (Países da Europa Central e Oriental²).

À medida que se consolida a globalização das actividades económicas e se intensifica a integração na economia mundial de novos produtores com importante capacidade concorrencial em produtos industriais ainda prevalecentes na especialização produtiva portuguesa, torna-se clara a vulnerabilidade da actual estrutura produtiva à concorrência internacional.

Num contexto de crescente interpenetração das economias, o «quadro internacional» pressionará os agentes internos no sentido da reconfiguração do tecido económico.

A abertura do mercado europeu à concorrência de países terceiros, em particular, nos designados produtos sensíveis — decorrente da liberalização do comércio contemplada nos acordos de Marrakesh, e que a UE tem vindo a intensificar — bem como o livre acesso ao mercado comunitário de todos os produtos industriais dos PECO, incluindo têxteis, já em 1998³, criará condições para acelerar a transição do perfil de especialização da economia portuguesa dando, assim, origem a uma reorientação sectorial dos recursos.

Num contexto internacional claramente favorável à consolidação das estratégias de globalização, a capacidade da economia portuguesa absorver este «choque» externo, isto é, enfrentar com êxito os desafios que se colocam com o Alargamento, joga-se não só ao nível dos mercados de bens e serviços (no plano comercial), como também na capacidade de atracção e fixação de investimento estrangeiro (no âmbito do desenvolvimento de externalidades positivas).

2.1. Desafios para a Economia Portuguesa

2.1.1. Ao nível dos mercados de bens e serviços⁴

- O comércio da UE com os PECO tem revelado, desde 1989, uma intensificação apreciável, correspondendo, de certo modo, ao reestabelecimento de laços normais, dada a proximidade geográfica e o relacionamento histórico. A UE consolidou-se como o mais importante mercado para as exportações daqueles países (absorve cerca de 80% das exportações). É de destacar os casos da Hungria, Polónia e ex-Checoslováquia, onde a Alemanha absorve metade das exportações destes países para a União.

Para a reorientação dos fluxos de comércio contibuíram as concessões contempladas, designadamente, nos Acordos de Associação⁵, o desenvolvimento do comércio ao abrigo do «outward processing» — que beneficia de um tratamento aduaneiro preferencial — bem como o aumento da oferta associado aos fluxos de IDE. Refira-se que, em 1994, o comércio associado ao «outward processing» representou cerca de 19% das exportações dos PECO para a UE⁶.

A intensificação dos fluxos comerciais teve igualmente expressão no ritmo de crescimento das exportações da UE para aqueles países, as quais progrediram, entre 1989 e 1994, a uma taxa média de 23 % (valores nominais em US\$), quando as exportações extra-comunitárias apenas progrediram 8 %. A UE passou a satisfazer 84 % das aquisições dos PECO ao exterior, embora as mesmas apenas representem 2.4 % das receitas externas (1.2 % em 1989).

Apesar do acentuado crescimento das exportações da generalidade dos PECO para a UE ter correspondido a um reforço das respectivas partes de mercado — passaram de 1.2 % em 1989 para 2.2 % em 1994⁷ — estas têm ainda uma expressão limitada. A título de exemplo, refira-se que a quota de mercado da Polónia (principal fornecedor do conjunto PECO) na UE não ultrapassava, em 1994, 0.74 % (0.39 % em 1989) e a da ex-Checoslováquia 0.7 % (0.27 % em 1989). Para o mesmo ano Portugal detinha 0.9 % (0.81 % em 1989) do mercado da UE.

Em termos de caracterização geral, os PECO exportam principalmente produtos com elevado conteúdo de mão-de-obra, energia ou matérias-primas e importam produtos com maior conteúdo tecnológico e capital intensivos. O comportamento das exportações dos PECO tem revelado que os produtos oriundos de sectores tradicionais, nomeadamente têxteis e vestuário, têm uma importância relevante — foi, aliás, no vestuário e malhas que se verificou um ganho muito significativo de quotas de mercado. Saliente-se, no entanto, que os ganhos de partes de mercado nestes produtos não são alheios ao papel do «outward processing» nestas indústrias. Na Polónia 80% das exportações têxteis para a UE realizam-se ao abrigo deste tipo de comércio, enquanto na Hungria e na Roménia o mesmo indicador atinge 70 %⁸.

Paralelamente, têm-se afirmado novas capacidades de exportação nas indústrias de máquinas/equipamentos e

material de transporte, mais evidentes nas exportações da Hungria, e da Polónia, respectivamente, enquanto na República Checa os ganhos foram relevantes em ambos os sectores.

Em termos gerais pode concluir-se que, apesar de terem alcançado, importantes ganhos de quotas de mercado, a posição competitiva dos PECO⁹ se tem deteriorado desde o início do processo de integração no comércio internacional. Com efeito, a liberalização do comércio externo e a convertibilidade das moedas permitiu que a forte procura de bens ocidentais, designadamente de consumo e de equipamento, se traduzisse na expansão das importações. A deterioração da posição competitiva — reflexo nítido do processo de abertura ao exterior — foi, portanto, determinada pelo peso crescente nas importações mundiais das aquisições daqueles países (Polónia, ex-Checoslováquia, Hungria e Roménia).

Os PECO mantêm, no entanto, posições competitivas em várias indústrias. A ex-Checoslováquia reforçou a sua posição competitiva no têxtil e na siderurgia, embora tenha recuado a sua posição na energia e florestal. Na Polónia as mais fortes posições competitivas, a siderurgia e os metais não ferrosos, continuam em ascensão. Na Hungria, embora em regressão, conservam a posição competitiva mais forte os agroalimentares e os metais não ferrosos.

- Apesar da dinâmica dos serviços transaccionáveis vir ganhando crescente protagonismo na economia internacional, eventuais incursões analíticas nessa área deparam-se ainda com importantes obstáculos de informação. Mantendo-se o turismo como a actividade com maior relevância nas receitas externas, e sendo este um sector em que a entrada dos PECO no mercado se afigura vir a ter um impacto relevante em termos de fluxos turísticos europeus, apresenta-se em traços gerais o posicionamento dos PECO neste domínio.

Pese embora para a maior parte dos PECO, esteja em jogo a oferta de «produtos» diferentes do produto dominante em Portugal, a expansão de mercados de destino na própria Europa confrontará os operadores nacionais com novas situações concorrenciais.

A progressiva inserção dos PECO na economia internacional e a sua crescente abertura ao exterior abrem perspectivas para uma intensificação dos fluxos turísticos com aqueles países. A atractividade daqueles destinos será tanto mais potenciada quanto mais rápidos forem os progressos no que respeita à melhoria das infra-estruturas e à modernização da oferta hoteleira. Por seu turno, e embora a sua posição enquanto mercados emissores seja ainda modesta, as tendências são positivas, designadamente, no que se refere aos países mais avançados no processo de transição.

A afirmação dos PECO enquanto destino turístico tem estado patente no desempenho observado nos últimos anos. O ritmo de crescimento quer das entradas de turistas, quer das receitas, tem sido muito mais rápido do que no conjunto dos países europeus¹⁰. Desta forma, a quota de mercado desta região progrediu de forma apreciável, tendo passado, de 14% em 1985 para cerca de 22% em 1994, em termos de entradas, e de 2.3% para 6.6%, em termos de receitas. Assistiu-se, assim, a importantes alterações no «ranking» dos principais destinos turísticos na Europa, surgindo a Hungria, a Polónia e a República Checa entre os 10 primeiros países (Portugal encontra-se na 12.ª posição)¹¹.

A Alemanha, o principal mercado europeu, constitui o principal país emissor para a Hungria, Polónia e República

Checa. Os fluxos intra-regionais, significativos no conjunto dos PECO, são sobretudo relevantes na Roménia e na Bulgária, países onde os visitantes da ex-URSS assumem uma posição relativa importante.

2.1.2. Na Capacidade de Atracção e Fixação de Investimento Estrangeiro

A integração dos PECO na economia internacional determinará necessariamente uma reorientação das relações económicas dos países da Europa central em direcção ao leste. Quer por razões de ordem económica quer por razões de ordem política, a Alemanha assumirá um papel primordial nesta «recentragem».

As perspectivas de crescimento dos mercados internos (o conjunto dos dez PECO totaliza um mercado que ultrapassa os 100 milhões de consumidores) e as oportunidades decorrentes de uma reestruturação de grande amplitude do tecido económico, determinaram uma forte expansão dos fluxos de IDE para os PECO desde 1990: passaram de um nível na ordem dos 500 milhões de dólares, em 1990, para 9.4 biliões em 1995.

Dada a proximidade geográfica da Alemanha e da Áustria relativamente aos PECO, estes dois países são os dois principais investidores europeus. Estes investimentos têm-se dirigido preferencialmente para pequenas e médias empresas. Os capitais oriundos dos EUA, presentes, sobretudo, através de multinacionais, intensificaram-se também nos últimos cinco anos.

Os países mais avançados no processo de transição para a economia de mercado, Hungria, República Checa e Polónia são, naturalmente, os que têm atraído mais investimento estrangeiro.

Em termos relativos, os montantes de IDE canalizado para os PECO podem, à escala internacional, considerar-se ainda reduzidos¹². No entanto, avaliando a importância do IDE para aquelas economias, constata-se que é na Hungria que o IDE assume papel mais expressivo, cerca de 4 % do PIB no período compreendido entre 1990 e 1994 (2.8 %, no mesmo período, para Portugal). O facto de os investimentos oriundos da Alemanha, principal investidor externo, não ultrapassarem 1 % do IDE do respectivo, será um indicador da prudência com que ainda são encaradas as aplicações na generalidade destas economias.

No entanto, à medida que se vá consolidando a transição, a capacidade de absorver investimentos externos aumentará.

Cerca de 50 % do investimento estrangeiro realizado nos PECO destina-se à indústria transformadora. Mesmo na Hungria, país que mais cedo iniciou o processo de transição, a indústria absorve a maior parcela dos investimentos (cerca de 60 % do IDE), enquanto para os serviços apenas se destinaram cerca de 25 % dos investimentos¹³.

Em Portugal, pese embora terem sido realizados importantes investimentos na indústria, os sectores não transaccionáveis têm-se revelado como os mais atractivos para os investidores externos (imobiliário, bancos e seguros).

2.2. Algumas ilações para Portugal

- A, ainda, reduzida posição dos PECO enquanto parceiro comercial no plano europeu evidencia que o grande «ajustamento» das economias europeias à integração destes países ainda não se verificou. Com a completa liberdade de circulação de mercadorias entre a UE e aqueles países (efectiva em 1 de Janeiro de 1998 para os produtos

industriais) e o prosseguimento das reformas no sentido da economia de mercado estarão criadas condições para uma maior penetração no mercado da UE e, como tal, para um reforço da concorrência para os produtos portugueses.

A manter-se o perfil de especialização portuguesa, a posição competitiva dos produtos portugueses (considerada em termos agregados) enfrentará sérias dificuldades de progressão, se não mesmo de manutenção, sobretudo, tendo em conta as actuais características da especialização desses países, bem como, as potencialidades que apresentam.

Em termos genéricos, as vantagens na fileira têxtil, especificamente no sector do vestuário e calçado são as que mais se sobrepõem ao perfil das vantagens comparativas de Portugal (em 5 anos ¹⁴, as quotas de mercado dos PECO na UE passaram de 3.4 % para 7.9 % e de 1.9 para 4.5 %, respectivamente no vestuário e calçado).

Os futuros contornos da posição concorrencial dos PECO será em grande parte determinado pelas estratégias empresariais dos investidores externos. A apreciação da situação actual não permite retirar ilacções precisas sobre quais os sectores em que se virá a exercer a concorrência dos PECO num futuro mais longínquo — as economias estão não só em reestruturação como em transição para um modelo diferente de organização socio-económica e, como tal, subsiste incerteza sobre o ritmo de implementação das reformas. Resulta, no entanto, claro que **numa primeira fase a concorrência incidirá sobretudo nas indústrias mão-de-obra intensivas**, os sectores em que mais se farão sentir os custos do ajustamento nas economias industrializadas. Estando em curso um rápido ajustamento das estruturas económicas, as próprias vantagens competitivas dos PECO estarão também em mutação. A manterem-se as tendências actuais, é de esperar que a inserção dos PECO na economia europeia dê, igualmente, lugar a um acréscimo da concorrência noutras indústrias (em produtos intensivos em médias e altas qualificações). À partida, deve salientar-se que a estrutura das exportações daqueles países para a UE é, no seu conjunto, mais diversificada do que a gama apresentada pelas exportações portuguesas.

- No domínio do Turismo, a emergência de novos destinos concorrenciais nos PECO exigirá que se potenciem os pontos fortes que Portugal oferece enquanto destino turístico, apostando na melhoria e diversificação dos produtos oferecidos e tirando partido das vantagens ao nível, da profissionalização e qualificação dos recursos humanos, da capacidade hoteleira instalada, do desenvolvimento das infra-estruturas e da estabilidade e segurança internas.

No entanto, e perseguindo o objectivo de diversificação de mercados, os operadores nacionais deverão contemplar nas respectivas estratégias os países do centro e do leste da Europa, de forma a beneficiar do potencial de crescimento que aqueles países oferecem enquanto emissores de turistas.

- Em termos de IDE, e por forma a melhor equacionar as questões que lhe estão associadas, é de salientar que nem todos os investimentos que se dirigem aos PECO podem ser considerados como potencialmente objecto de disputa concorrencial a nível internacional ou no plano europeu. **Uma grande parte dos investimentos até agora realizados visam a expansão de capacidade de oferta para os mercados locais ou regionais.** Por outro lado, os investimentos que resultam da deslocalização de determinadas fases do processo produtivo de indústrias que se situam em países limítrofes — e que beneficiam do factor proximidade — também não se poderão considerar

objecto de disputa por parte dos países do sul. Os problemas de concorrência colocam-se, essencialmente ao nível dos investimentos que se destinam aos sectores de bens transaccionáveis dirigidos preferencialmente aos mercados externos.

A estabilidade política e económica de Portugal e uma melhor dotação de infra-estruturas constituem, nesta fase, vantagens de Portugal sobre os PECO na atracção de investimento. As vantagens que aqueles países oferecem, designadamente no que se refere ao baixo custo de mão-de-obra qualificada, poderão não ser suficientes para atenuar os «handicap» resultantes de um processo de transição ainda incompleto para o sistema de economia de mercado, sobretudo ao nível das estruturas institucionais, designadamente da sociedade civil, de alguma instabilidade política (tanto maior quanto menor for a capacidade do sistema político de absorver os custos sociais associados à transição), bem como do défice de infra-estruturas. A reestruturação institucional, designadamente, dos sistemas jurídico e financeiro e o desenvolvimento da sociedade civil tenderão a ser processos longos.

Neste novo contexto, em que será inevitável o recuo de indústrias tradicionais de baixo valor acrescentado na estrutura económica nacional, Portugal terá que apostar numa estratégia de reforço dos factores de competitividade dinâmicos e intangíveis, em que a aposta na valorização dos recursos humanos e na melhoria das capacidades organizativas e comerciais são fulcrais, bem como o prosseguimento da modernização das infra-estruturas, factor determinante nas decisões de investimento.

A atracção de IDE para Portugal deverá contemplar uma adequada articulação do mesmo com a estrutura produtiva, por forma a maximizar os respectivos efeitos potenciais, garantir transferências de tecnologia e evitar a realização de investimentos de enclave.

Num contexto de economias mais abertas, e perante uma situação de alargamento dos mercados, as estratégias de internacionalização das actividades deixaram definitivamente de estar apenas confinadas à colocação de produtos nesses mercados. Novas oportunidades surgem em termos de investimento directo, cooperação empresarial e deslocalização de actividades.

Por seu turno, a capacidade endógena de reestruturação empresarial — decisiva para consolidação de actividades exportadores não tradicionais — terá necessariamente que ser secundada pela captação de investimento directo estruturante para sectores de bens transaccionáveis.

¹ O Conselho Europeu de Copenhaga, em Julho de 1993, decidiu que os países associados da Europa Central e de Leste poderiam tornar-se membros da UE. A estratégia de pré-adesão viria a ser confirmada no Conselho de Essen, em Dezembro de 1994.

² Enquadram-se na estratégia de pré-adesão à UE a Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Eslovénia, Roménia e Bulgária, bem como os três Estados Bálticos (Estónia, Lituânia e Letónia). Em virtude do, ainda, reduzido peso económico dos Estados Bálticos e da Eslovénia, a que se aliam problemas de disponibilidade de estatísticas, a análise que se apresenta centra-se nos restantes países.

³ Apenas as exportações de têxteis da Bulgária estão sujeitas a direitos aduaneiros até 1999, uma vez que o Acordo de Associação só entrou em vigor em Fevereiro de 1994 (os direitos aduaneiros apenas são eliminados 5 anos após a entrada em vigor dos Acordos).

⁴ Por dificuldades de ordem estatística, a análise centra-se nos fluxos de comércio e, marginalmente, no Turismo.

⁵ A UE celebrou Acordos de Associação com a Checoslováquia, Hungria e Polónia, em Março de 1992, com a Roménia, em Maio de 1993, com a Bulgária em Dezembro de 1993 e com os Estados Bálticos, em Junho de 1995. O Acordo com a Eslovénia, rubricado em Junho de 1995, não foi ainda ratificado pelos Estados-Membros.

⁶ Os têxteis e vestuário eram responsáveis, em 1994, por cerca de 75% deste tipo de comércio (para a UE12).

⁷ CHELEM 1996, Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

⁸ Dados relativos a 1994.

⁹ A posição competitiva foi avaliada através do indicador «saldos relativos». Este indicador afere a competitividade para um dado produto(s) e ou para um determinado país pela evolução da relação entre o respectivo saldo comercial e o comércio mundial: $(X_i - M_i)/W * 100$, onde X — Exportações, M — Importações, W — Comércio Mundial e K — país.

¹⁰ Segundo dados da OMT, entre 1985 e 1994 o crescimento médio anual das entradas foi de 10% (4.7% na Europa) e das receitas 26% (12% na Europa).

¹¹ Com base no número de entradas para 1994 (OMT).

¹² Segundo dados da Comissão Europeia, o stock de investimento estrangeiro nos PECO não ultrapassaria 16 milhões de dólares, em 1994 (3% do stock de IDE das economias em desenvolvimento). Segundo o Banco Mundial os fluxos acumulados de IDE para a Europa Central e de Leste e para os Novos Estados Independentes da ex-URSS, entre 1990 e 1995, representavam apenas 13% do IDE realizado no conjunto dos países em desenvolvimento e das economias em transição.

¹³ Dados referentes a 1993.

¹⁴ Entre 1989 e 1994 (CHELEM 1996, DPP).

1.3. Economia portuguesa

1. Evolução recente

A evolução recente da economia portuguesa tem-se caracterizado pela recuperação do crescimento após a tendência de abrandamento registada na segunda metade de 1995 e que se prolongou nos primeiros meses de 1996.

A inversão de tendência da conjuntura europeia que se poderá afirmar no terceiro trimestre de 1996, conjugada com as condições criadas pelas políticas de estabilização financeira que têm vindo a ser prosseguidas, proporcionarão um enquadramento favorável ao crescimento da economia no segundo semestre de 1996.

Espera-se, assim, que os resultados macroeconómicos para o conjunto de 1996 venham a saldar-se por um crescimento do PIB superior ao verificado em 1995 e por um desempenho mais favorável do que o do conjunto da UE, cujo crescimento não deverá exceder 1.5 %. A aceleração do crescimento económico em 1996, que se consolidará na segunda metade do ano, será induzida sobretudo pelo dinamismo das exportações e do investimento com o consumo, embora em recuperação, a evoluir, no entanto de forma mais moderada.

Beneficiando do impacto inicial das **exportações** de duas novas unidades nos sectores do material de transporte e do material eléctrico, as exportações de mercadorias deverão apresentar um ritmo de crescimento significativo, ultrapassando o crescimento previsível dos nossos mercados. No entanto, o arrefecimento da procura na Europa, evidente no primeiro semestre, não deixou de se traduzir no nível de encomendas dirigido à indústria e, consequentemente, numa evolução odesta das restantes exportações.

De acordo com a informação mais recente disponível, nomeadamente a relacionada com a evolução das vendas de veículos comerciais ligeiros e com a importação de bens de equipamento, admite-se que o investimento venha a crescer em termos reais a uma taxa superior à registada no ano anterior, embora tal como se verificou em 1995, o crescimento seja impulsionado pelo investimento público, particularmente pela componente das obras públicas.

A avaliar pela trajectória ao longo do primeiro semestre, o **consumo privado** deverá apresentar uma ligeira recuperação relativamente ao crescimento verificado em 1995. Ainda assim, a expansão do consumo manter-se-á em níveis moderados, que decorrem quer de resultados

muito limitados na criação de emprego, quer de reduzidos ganhos reais dos salários.

A manter-se, conforme se espera, uma taxa de crescimento elevada para as exportações e admitindo-se que o comportamento das importações tenderá a reflectir a evolução moderada da procura, o contributo do **sector externo** para o aumento do PIB poderá ser positivo.

Beneficiando da política de estabilidade cambial que tem vindo a ser prosseguida, a **taxa de inflação** mantém-se em desaceleração, esperando-se que o crescimento médio anual do IPC, no final do ano, se venha a situar aquém do limite superior do intervalo-objectivo definido aquando da elaboração do OE para 1996 (3/3.5%). Esta trajectória permitirá novos ganhos em termos de convergência com a inflação da UE. Em Junho, o diferencial de inflação¹, avaliado de acordo com os critérios de Maastricht, tinha-se reduzido para 0.5 p.p (1 p.p. em 1995). Embora a desaceleração dos preços dos bens transaccionáveis tenha continuado a ser decisiva para o abrandamento da inflação, há a assinalar que os preços dos bens não transaccionáveis contribuíram, de forma mais acentuada do que em 1995, para a redução da inflação. Todavia o diferencial entre a inflação daqueles dois grupos de produtos mantém-se em torno dos 2 p.p.

Em termos quantitativos a situação do **mercado de trabalho** evidenciará alguma recuperação em 1996. Após as sucessivas reduções do número de empregados desde 1993, os níveis de emprego deixaram de regredir durante o primeiro trimestre de 1996. Os progressos na situação do mercado de trabalho são, todavia, ainda limitados. O crescimento do emprego, além de incipiente, tem subjacente um elevado contributo do número de postos de trabalho criados na agricultura e envolve pessoas do escalão etário acima dos 65. Mantem-se, ainda, a tendência regressiva do volume de trabalhadores por conta de outrem, em contrapartida do aumento dos trabalhadores considerados «por conta própria», os quais representam já 27% da população empregada (24.5% em 1993).

O crescimento do desemprego, em 1996, continua a processar-se a ritmos menos intensos do que em 1993-1995. Esta evolução ficou a dever-se a uma certa estabilização no número de pessoas à procura de novo emprego. De acordo com a tendência já evidenciada em 1995, o alargamento do contingente de desempregados passou a ter origem no conjunto de pessoas que se encontra pela 1ª vez à procura de emprego, na sua quase totalidade jovens recém-entrados na vida activa.

No que diz respeito ao Sector Público Administrativo, o prosseguimento da estratégia de consolidação orçamental, assente numa forte contenção da despesa pública, viabilizará o cumprimento do objectivo fixado no Orçamento do Estado para 1996 de um défice em relação ao PIB de 4.2%. Considerando, no entanto, a evolução da execução orçamental nos oito primeiros meses do ano, admite-se que aquele indicador se venha a situar num valor ligeiramente inferior ao planeado.

Invertendo a tendência de agravamento verificada até 1995, a informação disponível permite prever o regresso do rácio Dívida Pública/PIB a uma trajectória descendente, atingindo em 1996 um valor na ordem dos 70.7 %, contra 71.5 % em 1995.

Este quadro de consolidação orçamental e de desaceleração da taxa de inflação, num contexto de estabilidade cambial, viabilizou a progressiva redução das **taxas de juro** de intervenção do Banco de Portugal, em sintonia com o movimento das taxas alemãs.

Por seu turno, a trajectória das taxas de juro de longo prazo tem-se desenvolvido de forma favorável à recuperação do investimento. Com um perfil claramente descendente desde o segundo trimestre de 1995, as taxas de juro de longo prazo do escudo (Obrigações do Tesouro de Longo Prazo) têm evidenciado uma nítida convergência em relação às taxas de juro alemãs, fixando-se o diferencial em torno dos 2 p.p. Verifica-se, aliás, que o actual nível das taxas de juro respeita já o critério definido no Tratado de Maastricht.

2. Perspectivas para 1997

O desenvolvimento do **processo de construção europeia** condicionará a evolução da situação económica na Europa e consequentemente em Portugal, em 1997.

De acordo com o calendário definido no Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995, a avaliação relativa aos Estados-Membros que cumprem as condições necessárias para a adopção da moeda única será feita, em 1998, com base nos resultados económicos alcançados em 1997. Em particular, o imperativo de se atingirem défices orçamentais que não excedam 3% do PIB, obrigará a um reforço de consolidação das finanças públicas por parte da maioria dos Estados-Membros, o qual tem implícita a adopção de medidas de carácter estrutural, com especial incidência na esfera da despesa pública. Assim, em 1997, a situação económica na Europa não deixará de ser influenciada pelo impacto das políticas que irão ser prosseguidas com o objectivo da Moeda Única, bem como pela evolução dos mercados financeiros, sobre o clima de confiança.

O sólido empenhamento do Governo em criar condições para que Portugal integre o primeiro conjunto de países em que vigorará a Moeda Única constituirá um factor-chave para a definição da política económica entendida nas suas vertentes conjuntural e estrutural. Para além de estarem associadas a um compromisso no âmbito da construção europeia — no qual se pretende uma participação plena — **as políticas que têm vindo a ser implementadas assumem-se, antes do mais, como necessárias para um processo de crescimento sustentado.**

Para que o desafio da UEM possa ser ultrapassado positivamente e de forma sustentada não será suficiente uma adequada articulação das políticas macroeconómicas. Será decisiva a actuação na esfera das políticas de índole estrutural, as mais eficazes para a obtenção de ganhos de competitividade, a aposta central da acção governativa. Estando em causa empreender mudanças profundas em muitos domínios, a adopção dessas políticas passa, no entanto, pelo envolvimento activo dos diferentes actores sociais nos processos de concertação estratégica que se irão desenvolver.

A confirmarem-se as actuais previsões para as principais economias internacionais, admite-se como provável para a economia portuguesa um cenário de aceleração do **ritmo de crescimento** do PIB que permitirá prosseguir o processo de convergência real com a média da UE. O crescimento da produtividade voltará a constituir o principal factor de crescimento da economia portuguesa, embora a maior expansão do produto deva dar origem a uma subida mais expressiva do emprego, a qual se deverá repercutir numa redução da taxa de desemprego.

A consolidação do clima de confiança a nível nacional deverá propiciar um reforço da procura interna, enquanto que na frente externa, a melhoria dos mercados externos

e a continuação dos ganhos de quotas de mercado permitirão antecipar um crescimento significativo das exportações. Em virtude do reforço da procura interna, prevê-se que as importações venham a registar igualmente um crescimento forte.

O **consumo privado** deverá manter uma tendência moderadamente crescente, esperando-se que possa dar um maior contributo para o crescimento do produto do que em anos precedentes. Ainda que, quer a situação das empresas, quer a das contas do Estado não sejam compatíveis com aumentos salariais elevados, a melhoria da produtividade, o desagravamento relativo da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho, bem como o prosseguimento de algumas medidas de natureza social direccionadas a grupos de mais baixos rendimentos que se caracterizam por uma propensão a consumir mais acentuada — rendimento mínimo garantido, aumentos diferenciados das pensões, desagravamento fiscal dos escalões mais baixos do IRS — deverão traduzir-se numa maior expansão do consumo. Associada a esta recuperação está, igualmente, o aumento do emprego que se antecipa para 1997.

O maior dinamismo da procura externa, conjugado com a recuperação da procura interna esperada para 1997 tenderão, num quadro de perspectivas financeiras favoráveis e de moderação salarial, a proporcionar uma aceleração do **investimento** privado. Pese embora os constrangimentos que impendem sobre a despesa pública, papel importante voltará a ser desempenhado pelo investimento público, instrumento determinante na criação de externalidades indispensáveis ao desenvolvimento dos projectos privados. Visando este objectivo, os recursos do OE afectos ao Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) aumentam cerca de 10%, em termos nominais, reforçando o seu peso no PIB.

Em sintonia com a recuperação económica nos principais parceiros comerciais prevê-se que as **exportações** continuem a averbar um crescimento expressivo. No entanto, antecipa-se que o contributo líquido do sector externo para o crescimento do PIB possa ser negativo, em virtude de um progresso das **importações** de maior amplitude do que a estimada para 1996 e que se associa ao reforço da procura interna.

CENÁRIO MACROECONÓMICO PARA 1997

	Taxa de variação em volume
Despesa Interna	
Consumo Privado	2 - 2.5
Consumo Público	0.75 - 1.25
FBCF	7 - 8
Exportações	9 - 10
Importações	8 - 9
PIB	2.75 - 3.25
Preços	
Deflator do PIB	2.75 - 3.0
Deflator do Consumo Privado	2.25 - 2.5
Emprego	0.5 - 1
Produtividade	2.25
	% do PIB
Saldo Global do SPA	-2.9

Dada a crescente integração das economias, e em particular dos mercados de capitais, a concretização dos objectivos de política estará intrinsecamente associado a factores externos, designadamente ao comportamento dos mercados financeiros internacionais. A adopção inequívoca de políticas anti-inflacionistas e de forte rigor orçamental serão concebidas no sentido de contribuirem para a promoção da estabilidade nominal e de não suscitarem instabilidade cambial.

Após os resultados alcançados, em 1995 e 1996, em matéria de convergência da taxa de inflação e prevendo-se para 1997 um padrão de crescimento não inflacionista, a credibilidade da consolidação das finanças públicas assumir-se-á, em 1997, uma posição central no cumprimento do conjunto dos critérios que garantirão a entrada na Moeda Única. Associada directamente aos objectivos para o défice e para a dívida pública expressos em % do PIB, essa credibilidade influencia igualmente a convergência das taxas de juro.

O respeito da meta de 3% estabelecida para o **defícite das contas públicas**, balizará as opções a tomar em matéria de política orçamental, bem como todas as medidas decorrentes de políticas sectoriais que envolvam impacto nas finanças públicas. As medidas discricionárias a implementar traduzir-se-ão num rigoroso controlo dos encargos correntes e numa exigente selectividade das despesas de investimento, enquanto que do lado das receitas subsiste considerável margem de manobra para o aumento das mesmas (melhoria da eficácia da Administração Fiscal, recuperação de dívidas ao fisco, aperfeiçoamento dos critérios de concessão de benefícios fiscais) assegurando, simultaneamente, o não agravamento da carga fiscal. A concretizar-se a recuperação da actividade económica, o funcionamento dos estabilizadores automáticos contribuirá positivamente para a prossecução do objectivo fixado, prevendo-se que o défice do SPA possa vir a fixar-se em 2.9% do PIB.

Na sequência dos resultados positivos ao nível do saldo primário, nos últimos exercícios, de uma maior afectação das receitas das privatizações à amortização da **dívida pública**, bem como de melhorias no domínio da gestão, o rácio Dívida Pública/PIB deverá continuar a trajectória descendente retomada em 1996. Espera-se que a implementação do programa de privatizações em 1997, do qual se prevê um encaixe mínimo na ordem dos 400 m.c., possa assegurar um contributo importante para a redução do stock de dívida pública.

Num contexto de estabilidade cambial e de ausência de choques exógenos admite-se, contudo, que a taxa de inflação se possa situar aquém de 2,5 %, beneficiando do prosseguimento da desaceleração dos preços dos bens não transaccionáveis e de nova redução da inflação na UE. A nível interno, quer a situação no mercado de trabalho, quer o nível da taxa de utilização da capacidade produtiva não fazem prever o surgimento de tensões inflacionistas.

A credibilidade da política de consolidação orçamental e o prosseguimento de políticas anti-inflacionistas criarão condições para a prossecução da **estabilidade cambial e da convergência das taxas de juro de longo prazo**, prevendo-se que na ausência de choques exógenos Portugal venha a respeitar os critérios para a passagem à 3.ª fase da UEM.

II. DESAFIOS PARA A SOCIEDADE E ECONOMIA PORTUGUESAS — TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS EM FOCO.

II.1. Perspectivas de médio prazo para a economia e sociedade portuguesas

A economia e a sociedade portuguesas estão a ser confrontadas, e vão continuar a sê-lo a médio e longo prazo, com um conjunto de desafios que se colocam aos países desenvolvidos, de entre os quais se podem salientar os seguintes:

- Uma mutação tecnológica que tem no seu centro as tecnologias que permitem a codificação, o armazenamento, o processamento e a transmissão do conhecimento e da informação, alterando, nalguns casos drasticamente o modo de produzir bens e prestar serviços, de aprender e comunicar, de organizar o tempo e de articular no espaço, funções diversas como habitar e trabalhar;
- Uma globalização da economia mundial marcada pela intensificação dos fluxos comerciais e pela extraordinária velocidade de surgimento de novos pólos de oferta competitiva, pela intensidade dos movimentos de capitais à escala planetária, pela vaga de investimento directo internacional e de alianças empresariais que levam à criação de redes mundiais integradas de concepção e produção, movimentos sustentados pelo desenvolvimento exponencial das capacidades de comunicação e pela organização de redes logísticas articuladas à escala mundial;
- Uma tendência, no contexto dessa globalização, do reforço de movimentos de «regionalização», em que países geograficamente vizinhos procuram adaptar-se tendo em vista a colaboração em novas disciplinas e oportunidades criadas por essa globalização, ocupando a Europa a dianteira nesse processo; bem como a uma crescente polarização da prosperidade em regiões que souberam combinar saberes, competências e conexões para se afirmarem como pólos competitivos, inovadores e atraentes para os operadores globais;
- A emergência das questões ambientais à escala global e regional, como questões decisivas para o futuro da vida no planeta, condicionantes actuais da saúde e da qualidade devida das populações e que colocam a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento e industrialização como critérios cada vez mais presentes nas escolhas políticas, quer nos países desenvolvidos quer em desenvolvimento;
- Uma transformação nas estruturas produtivas das economias mais desenvolvidas num triplo sentido de crescimento do sector de serviços de, com destaque para as actividades de produção e aplicação de conhecimentos, gestão de patrimónios, prevenção e conservação da saúde, entretenimento e lazer, comunicação e distribuição; ao crescimento do sector terciário na base da sua informatização, articulada com o reforço das comunicações passando o terciário a dirigir a procura mais sustentada às indústrias de alta tecnologia; uma crescente terciarização da indústria, graças ao peso crescente das fases de concepção, inovação, geração de «capital simbólico», organização, distribuição e logística;

¹ O diferencial de inflação é aferido a partir do Índice de Preços no Consumidor Intercalar.

- Uma exigência de transformações profundas nos sistemas de segurança social, protecção social e saúde — com destaque nos países desenvolvidos — por forma a responderem a um envelhecimento das populações, num contexto de maior afluência, e por forma a reduzir o peso que representam para as finanças públicas e para a competitividade das empresas, colocando o desafio de articular maior peso para a responsabilidade individual, sem diluir a existência e mecanismos de solidariedade social;
- Uma procura de novas abordagens que permitam combater a exclusão social, decorrente de tendências, que por vezes se verificam para um acentuado dualismo nas sociedades; reforçar a segurança das populações e redescobrir a solidariedade social, sob formas que não constituam factores de agravamento de tensões sociais e de perda de capacidade de inserção na economia global.

Em Portugal a estes desafios que se colocam aos países desenvolvidos, sobrepõem-se os que resultam do ainda assinalável diferencial de desenvolvimento que se regista face aos países da sua região geográfica de inserção — a Europa. Resultam assim destacadas as necessidades de:

- Conquistar uma posição mais relevante no espaço regional em que o País se insere — a União Europeia — desenvolvendo ao mesmo tempo e com esse objectivo as conexões que ampliem a ligação a outras regiões do mundo, em especial aquelas com quem Portugal tem historicamente mais relações e ou constituem pólos particularmente dinâmicos da economia mundial;
- Apostar decisivamente na qualificação dos recursos humanos, aproximando-os desde cedo das tecnologias, processos de trabalho e de aprendizagem que lhes permitirão prosperar na economia de inovação e competição;
- Criar as condições para uma evolução rápida das actividades que caracterizam a especialização internacional do País e dos factores de competitividade em que passem a assentar as actividades com mais tradição;
- Aumentar a capacidade de atracção e fixação de iniciativas empresariais que favoreçam a inserção do tecido produtivo do País nas redes integradas de produção à escala internacional, quer por via de operadores internacionais que aqui se localizem, quer de empresas portuguesas que se internacionalizem;
- Dar especial ênfase às infra-estruturas e aos sistemas de transportes e comunicações que permitam valorizar a posição geográfica do País, transformando o que é aparentemente uma posição periférica na Europa, numa localização mais central na economia global;
- Fazer evoluir o funcionamento do mercado de trabalho e as políticas activas de emprego, por forma a aumentar a capacidade de gerar emprego a partir de uma simultânea dinâmica de inserção na economia internacional e de crescimento das zonas menos expostas à competição, em termos que este crescimento não prejudique a referida dinâmica;

- Proceder a uma cautelosa mas determinada revisão de modos de funcionamento dos sistemas de segurança e protecção social e de saúde, acompanhados por alterações paralelas na fiscalidade, por forma a aumentar o envolvimento dos indivíduos e das famílias no financiamento desses sistemas e de os manter acessíveis, com qualidade, aos sectores sociais que não dispõem de meios para organizar, por si, meios de previsão suficientes;
- Apostar numa dinâmica territorial que, permitindo afirmar alguns pólos territoriais como «regiões da economia europeia e mundial», faça beneficiar o conjunto do território das oportunidades que a dinâmica de inserção internacional e competição permitem, valorizando aspectos chave do seu potencial próprio;
- Proceder com determinação a melhoria das condições ambientais, encaradas como aspectos fundamentais da qualidade de vida das populações, factores cada vez mais relevantes na atracção de actividades de futuro e meios de valorização adicional de territórios.

A identificação (ainda que em termos muito gerais e abertos à polémica) destes desafios exige a definição de opções de política que permitam responder a esses desafios estabelecendo os mais extensos consensos possíveis. Tal é o sentido das Opções expressas no Programa do Governo para a legislatura, já em parte detalhadas nas Grandes Opções do Plano de 1996 e que encontram, naturalmente, concretização diferenciada em cada um dos anos dessa legislatura, por força de circunstâncias externas — em particular das que resultam dos nossos compromissos europeus — e de uma necessária articulação entre políticas.

Em 1997 as prioridades de actuação do Governo organizam-se em torno de quatro grandes preocupações:

- **Assegurar a Portugal um lugar central no processo da integração europeia**, tendo em conta, nomeadamente o processo negocial associado à Conferência Intergovernamental, a preparação para a 3.ª fase da UEM, o início das negociações relativas às perspectivas financeiras da União para o quinquénio que se inicia no ano 2000, e à eventual reformulação da política estrutural da UE;
- **Melhorar a competitividade do tecido empresarial e criar emprego**, enriquecendo esse tecido com novos elementos de alta produtividade e procura dinâmica, ao mesmo tempo que se realiza um esforço concentrado para viabilizar empresas em situação de crise e se concretizam actuações na área da qualificação e do emprego, que permitam melhor articular competitividade e emprego;
- **Assegurar uma maior coesão social**, quer através do reforço da igualdade de oportunidades, que programas como o do ensino pré-escolar promoverá, quer do combate ao desemprego estrutural e ao desemprego juvenil, quer através da extensão dos direitos sociais, com o objectivo de combater a exclusão social, quer ainda através de uma política de cidades que articule maior atractividade económica, melhoria da qualidade de vida e redução das situações de pobreza e exclusão, que têm especial incidência nas grandes áreas urbanas;

- **Acelerar o esforço de infra-estruturação** do País ao nível das redes básicas, consolidando uma orientação no sentido da qualidade dos serviços prestados, da flexibilidade de alternativas do utente e da interconexão das redes geradoras de economias sistémicas.

II.2. Participação na União Económica e Monetária

2.1. A União Económica e Monetária — decisões e questões em aberto

Para além do seu conteúdo objectivo, as conclusões do Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995 contêm um significado político da maior importância: a manifestação expressa e inequívoca da decisão dos Chefes de Estado e de Governo dos 15 Estados-membros da União Europeia de avançar para a terceira fase da UEM prevista no Tratado da União, ou seja, para a criação da moeda única europeia.

Após este Conselho não parece que possam permanecer dúvidas sobre moeda única e a data em que ela se produzirá. O que agora terá de ser objecto de atenção são as condições que presidirão à criação da moeda única e a preparação das economias nacionais para a sua adopção. Dessas conclusões ressaltam os seguintes aspectos:

- A terceira fase da UEM «terá início em 1 de Janeiro de 1999, com a fixação irrevogável das taxas de conversão entre as moedas dos países participantes entre si e com o Euro» (designação para a moeda única também aprovada por este Conselho). Nesta data deverá também entrar em actividade plena o Banco Central Europeu;
- O «Euro» como espécie monetária (notas e moedas metálicas) entrará em circulação «o mais tardar em 1 de Janeiro de 2002», coexistindo durante seis meses com as moedas nacionais, que irão, portanto, ser retiradas de circulação em meados daquele ano;
- O Conselho da União, «reunido a nível de Chefes de Estado e de Governo, indicará, o mais cedo possível durante 1998, os Estados-Membros que cumprem as condições necessárias para a adopção da moeda única».

Na tutela do Conselho ECOFIN, a Comissão e o Instituto Monetário Europeu estão presentemente a estudar os mecanismos e regulamentações que irão presidir às relações entre os Estados-Membros que adoptarem a moeda única (os «ins») e os restantes (os «outs»), sendo de esperar que ainda este ano ou no princípio de 1997 o Conselho venha a tomar decisões sobre esta matéria.

Trata-se efectivamente de um domínio que se reveste de grande complexidade técnica e política pois, se por um lado, não será de admitir que os Estados-Membros não aderentes possam constituir um factor de perturbação para o bom funcionamento da moeda única, não é possível aceitar, por outro lado, que eles sejam objecto de marginalização num processo decisional que, em última análise, lhes diz também respeito ou de discriminações que contrariem os princípios básicos do mercado único europeu. Problemas como os do acesso ao sistema de pagamentos interbancários (TARGET) ou da colocação da dívida pública que vier a ser emitida em «Euros» são exemplos das questões que nesta área se podem levantar.

Todavia, a **questão central** que os Governos dos Estados-membros terão de enfrentar no domínio da UEM é a da definição, em 1998, dos que reúnem as condições para integrar o primeiro grupo de países onde vigorará a moeda única. Ora:

- Se é certo que, como se afirma nas conclusões do Conselho de Madrid, «um elevado grau de convergência económica constitui uma condição prévia para a consecução do objectivo do Tratado de criar uma moeda única 'estável', também não é menos certo que a moeda única só será viável e preencherá muitos dos objectivos que presidem à sua criação (factor de coesão europeia, reforço da posição da Europa na cena internacional e elemento dinamizador do mercado interno europeu) se vier a abranger um número significativo de Estados-membros — o artº 109/J do Tratado refere mesmo que o Conselho deve avaliar «se a *maioria* dos Estados-Membros preenche as condições necessárias para a adopção de uma moeda única».

Esta é uma condicionante que terá necessariamente de ser tida em consideração na avaliação da aplicação dos chamados «critérios de Maastricht» que medem o grau de convergência em termos de inflação, dívida pública, défice orçamental, estabilidade cambial e níveis de taxas de juro.

A conjuntura relativamente difícil que tem caracterizado a economia europeia nos últimos anos conduziria a que uma aplicação estrita desses critérios originaria a exclusão da grande maioria dos Estados-membros do primeiro grupo de Países a adoptar a moeda única. Terá pois, necessariamente, que se ter em consideração, não tanto os valores que esses indicadores assumem num determinado momento para cada Estado-membro, mas sim a avaliação da forma como cada um desses Estados está a evoluir para situações de crescimento sustentado e em estabilidade. Os «critérios de Maastricht» não devem ser apenas encarados como obstáculos limitadores da adesão à moeda única, mas antes **como parâmetros a observar em qualquer política económica e financeira que vise a criação das condições de estabilização necessárias ao desenvolvimento sustentado.**

2.2. Portugal perante a UEM — uma opção estratégica

A decisão de fazer entrar Portugal no grupo de Estados-membros da União Europeia que vão adoptar a moeda única corresponde à escolha política da maior relevância estratégica que o País tem pela frente nos próximos anos.

As mais importantes razões que justificam um redobrado esforço para integrar o núcleo inicial com que arrancará a moeda única são de carácter político:

- Integrar esse núcleo significa ocupar uma posição central em todo o processo de integração europeia e, desse modo, reforçar a capacidade do País para defender os seus interesses nesse processo.

As razões de natureza económica constituem a expressão mais debatida dessa participação de Portugal na União Monetária. Mas há que ter sempre presente que a motivação essencial dessa participação reside no desígnio estratégico de assegurar a Portugal uma presença efectiva nos centros de decisão da construção da nova fase da UE.

Dadas as características estruturais da sua economia, Portugal tem todas as vantagens em pertencer ao Grupo

dos Estados-membros que irão adoptar a moeda única europeia. De imediato ressaltam os aspectos que se prendem com as exportações e com a captação de investimento estrangeiro:

- Embora as decisões sobre a posição dos diversos Estados-membros face à moeda única só sejam tomadas em 1998, não será difícil presumir que alguns dos principais parceiros comerciais venham a integrar esse grupo; se Portugal não fizesse parte deste grupo — e até porque tudo parece indicar que o regime que irá ser definido para as relações entre as moedas nacionais remanescentes e o «Euro» será de molde a não permitir a utilização das «desvalorizações competitivas» como instrumento de promoção de exportações (cuja validade a médio e longo prazo se tem, aliás, mostrado algo controversa) — as exportações portuguesas teriam de enfrentar uma desvantagem competitiva adicional, a da taxa de câmbio, que viria acrescer-se ao facto de as empresas clientes virem a preferir as transacções na moeda comum por razões de facilidade processual;
- As mesmas dificuldades enfrentaria a captação do investimento directo estrangeiro, domínio onde convirá não esquecer que um dos principais concorrentes na Europa dos 15 — a Irlanda — parece encontrar-se particularmente bem posicionado para a adopção da moeda única.

Dado o peso que a procura externa detém no produto interno, qualquer redução significativa das exportações teria efeitos sensíveis sobre o emprego e a geração de rendimentos e, dada a importância do investimento directo estrangeiro como factor essencial na necessária modernização do sistema produtivo nacional, qualquer desvantagem adicional na sua captação teria um impacto negativo na competitividade futura da economia.

Facilmente se percebe, também, que uma situação de exclusão de Portugal do grupo de Países com acesso à moeda única viria a ter reflexos negativos noutros sectores da economia. Por exemplo, a banca portuguesa, para além da redução de operações provenientes do abrandamento da actividade económica, poderia ser afectada por quaisquer eventuais discriminações que possam vir a ser adoptadas nos acessos ao sistema de pagamentos interbancários ou ao mercado de títulos «Euro».

Estas são algumas das razões económicas e políticas, que justificam o esforço que Portugal tem feito e terá de continuar a fazer para que em 1998 se possa encontrar em condições de elegibilidade para a adopção da moeda única.

O esforço até agora realizado tem já dado resultados que demonstram que o País tem claramente avançado no caminho da convergência nominal, definido em Maastricht; a política económica e financeira que será prosseguida em 1997 será, naturalmente, no sentido de desenvolver essas linhas de tendência que, volta a afirmar-se, constituem necessidades intrínsecas para criar as bases de um crescimento sustentado à economia portuguesa e, desse modo, contribuir decisivamente para a consolidação do processo de convergência estrutural em curso:

- A taxa de câmbio do escudo tem-se mantido, desde há vários meses, praticamente estabilizada, com oscilações pouco significativas e será, portanto, mantida a política de estabilidade cambial como instrumento fundamental para a contenção da

inflação e elemento necessário para a consolidação de um clima de confiança para os agentes empresariais;

- As taxas de juro têm vindo a reduzir-se e procurar-se-á criar condições que propiciem a sustentação desta tendência e, por outro lado, dinamizem o mercado de capitais;
- A taxa de inflação (medida pelo IPC) apresenta clara tendência decrescente, permitindo prever que ela se possa situar, em 1997, aquém de 2,5%, consistente, portanto, com o valor de referência que é apontado para o respectivo critério de Maastricht;
- Justifica-se também que o Orçamento de Estado para 1997 seja marcado por uma política de efectivo rigor, que permita a redução do défice público tendo em vista o critério de convergência que aponta para um limiar superior da relação entre este défice e o PIB da ordem dos 3%. Esta política deverá, do mesmo modo, permitir que se avance no sentido de uma gradual aproximação à meta definida pelo critério do rácio Dívida Pública/PIB.

É claro que, no quadro de estabilidade assim criado, assumem particular importância para o crescimento económico do País as políticas que visem a promoção do investimento privado, da criação de emprego e de qualificação da mão-de-obra.

Mas, preenchidos os objectivos de política contidos nestas GOP, julga-se que Portugal poderá, em 1998, enfrentar com confiança o julgamento das suas capacidades para a adopção da moeda única.

2.3. A UEM e o enquadramento macroeconómico da economia portuguesa

A progressiva e efectiva implementação da União Económica e Monetária, conjuntamente com a realização do Mercado Interno Europeu (que se deverá impor, rapidamente, como o «mercado natural» para a esmagadora maioria das empresas europeias) e das suas quatro liberdades, com a crescente e inevitável globalização e com a cada vez maior abrangência do conceito de competitividade, ligado não tanto à liderança tradicional em termos de custos, mas antes ao domínio efectivo dos chamados factores dinâmicos de competitividade, deverão ter, certamente, vastas implicações para a economia portuguesa, nomeadamente:

- Alteração significativa na forma de condução da política económica, que passará a assentar, cada vez mais, em políticas de pendor mais estrutural, com efeitos, sobretudo, a médio e longo prazos, em virtude da passagem progressiva das políticas de estabilização macroeconómica, de regulação conjuntural, para o domínio supranacional;
- Um quadro de estabilidade cambial, no contexto da União Europeia, mais ou menos duradouro, que pode contribuir para a dinamização global do investimento, quer pela redução da incerteza, quer pela garantia de uma elevada prioridade do combate à inflação — criando-se, assim, condições para que, paralelamente, haja uma redução do prémio de risco cambial e monetário-financeiro inserido nas taxas de juro — não deixa de colocar desafios muito exigentes aos processos de reconversão sectorial e empresarial, com reflexos potenciais fortes ao nível do desemprego;

- A política orçamental e fiscal terá que passar a sujeitar-se a um conjunto de orientações e disciplinas comuns, de forma a evitar défices excessivos, o crescente endividamento público e, em particular, a sua monetização, incompatíveis com um combate credível e sustentado à inflação e com a redução progressiva das taxas de juro. Simultaneamente, alguma flexibilidade terá que ser preservada tendo em conta a necessidade de garantir a existência de instrumentos capazes de combater o desenvolvimento de choques com efeitos assimétricos e de acudir a desequilíbrios sectoriais, sociais, regionais e ambientais de elevada probabilidade, face ao imprescindível ajustamento estrutural ao quadro competitivo mundial;
- Uma atenção muito particular terá de ser dedicada às políticas de rendimentos e preços que terão pela frente um quadro muito complexo de problemas (ajustamentos estruturais de preços relativos, manutenção de um baixo nível de inflação, melhoria do nível de vida de sectores sociais menos favorecidos, apoio à promoção da competitividade e correcção dos efeitos de previsíveis *choques assimétricos*, nomeadamente);
- Os efeitos racionalizadores do Mercado Interno Europeu (MIE), com o afastamento progressivo dos produtores marginais, tanto mais importantes quanto é conhecido o elevado peso, em Portugal, das actividades sensíveis aos impactos do MIE, quer em termos de Emprego, quer de Valor Acrescentado;
- A construção europeia e os avanços na realização do Mercado Interno conduzirão, progressivamente, a um ajustamento estrutural do nível geral de preços e dos rendimentos nominais que lhe estão associados (em particular a melhoria tendencial do nível salarial relativo poderá implicar uma inversão, a prazo, da relação tradicional entre salários e produtividade, passando esta a ser uma variável dinâmica de ajustamento, no âmbito de um processo de convergência real da economia) cujo principal resultado será a redução do preço relativo do investimento e o aumento do preço relativo do consumo.

II.3. Participação activa na negociação sobre o futuro dos fundos estruturais

3.1. Fundos Estruturais — uma continuação necessária

A próxima revisão dos regulamentos dos fundos estruturais para o período pós 2000 e a preparação das perspectivas financeiras que lhes estarão associadas constituirão um momento muito importante na evolução das políticas estruturais comunitárias.

A sua coincidência com o arranque efectivo da União Económica e Monetária e com os primeiros alargamentos aos países do Leste Europeu obriga a encarar essa etapa com grande cuidado, tendo em atenção que se trata de encontrar as respostas adequadas aos novos e fundamentais desafios políticos, sociais e económicos com que a União Europeia se vai defrontar no seu caminho de aprofundamento e crescimento, ao mesmo tempo que importa garantir a continuação do esforço iniciado com a chamada «Reforma Delors» no sentido da realização da Coesão Económica e Social.

Portugal é, assim, um dos Estados-Membros naturalmente mais interessados neste processo, no qual deverá participar de forma activa, para o que foram já iniciados

os respectivos trabalhos de preparação, tendo em vista assegurar a defesa dos seus interesses, nomeadamente no que respeita à manutenção das necessárias condições de apoio aos seus esforços de aproximação aos padrões de desenvolvimento comunitários.

Do ponto de vista português, tal como nas anteriores grandes fases que marcaram irreversivelmente o trajecto da integração europeia — o Acto Único Europeu e o Tratado de Maastricht — os desafios que se avizinham têm que ser encarados de modo global e articulado.

A Coesão Económica e Social é uma componente indissociável desse vasto empreendimento que é a construção europeia — ela tem que enquadrar todos os grandes actos e políticas comunitárias — havendo ainda, como é reconhecido, muito a fazer neste domínio. E, nessa óptica, é inquestionável que os passos decisivos no sentido do aprofundamento e do alargamento não podem deixar de ser acompanhados por apoios acrescidos de Coesão, em termos de melhoria da eficácia das políticas e instrumentos de apoio financeiro e de cooperação efectiva para o desenvolvimento.

Mas o esforço de ajustamento que se exige aos Estados-membros e às regiões com maiores problemas de atraso estrutural é um desafio de décadas, para a presente e para as próximas gerações — e sabe-se que ele não será um processo linear, que fatalmente envolverá avanços e recuos, dependentes de uma multiplicidade de factores, o menor dos quais não será a evolução dos ciclos económicos, e os anos recentes comprovam isso mesmo.

Mas sabe-se também que, para que esse processo de convergência se realize em bases sólidas e continuadas, o que não pode oscilar é o empenho político, traduzido em políticas estruturais fortes e rigorosas e em compromissos efectivos de apoio financeiro adequado.

O esforço com vista à convergência das regiões menos desenvolvidas deve, por isso, ser mantido ou mesmo reforçado, dado que:

- A retirada ou redução de apoios originaria um retrocesso com consequências desastrosas na progressão para a convergência real;
- Essas regiões vão ser confrontadas com novas e importantes dificuldades decorrentes do processo de globalização, da UEM e dos alargamentos da UE.

Em consequência do que fica dito, **o orçamento para as políticas estruturais não deve ser reduzido**, devendo antes estudar-se a possibilidade de:

- Aumentá-lo dentro de limites razoáveis, do ponto de vista macroeconómico e orçamental, face à percentagem do PIB da UE que ele deverá representar em 1999 (0,475 %);
- Encontrar novas formas de melhorar a eficácia dos seus resultados (concentração geográfica e temática, novas políticas e formas mais rigorosas de programação, flexibilização dos procedimentos de gestão no respeito pelo princípio da subsidiariedade, maior avaliação e controle).

3.2. Princípios gerais orientadores das políticas estruturais da UE

O grande objectivo/prioridade a garantir nas políticas estruturais comunitárias no futuro terá, por isso, de conti-

nuar a ser a realização da Coesão Económica e Social (CES), tendo em atenção que:

- As actuais regiões da CES não podem vir a ser perdedoras em termos de ajuda financeira relativamente à situação média actual, havendo mesmo que, à semelhança do que sempre aconteceu em anteriores alargamentos ou aprofundamentos, garantir esforços renovados de solidariedade comunitária que as compensem dos novos desafios derivados da UEM e dos futuros alargamentos;
- A filosofia de intervenção não pode perder de vista que uma União Europeia com mais de vinte Estados-Membros alarga o fosso que actualmente já separa as periferias do centro da Europa, e esse problema tem de ser reflectido em políticas com real capacidade para o superar;
- A finalidade dessas políticas terá de ser a de melhorar a competitividade dessas regiões, de modo a que não vejam a possibilidade de concorrer nos mercados internacionais diminuída.

Neste contexto, as novas prioridades «sectoriais» que, em diferentes ocasiões, têm vindo a ser sugeridas para as políticas estruturais do futuro — emprego, ambiente, Redes Transeuropeias, competitividade das cidades, ordenamento do território, cooperação transnacional e transregional, etc. — são muito importantes, havendo obviamente que estudar as melhores formas de as levar à prática.

Esse esforço, que poderá passar por uma reformulação das prioridades, critérios e instrumentos de intervenção das políticas comunitárias, deverá levar em consideração, entre outros aspectos, que:

- O objectivo global de realização da CES obriga a manter a prioridade e concentração de apoios nas regiões do Objectivo 1;
- Esse esforço deve mesmo conduzir a uma maior concentração geográfica;
- Deve dar-se continuidade aos apoios específicos que hoje são prestados aos quatro países da Coesão através do Fundo de Coesão;
- As regiões menos desenvolvidas dos novos países que pretendem aderir à UE deverão naturalmente beneficiar de apoios para o seu próprio processo de convergência, de acordo com as suas carências, mas também com as suas limitações do ponto de vista da necessidade de manutenção de um ambiente macroeconómico saudável e as suas capacidades de absorção de apoios à necessária reconversão estrutural.

3.3. Algumas questões específicas

Algumas questões específicas merecem uma atenção particular:

- A situação das regiões que, pertencendo actualmente ao Objectivo 1, em consequência do alargamento passarão a ser «estatisticamente beneficiadas» no indicador de PIB per capita, podendo ultrapassar automaticamente o limite de 75% da média comunitária, sem que isso corresponda a uma melhoria efectiva do seu nível de desenvolvimento; neste caso não faz obviamente sentido que, por meras razões de «relatividade estatística», essas regiões possam vir a ser prejudicadas em matéria de apoios das políticas estruturais. Por esse motivo, será

necessário encontrar as melhores formas de garantir a continuidade desse apoio, seja por uma interpretação ajustada dos critérios, seja através de novas fórmulas ou instrumentos (apoios específicos de Coesão, novos instrumentos destinados a reforçar as suas condições de competitividade e a ultrapassar os problemas das suas cidades, prioridade efectiva à implantação das Redes Transeuropeias nas regiões económica e geograficamente periféricas, dentro dum conceito vasto que inclua transportes, telecomunicações/serviço universal, energia, etc.);

- O número das iniciativas comunitárias, que deveria ser reduzido, de modo a evitar as sobreposições que se verificam hoje em relação às intervenções operacionais dos QCA, com a sobrecarga administrativa e as ineficiências que daí decorrem. As iniciativas devem concentrar-se em domínios de efectivo interesse comunitário conjunto, de carácter inovador ou com reais efeitos demonstrativos, como são, por exemplo, os casos da cooperação transfronteiriça e transregional, as telecomunicações e a sociedade da informação, os novos problemas das cidades, as redes de cooperação e de troca de experiências;
- A simplificação dos procedimentos comunitários é, também, um domínio fundamental e constitui um campo vasto de domínios a melhorar. Entre esses domínios contam-se as **Elegibilidades** (novos sectores como a educação pré-escolar, a função residencial em projectos de renovação urbana, o apoio mais vasto do FSE para os problemas sociais derivados dos processos de reestruturação industrial); a **Desburocratização** (harmonização dos procedimentos dos vários fundos estruturais, coordenação mais intensa dos serviços da Comissão Europeia, maior responsabilização dos Comités de Acompanhamento, simplificação dos processos de negociação das reprogramações das intervenções operacionais, maior celeridade nas transferências financeiras); a **Avaliação** (realismo nas metodologias a aplicar sem sobrecarregar as máquinas administrativas, recurso a entidades independentes mas com preocupações de «intersubjectividade» na análise dos resultados feita pelos diversos parceiros, flexibilização de métodos e de critérios para os diferentes tipos de programas, não interferência nos sistemas organizativos dos Estados-membros nem nas actividades de gestão); o **controlo** (melhoria dos procedimentos de circulação da informação entre as diferentes entidades com responsabilidades na matéria).

Um outro ponto ainda a aprofundar poderá ser o possível reagrupamento dos fundos estruturais por objectivos, com linhas orçamentais específicas para cada objectivo.

3.4. Efeitos no Orçamento comunitário dos futuros «alargamentos»

De Março de 1994 a Junho de 1996, os dez países da Europa central e oriental associados com a União Europeia (Hungria, Polónia, Roménia, Eslováquia, Letónia, Estónia, Lituania, Bulgária, República Checa e Eslovénia), apresentaram os seus pedidos de adesão à União.

A fase preparatória ao alargamento já foi iniciada com a assinatura dos Acordos Europeus e com a implementação da estratégia de pré-adesão no âmbito do programa PHARE, embora segundo o Conselho Europeu de Copenhague, a

capacidade da União em assimilar esses potenciais Estados-membros seja elemento essencial no processo de adesão.

É pois essencial dispor de uma análise detalhada dos efeitos do alargamento sobre as actuais políticas da União, bem como sobre o seu futuro desenvolvimento.

Embora essa análise não se deva limitar aos aspectos orçamentais, dada a importância que assumem os efeitos políticos e económicos desse alargamento, é óbvio que eles constituem um factor fundamental na elaboração do novo quadro financeiro da União a partir do ano 2000, até porque os custos orçamentais não podem deixar de ser parte condicionante dos ajustamentos a operar nas actuais políticas comunitárias de forma a serem alcançadas soluções equilibradas para os actuais e os futuros Estados-membros.

Os aspectos acima mencionados necessitariam de ser completados com um estudo do impacto do alargamento sobre as políticas nacionais dos PECO em áreas cobertas por políticas comunitárias tais como, as políticas agrícolas, estruturais, económica e monetária, ambiente, energia e segurança nuclear, investigação e desenvolvimento, relações exteriores, bem como sobre os benefícios para os agentes económicos resultantes da expansão do comércio e da actividade económica dos PECO a seguir ao alargamento.

Essa análise deve ter particularmente em conta a Política Agrícola Comum (PAC) e as acções estruturais. Essas duas políticas constituem, nomeadamente do ponto de vista orçamental, os dois principais problemas no âmbito do alargamento, não só devido ao facto de representarem cerca de 80% do orçamento comunitário, mas também dado o particular interesse de que se revestem para os PECO. O sector agrícola tem uma grande importância nas economias desses países, no que respeita às políticas estruturais é evidente que os PECO seriam beneficiários líquidos no âmbito da União, dado o seu grau de desenvolvimento económico.

Esta questão tem vindo, desde há alguns anos, a preocupar a Comissão que sobre ela produziu já diversos estudos que, todavia, não permitem ainda formular um quadro completo das consequências do alargamento sobre as diversas políticas comunitárias e, nomeadamente, sobre a política orçamental. É de notar que o último Conselho Europeu, realizado em Florença em Junho de 1996, reafirmou a necessidade de se poder dispor de tais estudos logo após a conclusão da CIG, visto que os pareceres da Comissão sobre as candidaturas dos PECO deverão ser transmitidos ao Conselho nessa mesma ocasião.

Contudo, não deve ser sómente a seguir à conclusão da CIG 96 que poderá ter lugar a discussão sobre o impacto do alargamento, sobretudo no que respeita os aspectos financeiros. Esse é um dado de grande importância para a posição de Portugal no decorrer dessa Conferência, razão porque importa desde já efectuar uma primeira análise.

Em termos demográficos, territoriais e económicos, a adesão dos 10 PECO associados significa adicionar cerca de 105 milhões de habitantes, uma área de 1.1 milhões de km², 534 mil milhões de PPC à actual UE, representando respectivamente 28.4 % da população, 33 % da área de cerca de 8% do PNB do espaço comunitário.

Em 1993 o PIB médio per capita em termos de Paridade de Poder de Compra (PPC) dos PECO era apenas de cerca de 30% da média da actual Comunidade (com excepção da Eslovénia cujo valor é de cerca de 50 %). Para que esses países atinssem no ano 2001 o nível de 50 % da média comunitária (sensivelmente o mesmo nível relativo

que Portugal tinha à data da sua adesão) seria necessário que nos próximos anos mantivessem um diferencial de crescimento anual de 11 % relativamente à União, o que é obviamente irrealista.

Estes factos dão uma ideia da enorme diferença de desenvolvimento económico entre os dois grupos de países.

O calendário do alargamento dependerá em grande medida dos resultados alcançados pelos países candidatos em relação às reformas políticas e económicas necessárias à sua integração na UE. Mesmo num cenário favorável de crescimento e reestruturação económica dos 10 PECO associados, com um crescimento médio anual de 5 % a partir de 1996, um certo número destes países não atingirão um PIBppc per capita muito superior a 40 % da média comunitária. É pois muito pouco provável que a integração da totalidade desses países se faça a partir do ano 2000.

O cenário mais referido é o da integração em duas etapas:

- Primeiro anos da próxima década — países do Visegrado e possivelmente a Eslovénia;
- Segunda metade da próxima década — os restantes PECO associados.

A título meramente exploratório as implicações orçamentais do alargamento referem-se a algumas estimativas, tomando como referência o ano 2000.

As avaliações ¹ até agora efectuadas sobre o impacto orçamental do alargamento contituem forçosamente uma primeira aproximação com uma margem de erro apreciável, não só devido aos problemas das estatísticas de base mencionadas, mas também devido à dificuldade de ter em conta a contínua evolução da situação, resultante da reestruturação das economias dos PECO e da evolução das próprias políticas comunitárias, particularmente no domínio da agricultura.

A importância da **agricultura** na economia dos PECO é grande. Em 1993 esse sector contribuía com 7.8 % para o PIB e empregava cerca de 26.7 % da população activa a comparar com os valores de 2.5% e 5.7 % para a Comunidade.

Os custos da adesão são bastante difíceis de calcular para esta política. A utilização de diferentes modelos econométricos e a dificuldade de prever os efeitos da reforma da PAC e a evolução da agricultura nos PECO conduziu a que os vários estudos macroeconómicos disponíveis apresentem um conjunto de possibilidades bastante largo.

Os dados mais recentes foram apresentados pela Comissão Europeia durante o Conselho Europeu de Madrid no âmbito de um estudo aprofundado sobre as estratégias alternativas para o desenvolvimento das relações no domínio agrícola entre a UE e os PECO associados em vista à futura adesão.

Esse estudo considera que após a adesão deverá seguir-se uma fase de transição onde se efectuará o alinhamento progressivo dos preços ao nível dos da União, aplicando-se a partir de 2005 a actual regulamentação da reforma da PAC aos novos Estados-membros.

O custo seria de cerca de 8.9 mil milhões de ECU no ano 2000 (a comparar com os 42 mil milhões de ECU anuais previstos para a UE nas mesmas condições), aumentando progressivamente até cerca de 11.8 mil milhões de ECU no ano 2005 e 12.2 mil milhões de ECU no ano 2010. O cálculo efectuado compreende o pagamento completo das ajudas a certas culturas, prémios relativos aos animais e medidas de acompanhamento.

Uma parte considerável dos custos seria devida às ajudas directas introduzidas pela reforma da PAC de 1992 para compensar os efeitos das baixas de preços na Comunidade. Dado que esses países não terão que fazer face a reduções de preços (pelo contrário, para certos produtos poderá mesmo haver um aumento de preços de que os seus agricultores beneficiarão) surge a dúvida sobre a necessidade de atribuir essas ajudas aos PECO. Aliás, a Comissão Europeia na análise acima referida, considera que em vez de efectuar os pagamentos compensatórios aos produtores dos PECO, seria preferível, pelo menos durante o período transitório, pôr à disposição das autoridades nacionais ou regionais um montante de créditos importante destinado à implementação de programas suplementares de desenvolvimento rural e de protecção do ambiente.

Outro domínio onde as consequências orçamentais do «alargamento» podem vir a ser muito sensíveis é o **das acções estruturais**, como já anteriormente se referiu.

A rubrica orçamental «acções estruturais» compreende essencialmente os fundos estruturais e o Fundo de Coesão (destinado à Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal). Os fundos estruturais com uma dotação de cerca de 157 mil milhões de ECU para o período 1994-1999, representam cerca de 1/3 do orçamento global das Comunidades europeias.

A definição das regiões beneficiárias das Acções estruturais/Objectivo 1, bem como do Fundo de Coesão, baseia-se nos valores do PIBppc per capita. Esse indicador tem sido considerado como a melhor base de cálculo da prosperidade relativa dos Estados-Membros.

Segundo o n.º 1 do artigo 8 do Regulamento n.º 2081/93 do Conselho, de 20 de Julho de 1993, «as regiões cobertas pelo objectivo n.º 1 são as regiões de nível NUTS II (nomenclatura das unidades territoriais estatísticas) cujo produto interno bruto (PIB) por habitante é, com base nos dados dos três últimos anos, inferior a 75% da média comunitária» (no caso de Portugal os valores do PIB por habitante em ppc em 1991 eram os seguintes: Norte = 52, Centro = 41, Lisboa e Vale do Tejo = 80, Alentejo = 35 e Algarve = 50, para a EUR-12 = 100).

Contudo esta regra admite excepções: a própria disposição legal as estabelece, ao incluir regiões que apresentam um PIB superior a esse limite. A negociação política aparece como factor determinante.

O actual quadro legal e financeiro das acções estruturais válido até final de 1999 terá necessariamente de ser reexaminado. O relatório sobre a política de coesão a apresentar pela Comissão Europeia em 1996, previsto no artigo 130.º-B do Tratado sobre a Comunidade Europeia, constituirá uma base importante para esse exercício. Portanto, neste momento torna-se difícil fazer previsões sobre o futuro desta política e respectivas implicações financeiras a partir do ano 2000.

Deste modo, apenas é possível, neste momento, construir estimativas teóricas sobre os custos do alargamento das acções estruturais aos PECO, obtidas por simples extrapolação linear da actual política de coesão a uma Comunidade alargada que, embora devam ser encaradas com sérias reservas, poderão dar uma ideia sobre a amplitude dos problemas a resolver e, pelo menos do ponto de vista qualitativo, constituir um exercício destinado a pôr em evidência determinados parâmetros essenciais para as futuras negociações.

No caso dos fundos estruturais, todo o território dos países do Grupo do Visegrado seria elegível para o Objectivo 1. Considerando que o montante por habitante de que

essa região poderia beneficiar no ano 2000, no âmbito do Objectivo 1, seria da mesma ordem de grandeza daquele de que a Grécia (o país menos desenvolvido da actual Comunidade) beneficiará, em 1999, o valor total correspondente seria cerca de 18.8 mil milhões de ECU. Para os 10 PECO associados, essa simples extrapolação resultaria num valor da ordem de 30.7 mil milhões de ECU.

No que respeita ao Fundo de Coesão, é óbvio que esses países, dado as suas carências no domínio do ambiente e das redes transeuropeias de infra-estruturas de transportes, poderiam ser elegíveis para beneficiar desse Fundo no quadro da actual legislação se se orientarem para a via da união monetária, em particular através de um programa visando satisfazer as condições de convergência económica estipuladas no artigo 104.º-C do Tratado CE. Eles seriam igualmente abrangidos pelo outro critério de elegibilidade, segundo o qual o PNB deve ser inferior a 90% da média comunitária medida em termos de paridade de poder de compra.

Considerando que os países do Grupo do Visegrado no âmbito do Fundo de Coesão poderiam beneficiar, no ano 2000, de um montante, por habitante, igual ao que beneficiam em média os 4 actuais países da coesão em 1999, resultaria uma dotação global de cerca de 2.8 mil milhões de ECU. Esse valor é praticamente igual às dotações previstas em 1999 para os 4 países da coesão, visto que as previsões sobre o número de habitantes no horizonte 2000 dos países do Grupo de Visegrado e dos 4 países da coesão indicam valores da mesma ordem de grandeza, respectivamente 64.6 e 63.9 milhões de habitantes. Da aplicação do mesmo critério aos 10 PECO associados resultaria um valor de 4.6 milhões de ECU.

Pode concluir-se que, de acordo com as hipóteses admitidas, a simples transposição do actual quadro legal e orçamental para o Grupo do Visegrado implicaria que esses países deveriam beneficiar a seguir à adesão de um montante anual de cerca de 21.6 mil milhões de ECU a partir do ano 2000.

Naturalmente que se para o cálculo das dotações do objectivo I for utilizado um montante per capita idêntico ao da média dos 4 actuais países da coesão, dado que conforme acima foi referido, a população dos dois grupos de países é da mesma ordem de grandeza, as dotações no âmbito das acções estruturais para os dois grupos de países seriam aproximadamente iguais: 16.0 mil milhões de ECU para os 4 actuais países da coesão e 16.2 mil milhões de ECU para o Grupo do Visegrado.

Por outro lado, a contribuição do Grupo do Visegrado ao orçamento geral CE ² (cerca de 2.8 mil milhões de ECU) seria largamente inferior à dos 4 actuais países da coesão (cerca de 9 mil milhões de ECU). O Grupo do Visegrado participaria ao orçamento comunitário com cerca de 3 %, enquanto que os 4 países da coesão participariam com cerca de 9.5 %.

No caso de um cenário de integração a partir do ano 2000 dos 10 PECO associados, a situação seria ainda mais distorcida visto que a contribuição do conjunto desses países para o orçamento comunitário seria de cerca de 3.7 milhões de ECU, ou seja apenas mais 0.9 mil milhões de ECU, enquanto que o montante no ano 2000 destinado a esses países poderia ser de 35.3 mil milhões de ECU, ou seja um aumento de 13.7 mil milhões de ECU.

Note-se que o montante de 21.6 mil milhões de ECU representa cerca de 10 % do PIBpm do Grupo do Visegrado no ano 2000. Os 35.5 mil milhões de ECU totais representam cerca de 12 % do PIBpm dos 10 PECO.

A experiência mostra que volumes de assistência elevados em relação ao PIB dos beneficiários são difíceis de utilizar de forma eficaz. No caso dos PECO este aspecto pode ainda ser agravado pelos problemas ligados à capacidade de absorção desses países face a tais montantes, aos sistemas de administração na gestão desses respectivos programas de desenvolvimento e à necessidade de um cofinanciamento nacional (princípio da adicionalidade).

Concretamente no que se refere à capacidade de absorção de ajudas externas, há estudos que indicam que, no presente estágio de desenvolvimento das economias da generalidade desses Países, as suas capacidades de absorção se situam na ordem dos 5 % dos respectivos PIB. Ajudas superiores a este limite levantariam certamente graves problemas, não só de eficácia mas mesmo de possibilidade de utilização.

Um problema extremamente importante que decorre da extrapolação sem alterações da regulamentação actual a uma Comunidade alargada aos PECO consiste na redução do seu PIB médio per capita em ppc. Isso conduziria a modificações no mapa das regiões da actual Comunidade elegíveis aos fundos estruturais, dado que o PIBppc de um certo número de regiões que beneficiam actualmente desses fundos seria superior ao limite 75% da média comunitária numa Comunidade alargada.

A eventual exclusão de parte das regiões da actual Comunidade dos Fundos Estruturais embora reduzindo os custos do alargamento, conduziria a uma alteração importante dos actuais equilíbrios comunitários. Esses efeitos deverão ser estudados em detalhe a partir do momento que seja possível dispôr dos necessários dados por região, actualizados e calculados segundo uma base comum (inclusivé em relação aos PECO).

Note-se que os valores acima calculados deveriam também ser ajustados de forma que em termos de percentagem do PIB do país beneficiário se aproximassem dos valores correspondentes aos actuais países da coesão, o que implicaria uma redução bastante apreciável das dotações anteriormente calculadas. O alinhamento das novas perspectivas financeiras em função das reais capacidades de absorção dos futuros Estados-Membros é condição necessária ao sucesso de uma União Europeia estendida aos PECO. Também não seria admissível a diminuição do apoio estrutural ao desenvolvimento de certos Estados-Membros nos termos já consignados na aplicação do princípio da Coesão Económica e Social.

No que se refere às **outras políticas internas e às políticas externas da União**, embora seja possível efectuar um calculo simplificado sobre o aumento das despesas utilizando princípios semelhantes aos do último alargamento, é preferível, neste momento não o fazer dadas as incertezas sobre a possibilidade da criação de novas intervenções comunitárias ou da reorientação das acções existentes nessas rubricas das perspectivas financeiras. Contudo, os custos do alargamento em relação a estas políticas serão possivelmente bastante limitados em comparação com os da PAC e das acções estruturais.

Parece, pois, poder afirmar-se que embora no momento actual não sejam possíveis estimativas precisas sobre os custos da integração dos PECO na União devido às incertezas sobre o futuro desenvolvimento das políticas comunitárias e da situação económica da Europa nos próximos anos, verifica-se que o impacto orçamental do alargamento depende essencialmente das incidências sobre a PAC e as acções estruturais.

Não é certo ainda que o financiamento do alargamento tenha de ser feito através do aumento do limite máximo dos recursos próprios da Comunidade. Esse custo será essencialmente suportado pelos actuais Estados-Membros proporcionalmente ao seu PNB, visto que o aumento dos recursos próprios da Comunidade proveniente da integração desses países é bastante reduzido face à amplitude das suas necessidades. Isto significa que poderá ocorrer uma transferência apreciável de recursos para os PECO — o que poderá eventualmente significar uma inversão da tendência de crescimento registado no benefício dos quatro actuais países da coesão.

Estes são alguns dos principais aspectos que terão necessariamente de ser tidos em consideração na formulação das novas perspectivas financeiras para o período 2000/2005, que terá também de atender ao facto de que nem todos os PECO estarão aptos a integrar a União ao mesmo tempo.

Por outro lado, no âmbito das negociações desse novo quadro financeiro, e para além do reforço de determinadas políticas internas, tais como a investigação e o desenvolvimento tecnológico, as redes transeuropeias e o apoio às PME, é de admitir que duas outras questões venham a ser encaradas: a orçamentação do Fundo Europeu de Desenvolvimento, principal instrumento financeiro da cooperação CE/ACP e uma reserva suplementar para as acções em matéria de política exterior e de segurança comum (PESC).

Os desenvolvimentos que todos estes aspectos possam vir a ter em 1997 serão naturalmente acompanhados com toda a atenção dentro das orientações atrás indicadas, procurando-se desde logo marcar posições que propiciem o encontro de soluções que melhor correspondam aos interesses de Portugal.

II.4. Competitividade do tecido empresarial e recuperação de empresas

4.1. Enriquecer e recuperar o tecido empresarial numa óptica de competitividade

O tecido empresarial português está, e vai continuar a estar, sujeito a um conjunto de choques derivados do processo de globalização da economia mundial e do modo como a UE se procura inserir nesse processo.

A criação do Mercado Único, a revisão da Política Agrícola Comum, a perca da taxa de câmbio como instrumento de competitividade no curto prazo, a inserção numa zona monetária, organizada em torno de uma moeda forte, o aumento de concorrência que resulta, quer da abertura às economias de leste associadas da UE (adiram ou não a curto prazo), quer da nova agressividade da política comercial comum que procura abrir oportunidades comerciais e de investimento nas economias emergentes (em contrapartida de maior penetração dos produtos destas economias no mercado comunitário), são outros tantos processos que afectaram e/ou vão afectar o quadro de competitividade das empresas localizadas em Portugal e tornam necessário uma evolução do tecido empresarial para produções e modos de produzir que permitam explorar mercados mais dinâmicos de bens e serviços (mercados geográficos e funcionais) e obter novos factores de competitividade onde se possa ultrapassar, nomeadamente, os concorrentes do exterior da UE. Neste contexto é necessário articular três grandes linhas de actuação:

- Promover uma política de internacionalização que reconheça às empresas o papel principal neste domínio, atribuindo ao Estado e aos sistemas de

apoio um papel supletivo que requer uma maior dose de selectividade e, simultaneamente, uma actuação mais integrada;

- Promover e apoiar investimentos de natureza estruturante, apelando para a exploração de vantagens competitivas dinâmicas de médio e longo prazo, visando, entre outros objectivos, a correção do perfil de especialização da economia portuguesa em favor das actividades com crescimento dinâmico da procura no mercado mundial, bem como o alargamento da cadeia de valor materializada em Portugal; esta orientação envolve, entre outras actuações, a criação das condições necessárias à captação de iniciativas de investimento estrangeiro e a dinamização do capital de risco, como instrumento imprescindível para o surgimento de investimentos inovadores;
- Criar as condições específicas para a Recuperação de Empresas em Situação Económica e Financeira Difícil, através de um Quadro de actuações que visa contribuir para a consolidação das estruturas empresariais competitivas, de forma a garantir a manutenção de empregos duradouros e adequadamente remunerados, como seguidamente de refere.

4.2. O plano de acção de recuperação de empresas em situação económica e financeira difícil

O surgimento de um conjunto restrito, mas ainda significativo, de empresas em situação difícil resulta, no essencial, do agravamento das pressões concorrenciais nos mercados para empresas com menor capacidade competitiva (muitas delas mantendo uma insustentável aposta na aparente vantagem dos baixos salários associados a baixas qualificações do trabalho) e ou insuficiente capacidade financeira (muitas delas construídas e mantidas sem adequadas estruturas de financiamento e sujeitas a lógicas de não reinvestimento e, até de descapitalização). No entanto, o crescimento do fenómeno chama atenção para os seguintes aspectos:

- A recessão económica vivida em Portugal no período de 1991-1994 (Portugal foi não só a economia europeia mais atingida pela crise conjuntural como a que evidenciou maiores dificuldades de recuperação) revela com grande nitidez que não se está perante um simples problema de natureza conjuntural, solucionável com um simples relançamento do mesmo tipo de crescimento, mas, ao contrário, perante um problema bem mais complexo, exigindo um autêntico ajustamento estrutural nos factores competitivos do nosso tecido empresarial, e mesmo para um número significativo de empresas, uma reconversão global na capacidade de gestão e na estrutura financeira com vista à sua viabilização;
- O agravamento das dificuldades neste último grupo de empresas tem-se traduzido, para muitas delas, na formação de verdadeiros círculos viciosos (atrasos nos pagamentos a fornecedores, redução do fundo de maneio, incumprimento de obrigações perante a segurança social, o Fisco, os trabalhadores e o sistema financeiro, pressão crescente dos credores com execução de garantias reais), que conduzem à entrada em processos especiais de recuperação de empresas e falência (Decreto-Lei n.º 132/93), em situação quase irrecuperável.

O ritmo de evolução do fenómeno fala por si: 382 novos processos em 1991, 524 em 1992, 727 em 1993, 819 em 1994 e 1064 em 1995;

- Esta situação foi artificialmente gerida no passado com recurso a um sistemático desvirtuamento dos instrumentos de política económica, nomeadamente com a limitação da eficácia das iniciativas de capital de risco e de formação profissional, através da afectação de recursos para a assistência financeira ad hoc;
- O sistema financeiro adoptou, ao longo deste período, um comportamento que, procurando acautelar os respectivos interesses imediatos numa lógica de racional desenvolvimento de novos segmentos de mercado, contribuiu para acumular os efeitos destas políticas desajustadas, seja através da estagnação, em termos reais, do volume de crédito concedido às empresas privadas do sector produtivo, seja canalizando para o capital de risco público alguns casos de crédito mal parado, seja repercutindo nas empresas em situação difícil um apreciável prémio de risco (racionamento do crédito, taxas de juro mais elevadas, pesadas garantias reais e formas rigorosas de acompanhamento da gestão).

As empresas em situação fragilizada ou difícil, independentemente das razões económicas e de mercado que a determinam ou podem determinar, irão passar a dispôr, a partir de 1996, de um quadro jurídico-administrativo e operacional de natureza global de enquadramento da situação para uma resposta eficaz e atempada. O desenvolvimento e operacionalização do plano de acção que materializa esse quadro baseia-se em três pilares fundamentais:

- **Reforço da capacidade empresarial;**
- **Melhoria da articulação entre o sistema financeiro e as empresas;**
- **Intervenção rigorosa, coordenada e célere do Estado.**

Este **Plano** de acção terá um campo de aplicação e uma delimitação temporal precisos, isto é, aplica-se às empresas que, em virtude de um quadro objectivo desfavorável vivido na 1ª metade da presente década venham a poder preencher as condições objectivas de acesso aos mecanismos nele articulados, e estará em vigor no horizonte de aplicação do II QCA, assumindo, assim, um carácter excepcional, transitório e limitado. Em 1997 envolverá um montante de cerca de 50 milhões de contos.

Este Plano integra actuações que podem agrupar-se num conjunto de domínios de intervenção, em cada um dos três Pilares atrás referidos.

Reforço da capacidade empresarial

Baseia-se nos seguintes domínios de intervenção:

- Adopção de incentivos para que as empresas mais sólidas possam contribuir para a recuperação de empresas em situação difícil, ganhando, por sua vez, maior dimensão crítica, por via de aquisições, fusões e integrações ou da criação de redes de cooperação e subcontratação;
- Criação efectiva de condições para a generalização de formas de acesso de quadros ao exercício da

função empresarial através de formas de *management buy out* e *management buy in* para a recuperação de empresas, sempre que tal se configure como solução credível para gerar novas realidades;

- Lançamento de condições para a recuperação financeira das empresas viáveis e com adequada capacidade empresarial, mas que sofreram «choques exógenos» desfavoráveis significativos, com reflexos objectivamente demonstráveis na redução do volume de vendas nos três últimos exercícios. Estas condições envolverão nomeadamente a utilização conjugada e simultânea da conversão pelo Estado de créditos em capital social das empresas, com a realização de contratos de venda a prazo dessas participações e a conversão de créditos em capital de empréstimo (capital sem poderes gestionários, mas remunerado a uma taxa equilibrada de médio prazo sem fiscalidade, seguindo, por exemplo, as obrigações do Tesouro de longo prazo); isenção de IRC sobre a parcela dos lucros que fôr contratualmente afecta às exigências de recuperação da empresa;
- Criação de condições para a articulação das operações de reestruturação com o sistema de apoio à criação e desenvolvimento de microempresas já existentes (fora da lógica do mercado social de emprego), aproveitando as oportunidades de lançamento com sucesso de novas iniciativas empresariais em áreas de reconversão (serviços de manutenção e reparação e montagem na indústria e construção, subcontratação especializada, acabamentos de produção, novos serviços às famílias) e em áreas de inovação (ambiente, design, tecnologia, projectos), envolvendo desempregados afectados por reconversões empresariais com formação adequada e jovens recém-saídos do sistema de educação e formação;
- Criação de condições mais favoráveis ao surgimento de novas iniciativas empresariais e novos investimentos, através, nomeadamente, da simplificação drástica do processo de criação de empresas com base numa colaboração entre os serviços públicos e as associações empresariais e da melhoria do tratamento fiscal do reforço dos capitais próprios das empresas.

Melhoria da articulação entre o sistema financeiro e as empresas

- Lançamento de um sistema de garantia do Estado a empréstimos bancários (SGEEB), disponibilizável a empresas viáveis com desequilíbrios financeiros com base em operações de consolidação financeira e reestruturação empresarial; nesse Sistema o Estado fixa as regras de acesso ao sistema e os bancos garantem a componente de análise económico-financeira e negocial operacional, com acompanhamento de uma comissão técnica; a iniciativa será do empresário e ou dos maiores credores e o banco gestor, que será designado por acordo entre as várias instituições de crédito envolvidas, terá acesso a uma comissão de gestão da operação;
- Os contratos de acordo de consolidação financeira e reestruturação empresarial serão articulados —

sempre que aplicável — com acordos de regularização das dívidas fiscais e à segurança social autónomos ou no quadro de processos especiais de recuperação (no quadro da regulamentação do artigo 59º da Lei nº 10-B/96 e da revisão no mesmo sentido do Decreto-Lei nº 411/91), que poderão envolver a doação em pagamento de bens afectos à actividade com arrendamento e opção de recompra; a conversão de créditos em capital e/ou cessão a valor de mercado e o diferimento de prazos de pagamento; os financiamentos devem cobrir parcial ou totalmente as dívidas à segurança social e ao Fisco (quando existirem), comprometendo-se o Estado a afectar à manutenção e expansão do sistema de garantia uma parte significativa das dívidas recuperadas na consolidação financeira, não podendo nunca a garantia do Estado ser inferior à recuperação de dívidas à segurança social e ao Fisco;

- Um forte incentivo ao desenvolvimento de formas diversificadas de capital de risco (investimento, desenvolvimento e redimensionamento) com base em sociedades privadas e numa captação de recursos nos mercados de capitais, bem como ao desenvolvimento de sociedades de garantia mútua, beneficiando de fundos estruturais, mas corrigindo as incongruências que no passado impediram o seu efectivo funcionamento ou lançamento;
- O lançamento de fundos de investimento e desenvolvimento empresarial de iniciativa pública que permitam o relançamento do investimento e a abertura do capital das empresas do sector produtivo a formas diversificadas de participação remunerada sem acesso à gestão, em especial nas médias empresas inovadoras.

Intervenção rigorosa, coordenada e célere da parte do Estado

- Montagem de uma rede de informação para acção e resposta atempadas, face às dificuldades e incumprimentos de empresas, isenta de permissividade;
- Simplificação e alargamento do processo especial de recuperação de empresas e funcionamento efectivo do processo falimentar;
- Criação de uma estrutura coordenada de intervenção do Estado nos processos de recuperação de empresas (Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas) com meios técnicos e financeiros adequados;
- Criação de instrumentos específicos de articulação entre recuperação de empresas e políticas de emprego, formação profissional, solidariedade social e desenvolvimento regional, adaptando, nomeadamente a legislação do subsídio de desemprego às situações de antecipação do pagamento em equivalência às de criação de postos de trabalho em condições a definir para os casos de viabilização e o regime de lay-off, através da revisão do Decreto-Lei nº 398/83, aos processos de reestruturação empresarial, garantindo mecanismos de acompanhamento pelos trabalhadores e de controlo periódico pela Inspecção-Geral do Trabalho.

II.5. Promoção do emprego e reorientação do sistema de formação profissional

5.1. Estratégia para a promoção de emprego

A reabsorção da componente conjuntural do desemprego está directamente relacionada com a criação de um quadro macroeconómico que permita um processo de investimento sustentado. O desemprego em Portugal tem, no entanto, uma componente estrutural que tende a aumentar. Ora esta só pode ser combatida se for criada uma **nova coerência** entre um investimento gradualmente mais qualificado e um processo de educação, formação e recrutamento que garanta recursos humanos progressivamente mais qualificados. Este esforço de ajustamento a prosseguir nos próximos anos deve apoiar-se numa estratégia que já está a ser promovida com base em medidas concretas nas seguintes vertentes:

Modernizar com mais criação de emprego

A modernização das empresas deverá basear-se, cada vez mais, não só na introdução de novos equipamentos, mas também na mudança organizacional e na criação de novas funções empresariais ligadas ao marketing, à qualidade e à informação. Esta alteração permitirá, em simultâneo, criar mais empregos, valorizar as qualificações, reforçar a competitividade e, sobretudo, dar lugar a uma nova forma de competir e de defender o emprego, com mais futuro, no contexto internacional. Permitirá também reabsorver o desemprego de diplomados, que tem vindo a agravar-se. Pretende-se estimular esta reorientação da modernização com base nos programas sectoriais para a modernização, a qualificação e o emprego, nos programas para as PME e no reforço da rede de serviços de consultoria às empresas.

Gerir as reestruturações com reconversão profissional e protecção social

Para reduzir o **impacte da modernização sobre o desemprego** é necessário aumentar a capacidade social de gerir as reestruturações e reconversões de forma organizada, preventiva e participada, em cada sector e em cada região. A *chave* aqui consiste em construir melhores soluções no domínio das políticas activas de emprego, da reconversão profissional e da protecção social. Estas soluções estão já a ser amadurecidas no âmbito da concertação estratégica e no quadro do programa para a recuperação das empresas em situação financeira difícil, bem como no âmbito da reforma dos serviços públicos de emprego e formação e no da criação de uma rede de apoio à reconversão.

Explorar os filões intensivos em emprego

As zonas mais abrigadas da economia, como é o caso dos **serviços de proximidade** e as **produções artesanais de qualidade**, assim como as **necessidades sociais** por satisfazer, poderão proporcionar **filões** mais intensivos em emprego. Importa explorar esses **filões**, sistematicamente, com base nos incentivos à iniciativa empresarial, já criados, nas políticas activas de emprego e nas políticas de solidariedade social. O mercado social de emprego, já lançado, poderá também oferecer mais possibilidades de reinserção e requalificação profissional à população desempregada.

Potenciar o desenvolvimento, a inovação e o emprego ao nível local

A dinâmica de criação de emprego ao nível local pode ser fortemente estimulada pela organização de redes de cooperação e inovação, associando empresas, autarquias, instituições de ensino, formação e I&D e demais parceiros. Importa que todas estas entidades saibam activar o potencial endógeno e, ao mesmo tempo, as relações externas ao nível nacional e internacional. Trata-se de cada região saber organizar o seu próprio sistema de inovação. Para estimular este processo de coordenação ao nível local, será lançado um programa de criação de redes regionais para o emprego, apoiado nas medidas de política que foram, entretanto, preparadas ou reafinadas.

Reorganizar o funcionamento do mercado de emprego

A melhoria do funcionamento do mercado de emprego, para as pessoas e para as empresas, exige que se organizem **processos mais eficazes de inserção dos jovens** e de **reinserção dos desempregados e dos trabalhadores em risco**, o que deve estar ligado à reforma em curso dos serviços públicos de emprego e formação. Exige, ainda, que se estimule a **partilha do emprego** com base na redução do tempo de trabalho, na difusão do trabalho a tempo parcial de escolha voluntária e na **gestão mais flexível do ciclo de vida activa** entre tempo para o trabalho, para a formação, para a família, para outras ocupações e para o lazer. Situam-se aqui alguns dos vectores importantes de combate imediato ao desemprego.

Gerar novas competências e combater a exclusão social através da educação e da formação

A obsolescência das qualificações, que está na base do desemprego estrutural, precisa de ter como resposta uma **política de educação e formação** capaz de garantir, em simultâneo, uma preparação escolar de base larga e competências profissionais regularmente renovadas, criando novos factores de competitividade, num quadro de igualdade de oportunidades e de combate activo a novas formas de exclusão social. Aqui se enquadra a reorientação em curso do sistema de formação profissional, que se desenvolve adiante.

5.2. Acções de curto prazo para conter o desemprego

Para além desta estratégia a prosseguir no médio prazo para conseguir compatibilizar competitividade, desenvolvimento e emprego, há um conjunto de intervenções que se revelam fundamentais para conter o agravamento do desemprego no curto prazo:

- Combater o insucesso escolar e a inserção precoce no mercado de trabalho e melhorar os processos de inserção dos jovens com base no reforço de formações qualificantes e na implementação de uma sólida política de estágios;
- Estimular o recurso a trabalho a tempo parcial voluntário e a outras formas de partilha de emprego, como as bolsas de emprego-formação e as reformas parciais;
- Melhorar os sistemas de lay-off, de formação de reconversão, de políticas activas de emprego e de protecção social que devem apoiar as empresas e sectores em reestruturação;
- Melhorar os serviços de orientação, acompanhamento, formação e inserção dirigidos à população

desempregada, com destaque para os desempregados de longa duração;

- Estimular a criação do próprio emprego e da própria empresa com base em programas que garantam decisão rápida e o necessário apoio técnico e em formação.

As medidas que permitem sustentar estas intervenções têm vindo a ser accionadas sequencialmente.

5.3. A reorientação do sistema de formação profissional

Também no curto prazo, no domínio da formação profissional, o processo de profunda reorientação iniciado em 1996 deverá prosseguir, privilegiando as seguintes vertentes:

Rever a política de financiamento para reforçar o sistema de formação profissional

Será implementada a reforma já preparada da política de financiamento da formação profissional, visando genericamente os seguintes objectivos:

- Conferir maior relevância na atribuição dos fundos públicos, através de uma afectação mais precisa do FSE às prioridades da política nacional de recursos humanos, assentes num levantamento mais sistemático e alargado de necessidades de formação, assim como numa identificação mais clara das estruturas e metodologias de formação que devem ser reforçadas para responder às necessidades específicas de formação de cada grupo-alvo;
- Fomentar as condições que permitirão consolidar as estruturas de formação, através da profissionalização e de uma política de acreditação das mesmas;
- Aumentar a eficiência do financiamento às entidades formadoras e beneficiárias, adoptando-se uma nova metodologia de concessão de apoios assente em custos máximos modulados de acordo com a dimensão da empresa, a modalidade e a duração da formação, o que permite acelerar o processo de análise e selecção das candidaturas. Simultaneamente, introduz-se ainda uma nova forma de financiamento, baseada em reembolsos após o adiantamento inicial, susceptível de acelerar os processamentos e, consequentemente, atingir mais rapidamente uma elevada taxa de execução;
- Estimular uma maior responsabilização e autosustentação financeira e o desenvolvimento do mercado da formação, assente numa procura genuína de formação. Neste sentido são definidos apoios que permitem concretizar os direitos dos activos à formação por sua iniciativa individual, na lógica da formação ao longo da vida. São também previstos apoios financeiros para as pequenas e médias empresas que tomem a iniciativa de satisfazer as suas necessidades de formação com base em estruturas de formação acreditadas;
- Promover uma melhor coordenação entre programas, maior capacidade de integrar a vertente física e financeira de gestão do FSE e uma coerência acrescida entre esta e a política nacional de recursos humanos, através de uma melhor especificação das atribuições dos gestores do FSE e da Comissão de Coordenação do FSE.

Difundir instrumentos de inovação e qualidade na formação

A criação, no âmbito do Ministério para a Qualificação e o Emprego, da Comissão para a Inovação na Formação, enquanto «embrião» do INOFOR, teve como principal objectivo incentivar uma área considerada fundamental por este Ministério e anteriormente negligenciada: a da promoção da inovação e qualidade da formação. No ano de 1997, o INOFOR deverá produzir, em parceria com outras entidades, alguns dos **instrumentos prioritários** para a promoção deste objectivo, entre os quais:

- Execução de estudos de diagnóstico e prospectiva para o levantamento de necessidades sectoriais e nacionais de formação e para a execução da certificação profissional;
- Desenvolvimento da política de acreditação das entidades formadoras;
- Desenvolvimento curricular e metodologias de formação para grupos-alvo prioritários.

Racionalizar e potencializar a rede formativa

Nesta vertente, destacam-se duas acções prioritárias:

• Acompanhar a reforma do sistema de aprendizagem:

O Sistema de Aprendizagem acabou de ser objecto de uma revisão jurídica que introduz profundas alterações no regime anterior e consagra a Aprendizagem como uma alternativa de formação inicial com uma identidade pedagógica própria e com um papel específico a desempenhar, com lugar no ordenamento da formação profissional. O sistema passa também a poder cobrir a diversidade de situações prioritárias para Portugal, desde a promoção da qualificação de base daqueles que foram excluídos precocemente do sistema escolar até à contribuição para a modernização da economia, pela produção de qualificações intermédias.

• Rentabilizar os centros de formação de gestão directa e participada do IEFP e demais organismos de vocação sectorial:

O IEFP dispõe de uma rede nacional significativa de Centros de Formação, de gestão directa e participada, que urge rentabilizar e potenciar de forma inovadora e através de projectos que impliquem, sempre que tal for possível, parcerias sectoriais e/ou regionais.

Desta forma, em 1997 realizar-se-á uma reorientação da actividade destes Centros e serão criadas redes regionais de oferta de formação, incentivando-se uma nova aproximação aos parceiros locais e regionais.

O desenvolvimento do Programa PME, já aprovado e organizado, visa a formação de activos dessas empresas e funciona através do recurso, entre outras entidades, aos Centros de gestão participada do IEFP, constituindo uma primeira oportunidade para relançar a actividade destes Centros.

II.6. Uma política de educação que reforce a qualidade do ensino e garanta a igualdade de oportunidades

6.1. Educação e formação — uma nova ambição

A aposta na Educação e na Formação decorre de uma exigência do nosso tempo. Colocado perante os desafios da modernização e do desenvolvimento, Portugal vê-se confrontado perante a necessidade de valorizar a qualificação dos seus cidadãos, não apenas considerando a competitividade e a mobilidade resultantes da abertura e

da internacionalização, mas também tendo em conta a necessária mobilização das energias disponíveis e dos valores próprios.

A interdependência económica e a coesão social exigem uma forte aposta na democratização e na qualidade. O mundo contemporâneo conhece uma situação dilemática, muito evidente em sociedades como a portuguesa, na qual o desenvolvimento tende a dar crescente importância ao conhecimento e à informação: a massificação e a qualidade afirmam-se pela coexistência de instrumentos e objectivos contraditórios. Tal leva à necessidade de uma permanente compatibilização entre democratização e qualidade, sem perder de vista que estamos perante a formação das pessoas, a igualdade de oportunidades e a elevação dos padrões de referência. Importa, pois, combater o nivelamento com redução dos padrões de qualidade, uma vez que este favorece a ignorância e a criação de novas formas de exclusão.

A Educação exige, assim, um esforço acrescido de investimento, que começa na mobilização de energias e na valorização das comunidades educativas. Educar o maior número em condições de igualdade, equidade e respeito mútuo obriga a realçar a qualidade, os termos de referência e a apostar no efeito de demonstração que seja capaz de valorizar a organização, o trabalho, a experiência, a autonomia e a solidariedade, a exigência, a capacidade de compreender os limites e de os superar, o saber e o saber fazer ou o aprender a ser com os outros.

A defesa da nossa identidade, da nossa cultura e da nossa língua, a abertura ao mundo, a compreensão do universalismo da liberdade e igualdade em dignidade e direitos — tudo nos leva assim à descoberta na Educação e na Formação dos valores humanistas, que urge cultivar e respeitar.

Neste contexto adquirem particular significado, no que respeita à concepção geral de evolução do sistema educativo, as seguintes reflexões:

- A generalização da educação pré-escolar, como primeira fase da educação básica, revela-se, deste modo, como um objectivo primeiro da política educativa, completando a acção familiar, favorecendo a equidade e contrariando a tendência actual para o insucesso e para o abandono precoce no ensino obrigatório;
- A valorização da educação básica e da orientação educativa surge, então, como corolário da primeira aposta; a qualidade cria-se não apenas através de uma imagem social positiva da escola básica, a começar no 1º ciclo, mas também pela adequação gradual do ensino-aprendizagem desde a infância às necessidades educativas e formativas das pessoas e da sociedade;
- O conhecimento precoce do potencial e das dificuldades da criança viabilizam desde a educação pré-escolar um trabalho concertado entre pais, docentes e psicólogos, favorecendo uma prática de Orientação Educativa e de ensino individualizado que, por respeitarem o ritmo de aprendizagem e a especificidade do aluno, consolidem uma estratégia de sucesso no longo prazo;
- A necessidade de uma definição clara dos objectivos na educação básica, garantindo a continuidade entre os diferentes ciclos, revela-se essencial, desde a exigência no que se refere às competências fundamentais como a leitura, a escrita, a

compreensão, a expressão e o cálculo, no 1º ciclo, até à consideração das atitudes, comportamentos e valores no centro da função educativa;

- O ensino secundário, encarado como ciclo terminal de estudos regulares, enquanto realidade diversificada, na qual se incentivam as vias tecnológica e profissionalizante, com realce para as escolas profissionais, e enquanto via de acesso ao ensino superior, revela-se desta forma, um factor estratégico com crescente importância no sistema educativo; e neste domínio tornam-se inadiáveis medidas de equilíbrio dos modelos de financiamento, entre o ensino secundário e as escolas profissionais, entre os destinatários da acção social pública e os alunos do ensino particular;
- A coordenação entre as políticas de Educação e Formação deverá prosseguir e consolidar-se, com vista a dar resposta às necessidades de orientação e ligação à vida activa; relativamente aos jovens que frequentam a educação obrigatória, importa lançar medidas tendentes a contrariar o abandono precoce e o insucesso, a favorecer as alternativas ligadas à aprendizagem, bem como a incentivar no ensino secundário as vias tecnológicas e profissionalizantes e a concretizar uma política de apoio e orientação com base na existência do observatório de entradas na vida activa;
- O desenvolvimento do ensino superior revela-se, ainda, estrategicamente decisivo, quer incrementando a dualidade, a complementaridade e o equilíbrio entre os ensinos universitário e politécnico, público, particular e cooperativo, quer consolidando um sistema de financiamento, que favoreça a expansão sustentável, a autonomia e a responsabilidade, o equilíbrio e a avaliação das instituições e a melhoria dos apoios sociais;
- A importância crescente da educação permanente nos dias de hoje, em razão da quebra das fronteiras entre escola e educação e mundo da vida e do trabalho, exige uma estratégia que favoreça a mobilidade, a criação de observatórios de vida activa e o incentivo à adopção de respostas susceptíveis de favorecer o protagonismo da sociedade civil;
- A prioridade atribuída à Educação e à Formação exige ainda uma política activa de valorização dos agentes educativos, envolvendo a dignificação da profissão docente e das profissões não docentes, a melhoria das condições de trabalho nas escolas e das carreiras profissionais, o incentivo à participação dos pais, dos estudantes e das autarquias locais e uma aposta decisiva na formação contínua e na formação especializada.

Por sua vez, o planeamento estratégico na educação é um acto indissociável da realização de estudos prospectivos, numa lógica que coloque a Escola no centro das preocupações educativas, estimulando e avaliando os seus projectos e experiências e adoptando novas estruturas e modelos de participação e mobilização das comunidades no processo educativo. Tal deverá levar a considerar, nomeadamente, os seguintes aspectos:

- A escola como centro das políticas educativas obriga à utilização do método gradualista, a utilização sistemática do efeito demonstração, o

apoio às experiências de autonomia e responsabilização, a avaliação das experiências levadas a efeito e a consideração dos seus resultados na elaboração e correcção das políticas públicas, com especial destaque para as áreas de intervenção prioritárias e para as medidas de correcção das desigualdades;

- O incentivo ao ensino experimental, a introdução das novas tecnologias de informação e comunicação nas escolas, a melhoria da qualidade de vida nos espaços educativos, a criação de domínios de interdisciplinaridade, como a área-escola, constituem passos concretos no sentido da qualidade;
- A escola deve tornar-se no Observatório de Qualidade de todo o sistema educativo (no qual se medem os progressos do sucesso escolar e da eficiência organizativa), mas também o pólo central de inovação, induzindo correcções de política e sugerindo estratégias de desenvolvimento;
- Nos domínios da educação física e do desporto cabe salientar a importância das medidas adoptadas que permitirão dotar todas as novas escolas a criar de instalações cobertas multiusos para a prática destas actividades pedagógicas, fundamentais para o desenvolvimento equilibrado de jovens estudantes.

6.2. O Programa de expansão e desenvolvimento do ensino pré-escolar

O Governo vai lançar em 1997 o programa de Expansão e Desenvolvimento Pré-Escolar, visando a criação de condições tendentes à valorização da primeira etapa da educação básica, a partir dos 3 anos. Constitui esta iniciativa uma das grandes apostas para a evolução do sistema educativo, elemento chave da democratização das oportunidades educativas e estrutura de suporte de uma educação e formação ao longo da vida.

O Programa de Expansão e Desenvolvimento do Ensino Pré-Escolar será desenvolvido por forma a constituir um verdadeiro contrato mobilizador, através da concertação de iniciativas, esforços, energias, boas vontades, num sã sentido de cidadania e participação social, cabendo ao Estado regular, coordenar e garantir a prossecução de fins de justiça social e de correcção das desigualdades sociais e competindo à sociedade civil iniciar, propôr, inovar e articular esforços numa dinâmica criativa e participativa.

O papel do Estado na Educação Pré-Escolar deve, assim, ser mobilizador de iniciativas de natureza vária, de modo a assegurar o pleno acesso de todas as crianças e o desempenho de uma função estratégica que integra:

- Um papel de referencial da rede pública, com o consequente aumento da oferta desta rede nos grandes centros urbanos e nas regiões mais carenciadas em termos educativos e culturais;
- A promoção da criação de unidades de educação pré-escolar por outras entidades da sociedade civil;
- A maior visibilidade do Estado através da montagem de um sistema integrado de avaliação, supervisão, animação e inspecção;
- A flexibilização das modalidades de atendimento e prestação de serviços de acordo com as necessidades sociais da zona de inserção dos jardins de infância;
- Uma função compensatória das desigualdades sociais e regionais.

A educação pré-escolar disporá de uma rede nacional que, integrando a oferta pública e a oferta privada, deverá permitir a cobertura de pelo menos 70% das crianças da faixa etária dos 3 aos 5 anos em todo o País, em idêntica condições de acesso e de frequência, qualquer que seja a entidade titular da unidade.

No âmbito da modalidade pública concessionada, podem candidatar-se a contratos-programa, entidades privadas que exerçam a sua actividade na área da educação pré-escolar, sujeitando-se, assim, à orientação normativa do Estado que considera a educação pré-escolar como primeira etapa da educação básica.

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) podem candidatar-se a contratos-programa com o Ministério da Educação, garantindo este a qualidade da proposta educativa.

Existirá um Quadro Geral comum a todas as modalidades da educação pré-escolar, assegurado pela intervenção do Estado e concretizada:

- Na definição do enquadramento legal de todo o ensino pré-escolar;
- No exercício da tutela pedagógica pelo Ministério da Educação, traduzida na existência de uma organização pedagógica e curricular comum, e implicando o reforço de funções de inspecção e avaliação comuns;
- Na aplicação de uma mesma filosofia que leve à consideração das unidades de educação pré-escolar como centros com funções educativas e sociais;
- No financiamento pelo Estado dos jardins de infância da rede pública e a possibilidade da contribuição das famílias para o desempenho da função social da educação pré-escolar;
- Na qualificação e estatuto do pessoal docente e do pessoal de atendimento;
- No apoio técnico e na animação pedagógica.

Na rede pública, e como expressão do objectivo político fundamental de articulação de toda a educação básica adoptou-se um modelo de articulação organizacional entre a expansão da educação pré-escolar e a escola básica do 1º Ciclo, devendo caminhar-se para a constituição de Centros de Educação Básica, com formulações diversificadas, mas pressupondo sempre a associação de unidades estruturantes várias, sendo uma das fundamentais, exactamente a que resulta da ligação dos jardins de infância com a escola do 1º Ciclo. A ligação organizacional com os 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico será também um factor importante, a que se devem agregar outras funções, nomeadamente a educação especial, a educação recorrente e extra-escolar, a saúde escolar, os serviços de orientação educativa e os serviços de acção social escolar.

A concretização do Programa de Expansão e Desenvolvimento do Ensino Pré-Escolar exigirá, nomeadamente:

- A definição como metas temporais a oferta de educação pré-escolar, até 1999, a 90% das crianças de 5 anos, a 75 % das crianças de 4 anos e a 60 % das crianças de 3 anos, abrindo, através do investimento público de 45 mil novas vagas no sistema, o que corresponde à disponibilização de 547 salas por ano;
- A criação de um ordenamento jurídico e institucional da educação pré-escolar, que enquadre, normativamente, a rede nacional, o que implicará

a elaboração de uma proposta de Lei Quadro sobre Educação Pré-Escolar a apresentar pelo Governo à Assembleia de República (incluindo a revogação do Decreto-Lei n.º 173/95 substituindo o regime aí consagrado por um outro que se adequa à concepção e orientação adoptadas);

- A realização também até 1999, de um investimento público adicional de 20 milhões de contos, dos quais 6 milhões em infra-estruturas e 14 milhões em apoios e pessoal, o que representará um acréscimo de 100% nas despesas públicas em educação pré-escolar;
- A negociação com as Autarquias Locais, representadas pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, com vista à elaboração de um contrato global com a Administração Autárquica no domínio educativo, visando, designadamente, a expansão sustentada da rede nacional de educação pré-escolar;
- A celebração de contratos-programa entre os Ministérios da Educação e da Solidariedade e Segurança Social com as Instituições Particulares de Solidariedade Social, com vista a apoiar e garantir a qualidade dos respectivos estabelecimentos de educação pré-escolar;
- A consagração no Estatuto da Carreira Docente, em fase de alteração negociada com as organizações sindicais, mecanismos que permitam a efectiva valorização da profissão de educador de infância.

II.7. O rendimento mínimo garantido e o combate à exclusão social

7.1. Protecção social e segurança social — uma abordagem unificadora

Na área da solidariedade e segurança social, Portugal defronta uma situação marcada por dois traços dominantes: a insuficiência de alguns mecanismos de protecção social e a necessidade de repensar, de forma imperiosa, um sistema de segurança social marcado por importantes fragilidades.

No domínio da **protecção social** salienta-se a importância que ainda possuem no nosso país os sectores sociais que vivem em situação de pobreza, havendo estimativas que apontam para a existência, em 1995, de cerca de 18 % de pobres no Continente, sendo que cerca de um quarto desse valor (correspondendo a 4.8 % da população) vive em situação de muita pobreza.

O **sistema de segurança social** no nosso país possuía à data da tomada de posse deste Governo três características mais marcantes:

- Vinha a ser sistematicamente vítima de um incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social por parte do Estado, com uma insuficiente transferência de verbas do OE para fazer face às suas obrigações na Acção Social e nos regimes não contributivos;
- Defrontava problemas próprios de um modelo de financiamento que se confrontará, a prazo, com uma evolução social e económica exigente;
- Deparava-se com dificuldades no funcionamento, oriundas, quer duma evolução sócio-económica que vinha pressionando o volume de algumas das prestações e a dimensão das contribuições, quer duma significativa ineficiência da máquina administrativa da Segurança Social.

Neste quadro, em 1996 as prioridades da acção governativa, de acordo com o programa do Governo, orientaram-se para o lançamento do processo de Reforma da Segurança Social, para o lançamento do Rendimento Mínimo como vector nuclear de uma nova geração de políticas sociais e para o desenvolvimento de acções diversas de moralização e modernização das políticas de protecção social, no quadro do cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social.

Em 1997, irão ser prosseguidos os grandes objectivos inscritos no programa do Governo:

- Desenvolver o processo de reforma da Segurança Social;
- Aplicar a todo o território nacional o Rendimento Mínimo Grantido;
- Lançar e Desenvolver a rede de apoio social integrado (em articulação com o Pacto de Solidariedade para a Cooperação).

7.2. O Rendimento mínimo garantido — um instrumento de combate à exclusão social

Num País em que existem, segundo estimativas mais baixas, 2 milhões de pobres, a não estigmatização dos excluídos e a sua inserção social não podem ser vistas como um problema residual, resolúvel apenas por medidas assistenciais ou de uma política social compensatória das disfunções do crescimento económico, sendo que, por si só, este crescimento e a dinâmica de emprego que eventualmente lhe esteja associada não tem, capacidade para retirar da pobreza pessoas cuja idade, invalidez ou ausência de qualquer tipo de qualificação os afastam dos mecanismos integradores da economia de mercado.

É convicção cada vez mais generalizada que a pobreza e a exclusão social são fenómenos multidimensionais, e que importa prevenir e combater o fenómeno nas raízes da sua génese. Neste contexto, a política de inserção social não pode situar-se apenas no plano do combate à exclusão já produzida, antes tem de ser vista como uma política com um papel fundamental de prevenção de situações de exclusão, de apoio à consolidação de um tecido social que atenua e, no limite, erradica os factores que a produzem.

Esta acção deve incidir particularmente sobre um conjunto de grupos específicos que se encontram em posição de vulnerabilidade social reconhecida. É essa a situação dos idosos a quem urge dar condições de participação na vida da comunidade, das pessoas dependentes, das famílias em situação vulnerável por força de mecanismos discriminatórios cujos efeitos reais se detectam, das pessoas com deficiência, dos imigrantes e das minorias étnicas, das crianças em risco

Em situação particularmente desfavorecida e em risco de submersão numa situação de total exclusão e marginalidade encontram-se aqueles que não têm acesso a um nível de rendimento que permita a subsistência. Tal situação não é aceitável numa sociedade solidária. Portugal era no entanto, um dos poucos países da União Europeia que não garantia o direito de cada cidadão a recursos que assegurem uma vida em condições de subsistência mínima.

O programa que veio instituir o Rendimento Mínimo Grantido constitui um novo instrumento de combate à exclusão e de prevenção de situações de marginalidade social. A criação do RMG foi um processo fortemente consensualizado entre o Governo, os parceiros sociais, as autarquias e as instituições de solidariedade social. A sua configuração foi alvo de diversos pareceres da generalidade

dos parceiros sociais, cujas sugestões foram incorporadas na Lei. De entre as suas principais características destacam-se as seguintes:

- Este programa institui um novo direito social do qual são beneficiários todos os cidadãos, sem excepção, que se insiram em agregados familiares com rendimentos inferiores aos definidos, com base na pensão social (cujo valor é, em 1996, de 20 mil escudo) incluindo os que vivem isolados; assim consideram-se em situação de grave carência económica os indivíduos cujo rendimento seja inferior a 100% do valor da pensão social e os agregados familiares cujo rendimento seja inferior à soma dos seguintes valores: 100% do valor da pensão social, por cada adulto, até 2; 70% do valor da referida pensão, por cada adulto a partir do 3º; 50% do valor da pensão social, por cada menor;
- Este direito inscreve-se num regime de segurança social, de natureza não contributiva, suportado integralmente pelo Orçamento de Estado e, assumindo-se, simultaneamente, como a última das medidas de protecção social, quando todas as outras falharam, e a primeira das medidas de inserção e recuperação para uma normal integração dos sectores mais fragilizados da sociedade portuguesa;
- Esta dupla natureza corresponde a uma das características fundamentais do programa — a sua natureza de contrato de investimento social na inserção das pessoas excluídas ou em risco de exclusão em que, em contrapartida das condições mínimas de existência asseguradas pelo Estado a todos os cidadãos, estes manifestam a disponibilidade para iniciarem um percurso de inserção social, que pode ser de emprego, educação, formação profissional ou de saúde;
- O direito ao apoio pecuniário previsto, cujo valor é indexado à pensão social, varia com a composição do agregado familiar e assume a natureza de um apoio diferencial, isto é, são descontados ao montante do apoio a que os beneficiários tenham direito os rendimentos existentes no agregado familiar;
- Para esse efeito, são incluídos para o cálculo do rendimento todos os proveitos do agregado, com duas excepções: os rendimentos do trabalho e as bolsas de formação só são contabilizadas a 80%; as bolsas de estudo e as prestações familiares não são contabilizadas. Desta forma o RMG não desincentiva o trabalho nem substitui outros direitos essenciais;
- Uma implementação baseada na permanente associação entre o Estado, as autarquias locais, os parceiros sociais e as Instituições Particulares de Solidariedade. Esta participação desenvolve-se, quer ao nível da estrutura central de coordenação do programa, quer ao nível mais operacional do mesmo, as comissões Locais de Acompanhamento.

O RMG tem duas fases de aplicação:

- A partir de Julho de 1996 está em aplicação em freguesias diversificadas do País, sob a forma de projectos-piloto que se destinam a testar o modelo de apoio estipulado na Lei (iniciaram-se 22 projectos piloto, número esse que será alargado

ainda no decorrer desta primeira fase de aplicação deste programa);

- **A partir de 1 de Julho de 1997, será um direito de todos os cidadãos que residam legalmente em Portugal.**

II.8. Ambiente — saneamento básico, prevenção e conservação

A actuação governamental ligada ao Ambiente desdobra-se em duas áreas distintas: o Saneamento Básico Ambiental na sua tripla vertente (Água, Recolha e Tratamento de Efluentes e Resíduos Sólidos) e a Prevenção e Conservação.

8.1. Uma aposta no saneamento básico ambiental

Uma aposta clara no **saneamento básico ambiental** no sentido de superar o atraso, que se verifica nos níveis de atendimento, aproximando-os progressivamente dos níveis europeus, constitui uma das prioridades da política ambiental não só porque, no quadro europeu, Portugal deve responder às diversas e exigentes questões ambientais, mas devido a três razões fundamentais:

- O atraso português nestes domínios infra-estruturais é inaceitável para os padrões de qualidade de vida que se pretende proporcionar aos portugueses, dando origem não só a situações de degradação ambiental insustentável, mas também, frequentemente, implicando riscos sérios para a saúde pública;
- Os recursos comunitários disponíveis dão ao País a oportunidade de responder aos altos níveis de investimento público necessários à elevação dos indicadores de saneamento básico ambiental, pelo que a estruturação de uma política de ambiente de futuro, cria a Portugal a responsabilidade de não desperdiçar esta oportunidade;
- A resolução do atraso infra-estrutural do País nestes domínios tem um impacte muito positivo na economia portuguesa e nas oportunidades de criação de emprego, permitindo o desenvolvimento e a modernização dos sectores produtivos directa e indirectamente ligados ao ambiente e exigindo, simultaneamente, o reforço da qualificação da Administração Pública em matérias cada dia mais essenciais à salvaguarda do interesse público.

Na área do Saneamento Básico Ambiental distinguem-se três áreas fundamentais que irão merecer a atenção do Governo: a da **Água**, a da **Recolha e do Tratamento de Efluentes** e a dos **Resíduos Sólidos**.

No que respeita à política da **Água**, é assumida como um dos domínios estratégicos de intervenção do Ministério do Ambiente e nela se incluem quer o planeamento e gestão dos recursos hídricos, quer a garantia de abastecimento para consumo humano nas melhores condições de qualidade. Neste contexto pode afirmar-se que:

- A água constitui um dos mais importantes recursos estratégicos para o País, sendo fundamental garantir o correcto planeamento, gestão e utilização dos recursos hídricos, tanto em termos dos usos actuais como das necessidades futuras;
- A quantidade e a qualidade de água são dois vectores fundamentais e indissociáveis pelo que importa garantir a continuidade da construção dos

grandes aproveitamentos hidráulicos e o lançamento de estudos para novas intervenções que permitam garantir o armazenamento de água para fins múltiplos;

- Os investimentos a realizar — tendo em conta a situação de carência ao nível infra-estrutural — terão que considerar como factores primordiais o nível de qualidade que será possível atingir e a sustentabilidade económica e financeira dos serviços que procederão à sua exploração.

No que respeita à **Recolha e Tratamento de Efluentes**, uma das constatações fundamentais é a de que não basta investir na multiplicação dos sistemas e que uma nova política para esta área deverá ter duas vertentes:

- Finalizar os sistemas de abastecimento e tratamento nos quais foram efectuados investimentos de vulto em anos anteriores, mas que se encontram incompletos e/ou inoperacionais;
- Completar o investimento infra-estrutural com uma vertente imaterial que passa pela qualificação dos serviços básicos e dos recursos humanos e pelo desenvolvimento de novos modelos de gestão.

No que se refere aos **resíduos sólidos**, o ano de 1997 verá o início de um conjunto de intervenções destinadas a superar os atrasos que inquestionavelmente se verificam, destacando-se três iniciativas principais:

- A entrada em funcionamento do Instituto dos Resíduos, cuja criação é a expressão mais significativa da prioridade que a gestão dos resíduos representa na política do Ambiente, em que a variedade e complexidade dos problemas ambientais causados pelos resíduos e o agravamento que tem tido nos últimos anos, há muito exigia a institucionalização de um organismo regulador na Administração do Ambiente com funções de definição normativa, planeamento, incentivo e execução e controlo da política de resíduos que reforçarão e qualificarão a capacidade de intervenção da Administração para dar resposta aos mais sérios desafios ambientais do País;
- A implementação de um *Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos* (PERSU), que após profunda discussão com os diversos parceiros sociais, definirá com clareza os objectivos a atingir a médio prazo dando expressão aos princípios orientadores da política, traçará as orientações normativas essenciais à definição de um quadro legal de resíduos sólidos urbanos e enquadrará de forma coerente as acções a desenvolver;
- A entrada em vigor da nova *Legislação sobre Embalagens* e a criação da sociedade «*Ponto Verde*», essencial ao lançamento das bases de uma política de recolha selectiva e de reciclagem de embalagens;
- O primeiro ano do cumprimento dos *níveis mínimos de reutilização*, o que permitirá lançar uma verdadeira política de prevenção capaz de reduzir as taxas de crescimento dos resíduos sólidos urbanos que têm ocorrido nos últimos anos.

8.2. A política de conservação da natureza, no contexto das políticas de prevenção e conservação

Só se poderá falar de uma Política de Ambiente minimamente coerente se as medidas das **Políticas de Prevenção e Conservação** que a integram forem tão, ou mais fortes do que as de carácter correctivo. Este tipo de constatação, sendo relativamente evidente, nem sempre tem merecido a devida atenção, mas torna-se particularmente relevante no caso dos países de baixos recursos económicos para os quais se torna particularmente gravoso dispendir recursos avultados, corrigindo situações evitáveis à partida.

Essas políticas não são, por seu turno, elencáveis de forma simples nem exaustiva, passando necessariamente por uma série de medidas e acções, nomeadamente no sentido da acrescida coerência e segurança do corpo legislativo e fiscalizador. Neste contexto, assumem particular relevância medidas como a conclusão do processo de revisão da legislação sobre avaliação de impactos ambientais (iniciada em 1996) bem como todo o processo de revisão da Lei Orgânica, nomeadamente no que respeita à consolidação da Inspecção e à estabilização dos serviços centrais e regionais do Ministério.

No que respeita à política de *Conservação da Natureza* de entre as grandes orientações que se traduzirão em acções em 1997 destacam-se as seguintes:

- A Política de Conservação da Natureza extravasa, necessariamente, os limites das *Áreas Protegidas* e estende-se a todo o território numa perspectiva de preservação dos recursos e manutenção dos espaços naturais; desta forma, para além da consolidação do conjunto das *Áreas Protegidas*, assumem particular importância a Reserva Ecológica Nacional e a Rede Nacional de Sítios «Natura 2000»; merecem ainda referência a criação de Áreas do escalão regional e local e a contratualização da sua gestão com as Autarquias e as Associações de Defesa do Ambiente, na perspectiva da implicação dos diversos agentes na prossecução dos objectivos da conservação;
- Uma Política de Conservação da Natureza extravasa, também, o âmbito e competência da acção do Ministério do Ambiente; parece definitivamente assumida a máxima: sem desenvolvimento não há conservação; afigura-se, pois, da maior importância, a aplicação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 102/96 de 8 de Julho, cuja concretização será das principais apostas para o ano de 1997 — a integração de políticas sectoriais nas Áreas Protegidas representa uma nova concepção, visando a manutenção do padrão de paisagem humanizada e o desenvolvimento de actividades produtivas adequadas aos seus ecossistemas de suporte;
- No quadro da Política de Conservação da Natureza será fundamental a definição de uma Rede Nacional de Conservação, delimitada a partir do escalão superior das Áreas Protegidas, das Zonas de Protecção Especial e dos espaços de maior sensibilidade ecológica incluídos na Reserva Ecológica Nacional e na Rede Natura 2000; esta Rede Nacional permitirá dar coerência aos diversos instrumentos que integram a política de conservação, devendo envolver na sua concretização os diferentes níveis da Administração e os agentes privados; tal como foi iniciado para o

Parque Natural do Sudoeste Alentejano em 1996, haverá que estabelecer novos programas de qualificação ambiental para mais alguns dos parques naturais;

- No âmbito da política de conservação e desenvolvimento, o **Litoral** merece um particular destaque por ser, simultaneamente, uma das zonas ecologicamente mais sensíveis e que motiva uma maior pressão para a ocupação e transformação dos solos. O ano de 1997 marcará, em definitivo, o final da intervenção casuística nas obras de defesa costeira, optando-se por acções integradas de qualificação, privilegiando-se as acções que detêm mais garantias da manutenção do perfil natural da linha de costa.

II.9. As grandes linhas de uma política das cidades

9.1. As cidades — um desafio para o futuro

A afirmação do papel das cidades no futuro forja-se, cada vez mais, no dinamismo dos respectivos processos de desenvolvimento, aos quais não é estranha a forma como elas se consigam posicionar face a três grandes reptos:

- A globalização nos domínios económico e institucional, como consequência da integração dos mercados internacionais de bens, de serviços e de capitais, em espaços cada vez mais abertos e competitivos à escala planetária;
- A sustentabilidade nos domínios social, económico e ambiental, numa dinâmica de solidariedade com as gerações futuras e de sobrevivência da actual;
- A coesão nos domínios político e territorial, na atenção pelos objectivos sociais de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado.

O impacto destas tendências tem vindo a operar uma autêntica «revolução» que atingindo, ainda de modo diverso, a generalidade das regiões, se concentra numa forma muito particular na dinâmica a desenvolver pelas cidades expostas mais directamente às grandes alterações sócio-económicas decorrente da globalização, com o consequente «enfraquecimento» dos mercados locais.

Colocadas no centro dos processos rápidos de mudança estrutural e inseridas num ambiente de competição cada vez maior, as cidades afirmam-se e reforçam o seu papel central e privilegiado na organização da sociedade e da economia e posicionam-se como motores de desenvolvimento das regiões envolventes, constituindo-se como:

- Centros de concentração de actividades e, por excelência, de prestação de serviços em relação aos respectivos territórios;
- Pontos nodais importantes das redes de transporte e comunicação;
- Centros de conhecimento e inovação, «fornecedores de um capital humano» fundamental ao processo de inovação.

Porém, as vantagens que proporcionam em termos de economias de escala e de aglomeração, de acumulação de factores de excelência, de concentração de actividades e grupos sociais diversificados, de disponibilização de serviços avançados e de capacidades de organização e de decisão, não devendo fazer esquecer as contradições importantes que com elas coexistem. Problemas «antigos»

que se agudizam, problemas «novos» que emergem pondo em risco a qualidade de vida e a sustentabilidade do desenvolvimento urbanos.

9.2. Uma Política das Cidades em Portugal

No processo de urbanização português, a par de alguns problemas de natureza mais antiga de atracção e crescimento urbanos, presentes de forma particular nas A.M., e que se reflectem em algumas especificidades como o crescimento explosivo em «mancha de óleo» das periferias urbanas, a proliferação de situações de habitação precária, muita da qual de génese ilegal, o agravamento crescente dos problemas de mobilidade e estacionamento no interior dos aglomerados, a carência e sobrelotação de habitação e equipamentos, etc., outros surgem não menos preocupantes nas suas causas e efeitos. Estão neste caso, entre outras, as questões de coesão social relacionadas com as situações de desemprego e de emprego precário, as situações de pobreza, nas suas diferentes formas, a segregação social, quer por motivos étnicos quer outros, agravando as situações de exclusão que não só atinge os grupos menos capacitados e insolventes da sociedade, mas se generaliza aos diversos grupos sociais, independentemente da qualificação e escalão etário.

As transformações em curso, pela sua dimensão, espacialização e ritmo temporal cada vez mais acelerado, são verdadeiros desafios cuja resposta apela a um processo de planificação estratégica e prospectiva, que na procura de uma «imagem projecto» para a cidade, tenha em conta a abrangência e o grau de interrelação dos problemas urbanos e faça convergir:

- O conhecimento da realidade, com a vontade de nela intervir, desenvolvendo a capacidade de engendrar novas soluções com uma procura alargada de consensos;
- As administrações locais, fortalecendo o seu papel decisório e a capacidade de intervenção na cidade e nos respectivos processos de transformação;
- Os vários agentes públicos, associativos e privados, numa concepção partilhada da cidade, fomentando parcerias, etc.;
- Os recursos financeiros de diferentes fontes que, numa forma flexível e ajustada às realidades, possibilite esquemas de engenharia financeira susceptíveis de ser exequíveis no espaço e no tempo;
- As várias políticas, designadamente de âmbito sectorial, cujos instrumentos de explicitação e os resultados de concretização se projectam territorialmente moldando o desenvolvimento das cidades.

A política de cidades que se pretende, assume assim, dois pressupostos fundamentais. O primeiro, é o de que essa política é, antes de mais, a **convergência das políticas** de desenvolvimento regional, de ordenamento do território, de ambiente, sociais e de emprego, de investigação e de todas as diferentes políticas sectoriais, na medida em que as cidades tendem cada vez mais a «confundir-se» com o território e com a economia e a sociedade. O segundo, é a consciência de que os problemas urbanos raramente se resolvem no espaço limitado em que se manifestam, o que impõe uma visão de **sistema territorial** amplo, tendo em conta complementaridades e interdependências.

A Política das Cidades assume como objectivos centrais:

- A organização do território e a equidade territorial, no acesso a serviços e funções urbanas;
- A competitividade do sistema urbano e a projecção internacional das principais aglomerações;
- A qualidade de vida, a sustentabilidade económica e social das cidades e a necessidade de as promover enquanto elementos saudáveis da comunidade;
- A compatibilização da crescente urbanização com a sustentabilidade ambiental e com a valorização integrada dos espaços rurais;
- A valorização da cultura e do património, a promoção da cidadania e a coesão social.

O papel central atribuído às ideias de equidade, competitividade, sustentabilidade, coesão e cidadania leva a destacar a prioridade ao emprego, problema cuja resolução depende em primeiro lugar da capacidade de inovação e de competitividade de todo o sistema económico e social urbano. É nesta perspectiva de qualidade e funcionalidade do meio urbano que se identificam cinco **domínios prioritários de acção**:

- A **habitação**, onde o objectivo é assegurar a todos os portugueses uma habitação condigna, sendo os principais desafios: responder à procura insolvente e erradicar as barracas, dinamizar o mercado de arrendamento, recuperar os edifícios degradados e promover formas de urbanismo que favoreçam a solidariedade e a coesão social;
- A **mobilidade urbana**, questão vital para o futuro das cidades, sobretudo para as duas aglomerações metropolitanas, na tripla perspectiva da sua viabilidade económica, da qualidade de vida dos cidadãos e dos impactes ambientais. Os principais desafios são: (i) promover o policentrismo das grandes aglomerações, aumentar a mobilidade residencial e difundir as novas tecnologias de informação, para reduzir a necessidade de deslocações; (ii) modernizar as infra-estruturas e os meios de transportes públicos, promover a intermodalidade e assegurar a coordenação dos operadores; e (iii) disciplinar o estacionamento e desincentivar o recurso ao transporte individual;
- O **ambiente urbano**, nomeadamente os factores de contaminação do ar, solo e água e o consumo acelerado de solo, o que exige a construção de grandes sistemas ambientais, o controlo da expansão urbana, a salvaguarda dos espaços naturais e a recuperação das áreas ambientalmente degradadas;
- O **espaço público**, elemento fundamental de sociabilização, da qualidade de vida e da competitividade da cidade, onde estão em causa, designadamente, a devolução do espaço ao peão, a qualidade do mobiliário e símbolos urbanos, a limpeza e tratamento dos espaços, a animação da rua e o acesso a equipamentos e espaços de recreio e lazer;
- A revitalização das **áreas urbanas em crise**, sejam os centros históricos, sejam os bairros de habitação social, as zonas de construção ilegal ou os espaços e edifícios industriais abandonados, combatendo factores de marginalização e de geração de situações de «ghetto», revalorizando o capital social investido nestas áreas e eliminando factores de degradação urbana e ambiental.

Em termos operativos, a política de cidades passará, em primeiro lugar, pelo **reforço da dimensão urbana** nas políticas sectoriais. Nesse sentido, terão papel privilegiado os mecanismos de contratualização. Em particular, pretende-se dignificar e alargar o âmbito da figura de **contrato de cidade**, nomeadamente, no sentido de o mesmo assumir um efectivo carácter multisectorial e possibilitar que o município não seja o único parceiro com responsabilidade de concepção e execução dos projectos.

Os **instrumentos específicos** de política de cidades são pensados como elementos integradores, visando concentrar os meios à volta de programas com uma perspectiva estratégica das cidades e fomentar parcerias, estimular os agentes privados e promover a partilha de responsabilidade. É neste contexto que será dada particular relevância a:

- Uma mais explícita estratégia de desenvolvimento urbano no conjunto de actuações dirigidas à **Habitação**, que continuarão a ser determinantes do desenvolvimento da cidade e da satisfação das necessidades básicas dos cidadãos;
- A reafirmação do carácter de programa integrador de acções multi-sectoriais, com reforço dos respectivos meios financeiros, do **PROSIURB**, orientado para a qualificação e melhoria da competitividade das cidades médias, devendo o mesmo continuar a ser acessível numa base competitiva, a partir da relevância estratégica das acções propostas pelos Municípios, e devendo o seu âmbito ser alargado a acções que contribuam para a constituição de sistemas urbanos regionais;
- O lançamento do programa **PERIURB**, visando a qualificação das periferias metropolitanas, procurando, em simultâneo, contribuir para a qualificação urbanística e superação dos défices de infra-estruturas destas periferias e para nuclear o desenvolvimento urbano, através do estímulo e apoio à acção das autarquias locais. O acesso far-se-á também numa base competitiva, mediante candidaturas apresentadas pelos municípios e exigindo um estudo prospectivo da área de intervenção;
- A procura de condições para a criação de um **Fundo para a Reabilitação Urbana**, que deverá ser articulado com os programas Reabilitação Urbana e URBAN, orientado para as áreas urbanas em crise. Poderá ter duas linhas básicas de intervenção: o apoio a **acções integradas de reabilitação urbana** da iniciativa dos municípios e o apoio a **iniciativas locais de reabilitação social e urbana**, da iniciativa das estruturas associativas da comunidade local, e nas quais poderão ter relevância as acções integradas no mercado social de emprego;
- A criação de um instrumento (programa **METROPOLIS**) que viabilize a realização numa base contratual Estado/Autarquias/Privados de grandes equipamentos e infra-estruturas de requalificação urbana nas duas capitais metropolitanas, Lisboa e Porto;
- O estudo de uma iniciativa **Novas Paisagens Urbanas**, visando a produção de espaços urbanos representativos e que, modernizando a cidade, possam ficar como património cultural urbano para as gerações futuras;

- A preparação de uma iniciativa **Imagem da Cidade**, destinada a promover acções imateriais que contribuam para o reforço da identidade urbana e para a projecção da imagem externa da cidade (p.e. realizações de carácter cultural, acções em parceria para melhorar a qualidade de determinados serviços, criação de símbolos urbanos associados à cultura europeia), com forte componente de parcerias público/privado.

Refira-se que, a partir da perspectiva que se tem da cidade, não pode deixar de se atribuir um papel decisivo quer ao quadro jurídico (normas de ordenamento do território, lei dos solos, contratos de arrendamento, etc.), quer à organização do aparelho do Estado (em particular no que respeita à descentralização de serviços), quer, ainda, às formas de administração da Justiça e regulação dos conflitos sociais ou de combate à marginalidade.

Esta visão integradora da política de cidades é extremamente exigente no que respeita a desafios e obstáculos que terão de ser ultrapassados de forma progressiva mas persistente. Entre eles destaca-se a tripla necessidade de: criar condições de organização do aparelho do Estado que possibilite a articulação das políticas sectoriais de forte incidência urbana; elaborar um quadro prospectivo da organização do território que permita ultrapassar a visão excessivamente simplificada do sistema urbano em termos da dicotomia áreas metropolitanas/cidades médias; e integrar as intervenções nas cidades numa óptica de organização do território europeu. Particular atenção terá de ser dada à remoção dos factores de ineficácia da intervenção urbana, em particular aos relacionados com: a excessiva pulverização de programas sectoriais (nacionais e comunitários) de incidência directa ou indirectamente urbana; a deficiente articulação entre serviços públicos com acção relevante na cidade; a sobreposição e não articulação local de figuras de planeamento; o confronto de tutelas sobre determinados espaços urbanos; a fragilidade das estruturas associativas intermunicipais; e a debilidade de mecanismos de acompanhamento, avaliação e reflexão prospectiva sobre os problemas urbanos.

II.10. A sociedade da informação uma estratégia multifacetada

O desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicações, que tem estado a ocorrer de forma acelerada nesta segunda metade do século XX, conduz a profundas mudanças no acesso à informação e ao conhecimento, e traz enormes implicações no ensino, na investigação científica, no papel do Estado, na organização da Sociedade e até na forma como os cidadãos ocupam os seus tempos de lazer. Alterações que se repercutem nos estilos de vida, nos processos de trabalho, na organização das empresas, na educação, cultura, saúde ou no ambiente.

Os países mais desenvolvidos aperceberam-se com rapidez dos importantes benefícios que é possível obter da construção da sociedade da informação, no domínio da eficiência da administração pública, da divulgação e do acesso ao conhecimento.

Tal como em anteriores mutações tecnológicas, estão presentes oportunidades e perigos.

Existem oportunidades de melhorar a organização das empresas e do Estado; substituir empregos com baixo nível de qualificação por outros baseados na informação e no conhecimento, com níveis de qualificação e de produti-

vidade mais elevados; criar uma sociedade mais participativa na definição dos seus objectivos e prioridades e incrementar a qualidade de vida dos cidadãos.

Os perigos estão presentes na possibilidade de novas desigualdades e numa sociedade que pode vir a ser estratificada entre aqueles que participam na sociedade da informação e os outros que ó por razões económicas, culturais ou de outra natureza — estejam afastados dos seus benefícios. Existem também problemas e controvérsias no domínio da privacidade dos indivíduos, da sua liberdade e condicionamento informativo, da segurança da informação das organizações, da protecção de menores e, ainda, dos direitos de propriedade intelectual.

Muitos países têm vindo a desenvolver, nos últimos anos, planos estratégicos para a construção da sociedade da informação e do conhecimento, nos respectivos países ou zonas económicas. A necessidade de uma acção política concertada, destinada a apoiar a transição da Europa para a Sociedade da Informação, é reconhecida pela União Europeia, servindo hoje como referência o relatório Bangemann («A Europa e a Sociedade Global da Informação») e os trabalhos do Fórum Europeu para a Sociedade de Informação.

O desenvolvimento de uma Infra-estrutura Europeia da Informação facilitará a partilha e troca de informação como se de uma comunidade global se tratasse, aumentando a coesão da Europa. Os países europeus deverão efectuar significativos investimentos em tecnologias de informação, de forma a poderem acompanhar o desenvolvimento registado nos EUA e Japão.

O Governo Português está empenhado neste terreno de acção. O lançamento da Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação, a elaboração (em curso) do Livro Verde sobre a «Sociedade da Informação» e a criação da Missão para a Sociedade da Informação, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/96, de 21 de Março, são disso exemplo. O Livro Verde será submetido ao Parlamento em Abril de 1997, após discussão pública e recolha de sugestões dos mais variados quadrantes da sociedade portuguesa. Nele serão definidas as opções estratégicas para a construção da sociedade da informação e do conhecimento em Portugal.

As grandes linhas de opção estratégica, em conformidade com o Programa de Governo, que irão ser pormenorizadas em medidas de política concretas no Livro Verde e, desde já, constituem a ossatura da Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação são as seguintes:

10.1. A democraticidade da sociedade da informação

O acesso à informação e ao conhecimento deve estar assegurado sem discriminação de qualquer espécie. Ninguém se deverá sentir abandonado ou isolado na futura Sociedade da Informação.

As oportunidades e desafios que se colocam no campo tecnológico devem ser claros para todos os membros e instituições da sociedade e o debate enriquecedor deverá ser fomentado. De outro modo, a sociedade poderá polarizar-se em dois grupos: “os que têm informação” e “os que não têm informação”.

A sociedade da informação consolidar-se-á com base no crescente desenvolvimento de infra-estruturas de telecomunicações e de informação, do qual a Internet é actualmente um exemplo. Com o aparecimento de novas redes de informação, bem como de serviços inovadores, dispondo de interfaces com o utilizador mais amigáveis, a

informação chegará de uma forma simples aos lares, locais de trabalho ou quaisquer outros locais onde esteja disponível um acesso à rede global de telecomunicações.

Isto pressupõe que computadores e redes electrónicas estejam acessíveis em locais públicos, em escolas, em bibliotecas, em instalações autárquicas, de forma a evitar a exclusão daqueles que não dispõem de condições de acesso no lar ou no local de trabalho.

10.2. Uma eficiente, competitiva e acessível infra-estrutura nacional de informação

A existência de uma 'Infra-estrutura Nacional de Informação', da qual as auto-estradas da informação são uma das componentes, assume uma vital importância num contexto de evolução para a sociedade da informação. Tal infra-estrutura deverá suportar e potenciar o crescimento sustentado de uma forte indústria da informação.

Será desenvolvido um enquadramento regulamentar, capaz de criar um ambiente de efectiva concorrência no sector das telecomunicações de forma a que os novos intervenientes (operadores de redes, prestadores de serviços, fornecedores de informação) não encontrem barreiras para se estabelecerem no mercado e possam intervir com confiança em todas as componentes das telecomunicações.

Só assim será possível a utilização óptima dos recursos disponíveis, a garantia da facilidade de acesso, a utilização partilhada e a interconexão das infra-estruturas dos diferentes operadores no mercado, o funcionamento transparente de serviços avançados e inovadores e a oferta de comunicações de alta qualidade a baixos preços.

Todo o quadro regulamentar deverá ter um carácter supranacional, sob pena de poder ser superado num mercado global, sem que tal signifique descurar aspectos sociais e culturais específicos.

O Governo aponta como uma das prioridades fundamentais, a garantia da implantação do conceito de 'Serviço Universal' no contexto da sociedade da informação. Assim, será assegurado a todos os Portugueses o acesso aos serviços essenciais de comunicações e de informação, a preços justos, qualquer que seja a sua localização no espaço Nacional.

10.3. O Estado aberto

Os métodos de consulta da informação administrativa e a forma de diálogo entre o cidadão e o Estado podem e devem ser transformados, em face dos instrumentos que as novas tecnologias de informação oferecem.

A Administração Pública Central, Regional e Local deverá oferecer condições de acesso à informação e métodos de recolha de informação administrativa pela via electrónica, em igualdade com outros procedimentos existentes. Para esse efeito, será dinamizada a interligação dos diversos órgãos da administração pública através de uma rede electrónica que assegure uma efectiva partilha da informação entre a administração, as empresas e os cidadãos, com respeito pela privacidade individual, pelos direitos das empresas e instituições privadas e pela segurança do Estado.

Isto permitirá que a Administração Pública se torne mais eficiente e ofereça um serviço de melhor qualidade aos cidadãos e às empresas.

10.4. O primado da saúde

As tecnologias de informação constituem um instrumento imprescindível para a melhoria da gestão hospitalar,

para a redução da duplicação de análises e outros exames médicos e para a circulação de informação clínica que proporciona uma melhoria dos cuidados de saúde.

O prosseguimento da informatização dos serviços de saúde deverá conduzir a uma substancial melhoria da sua eficiência, com o correspondente aumento de qualidade na prestação de serviços e redução dos custos resultantes das ineficiências (designadamente as duplicações) do sistema actual.

10.5. O saber disponível

O 'Saber' depende do acesso a bibliotecas e arquivos e da existência de meios de diálogo e confronto de ideias. O acesso às redes globais de informação, a bibliotecas e arquivos digitalizados, com processos de pesquisa conviviais, é um contributo determinante para a criação do saber e sua difusão.

A criação de uma rede electrónica para fins educacionais, culturais e de investigação científica constitui uma prioridade, assim como a digitalização dos arquivos históricos e da informação relativa ao património cultural e o desenvolvimento de uma rede de bibliotecas digitais públicas e universitárias.

A afirmação de Portugal no Mundo passa pelo reforço dos laços culturais entre todos aqueles que falam a língua portuguesa. As modernas tecnologias de comunicação, designadamente a difusão via satélite e a Internet, são veículos importantíssimos para promover o contacto entre os diversos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e também com as diversas comunidades portuguesas espalhadas pelo Mundo e instrumentos de cooperação essenciais.

10.6. A escola informada

A sociedade da informação requer novas capacidades e formação técnica básica para pesquisa, processamento e apresentação do conhecimento. Será usado adequadamente o potencial das próprias tecnologias da informação para suportar os objectivos do sistema educacional, permitindo incrementar a qualidade do ensino, a preparação para a vida activa num enquadramento de aprendizagem contínua.

Constituirá uma prioridade do Governo a generalização da utilização de computadores e o acesso a redes electrónicas de informação pelos alunos de todos os graus de ensino.

O Governo português, na continuidade das recomendações do Conselho Europeu, entende apontar como objectivo desejável para o ano 2000, que todas as escolas primárias e secundárias tenham, pelo menos, um computador multimédia por sala de aula, ligados a uma rede local, por sua vez ligada a redes telemáticas, nacionais e internacionais.

Já em 1997, serão dotadas de computadores multimédia ligados à Internet todas as bibliotecas escolares, do 5.º ao 12.º anos, em rede com o sistema científico e tecnológico nacional.

Para que o esforço na aquisição de equipamentos e de construção de infra-estruturas de rede seja profícuo, será estimulada a formação de professores, a aquisição de equipamentos pessoais pelos agentes de ensino e apoiado o desenvolvimento da indústria de conteúdos de interesse educativo.

10.7. As empresas e o emprego na sociedade da informação

O aumento da competitividade das empresas portuguesas, em resultado do uso avançado de tecnologias de informação, é uma das linhas de orientação do Governo.

As empresas do sector das tecnologias de informação e electrónica, com o apoio dos poderes públicos, têm uma responsabilidade acrescida para encontrarem e promoverem o desenvolvimento dos nichos de mercado em que as empresas de base tecnológica nacional sejam competitivas à escala global.

Haverá criação de empresas e de emprego induzidos pela expansão do mercado de informação: produção, adaptação, manutenção de hardware e de software, assistência técnica e formativa, produtos multimédia, novos serviços telemáticos (telemedicina, apoio à aprendizagem, publicidade, etc.), tele-trabalho.

Atento às potencialidades de desenvolvimento introduzidas pelas redes de comunicações e pelas tecnologias de informação, o Governo planeará as iniciativas legais e outras achadas convenientes no sentido de promover o aparecimento de um efectivo Comércio Electrónico em Portugal.

A sociedade da informação está a ter um impacte significativo no mercado de trabalho. As tecnologias da informação possibilitam e facilitam novos modelos de trabalho. O tele-trabalho, tornado viável pelas novas tecnologias de telecomunicações, já está a contribuir para formas diferentes de exercer diversas profissões. Torna-se necessário formar os cidadãos nas especificidades deste novo paradigma de trabalho e conceber enquadramentos legislativos que o reconheçam e incentivem. Também estas são orientações do Governo que, designadamente, introduzirá gradualmente práticas de tele-trabalho na Administração Pública.

¹ As previsões para o horizonte 2000 são realizadas com base na situação da UE e dos PECO associados referidas ao ano de 1995 e em valores anuais de crescimento em termos reais para os actuais Estados-Membros de 2.6% para 1996 em relação a 1995 e 2.5% no período 1997-2000 e 5% para o conjunto dos PECO associados no período de 1996-2000.

No momento actual e na ausência de estudos sobre o quadro financeiro da Comunidade a partir do final de 1999, data em que as actuais perspectivas financeiras terminam, não se dispõem dos dados mínimos necessários para entrar em consideração com uma data de integração posterior ao ano 2000. Por essa mesma razão, não é possível tratar o primeiro cenário de uma forma completa, ou seja, calcular o custo da integração dos restantes PECO a partir do ano 2005.

O ano de 1995 foi escolhido como ano de referência devido ao facto de que nesse ano as perspectivas financeiras vigentes foram actualizadas em virtude do alargamento da União à Áustria, Finlândia e Suécia. Deste modo, os vários cenários orçamentais são estabelecidos a preços de 1995 com base na transposição para o ano 2000 da situação orçamental da actual UE prevista para 1999, considerando-se que as políticas comunitárias não sofreriam alterações, numa situação de integração plena, sem regimes transitórios, excepto no caso da PAC.

Não se tem em consideração a integração na União de Chipre e Malta, cujas negociações de adesão se prevê que serão iniciadas seis meses depois da conclusão da CIG, dado que esses países representam um peso demográfico e económico reduzido em relação ao conjunto dos PECO.

Pela mesma razão se considera que a possibilidade da Eslovénia aderir à União no ano 2000, não vai alterar de forma sensível os resultados da análise em relação à integração dos quatro países do Grupo do Visegrado no primeiro cenário.

² É difícil determinar com precisão os recursos próprios provenientes dos PECO a partir da aplicação a esses países da actual legislação comunitária nesse domínio, devido à falta de informação sobre os direitos alfandegários e o IVA.

Em alternativa, esse cálculo poderá ser baseado na relação «contribuições/PNB» que, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo, tem como limite máximo em 1999, 1.27% do PNB da UE - 15.

Da aplicação desse mesmo factor ao PNB previsto para o ano 2000 para os actuais Estados-Membros resulta um valor de cerca de 91.7 mil milhões de ECU (a preços de 1995).

No caso dos 10 PECO associados a esse valor seria de cerca de 3.7 mil milhões de ECU.

III. GRANDES OPÇÕES DO PLANO PARA 1997 E LINHAS DE ACÇÃO GOVERNATIVA

As Grandes Opções do Plano apresentadas em 1996 constituem opções para uma legislatura, pelo que naturalmente se reafirmam para o ano de 1997. São elas:

- **Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista**
- **Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva**
- **Criar condições para uma economia competitiva geradora de emprego, promover uma sociedade solidária**
- **Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia**
- **Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado**

No entanto, algumas das medidas de política que concretizarão estas opções exigem uma preparação e prazos de implementação que ultrapassarão o ano de 1997.

1.ª Opção — Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista

Defesa nacional

Enquadramento

Na generalidade dos países do espaço geopolítico em que Portugal se insere, as políticas de Defesa Nacional atravessaram, no ano de 1996, um período de transição. Portugal não foi, também neste aspecto, excepção. A alteração do quadro de ameaças sobre os países ocidentais em geral e europeus em particular, decorrente da subversão da lógica dos blocos que vigorava anteriormente à queda dos regimes colectivistas do Centro e Leste da Europa e da perda de influência daquele grupo de Estados sobre outras regiões do Globo, a emergência, por isso, de ameaças difusas não controladas e não obedientes a critérios de racionalidade e previsibilidade política e ainda, o surgimento de um novo tipo de ameaças à segurança dos Estados e à liberdade de decisão dos governos, fruto dos tempos, e amplificadas pela liberalização do comércio e da circulação de bens internacionais, impuseram às Nações a necessidade e a urgência da redefinição dos conceitos e das prioridades em matéria de segurança e defesa colectiva.

O caminho da construção da União Europeia passa igualmente pela definição das suas responsabilidades colectivas na segurança dos países europeus ocidentais e nas relações quer com os países a leste quer com os países transatlânticos da OTAN. A UEO procura ainda o seu espaço próprio no contexto OTAN/UE. As Euroforças em que Portugal participa, em fase ainda embrionária da sua constituição, não têm igualmente o seu futuro claramente desenhado no quadro da repartição de competências em matéria de segurança comum na Europa.

A OTAN abriu no seu seio um processo de reflexão interna sobre o novo ambiente internacional e a necessária reforma dos conceitos políticos e militares que a têm enformado. As novas missões em prol da paz, com legitimação da Comunidade Internacional, que lhe têm sido

atribuídas são também tributárias dessa reflexão e da consequente reestruturação da estrutura militar da Aliança. A presença das forças armadas portuguesas na missão de implementação de paz na Bósnia-Herzegovina constituiu, também, um certificado de idoneidade político-militar internacional que nos coloca como peça a ter em conta nesse tabuleiro negocial.

A realização da Conferência Inter-Governamental e o calendário de reflexão da OTAN determinam que o ano de 1997 seja crucial em matéria de política de segurança e defesa colectivas, com importantes repercussões directas no nosso País.

Opções de política

Neste contexto o ano de 1997 permitirá lançar o debate que conduzirá à adequação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e, consequentemente, do Conceito Estratégico Militar, à evolução da conjuntura internacional envolvente e às novas missões com que as Forças Armadas portuguesas estão confrontadas.

No plano interno está em curso uma abrangente reforma das estruturas de Defesa Nacional, nomeadamente nas Forças Armadas, iniciada nos primeiros anos da década de 90.

Os serviços centrais do Ministério da Defesa, de recente criação e em crescimento gradual, não permitiram ainda aliviar as Forças Armadas de estruturas e competências que melhor seriam exercidas por serviços mais próximos da decisão política, e que lhes desviavam energias e recursos das suas missões principais.

Os novos ventos internacionais e as necessidades de defesa da integridade e da independência nacionais impõem a existência de umas Forças Armadas eficientes, altamente profissionalizadas, preparadas e treinadas para a utilização de equipamentos de tecnologia cada vez mais sofisticada, e capazes de cumprir com dignidade, fora do nosso território, as missões decorrentes dos compromissos internacionais de Portugal, mas simultaneamente reduzidas em estruturas e em número de mulheres e homens armados à dimensão do nosso País e da sua capacidade financeira.

É necessário dignificar a profissão castrense, motivar o pessoal e fornecer as condições de formação e treino para o seu cabal desempenho, bem como dotar as Forças Armadas dos meios adequados às missões decorrentes do conceito estratégico adoptado.

Também neste plano o ano de 1997 deverá ser um ano fulcral. A evolução do processo de revisão constitucional, a definição, pela Assembleia da República, do modelo organizacional que o País pretende para as suas Forças Armadas, o início de um novo ciclo bienal de planeamento de forças e a avaliação do processo de execução da lei de programação militar, bem como a revisão do conceito estratégico da Aliança Atlântica, vão impor o ritmo das reformas internas na área da Defesa Nacional.

O Governo tem utilizado este inevitável compasso de espera para se munir dos estudos técnicos organizacionais, financeiros e doutrinais necessários à opção e à posterior implementação das políticas que vierem a ser definidas em função da redefinição das condições envolventes da Defesa Nacional.

Decorre do Programa do Governo e do quadro sumariamente descrito a necessidade de adoptar as medidas conducentes aos seguintes **objectivos políticos** para a Defesa Nacional:

- Preparar as Forças Armadas de forma a serem capazes de cumprir com prontidão e eficiência as missões que lhes sejam cometidas;

- Manter o empenhamento de Portugal no sistema actual de alianças, com especial ênfase para a reestruturação em curso da estrutura militar integrada da OTAN;
- Participar activamente na definição da futura política externa e de segurança comum da União Europeia, da sua articulação com a União da Europa Ocidental e na edificação de uma identidade europeia de segurança e defesa enquanto pilar europeu da OTAN;
- Aligeirar as estruturas de apoio e administrativas das Forças Armadas não essenciais ao desempenho operacional, com clara distinção das competências próprias da gestão dos meios colocados à sua disposição para o cumprimento da missão, que deverão manter-se nos órgãos próprios das Forças Armadas, das que respeitam à gestão dos recursos nacionais que compete ao Governo e que devem ser exercidas pelos serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional;
- Aperfeiçoar a legislação quanto à definição jurídica da subordinação das Forças Armadas aos órgãos competentes do Estado, através do Ministro da Defesa Nacional;
- Reforçar a consciência de Defesa Nacional entre a população, especialmente na camada mais jovem e dignificar as carreiras dos profissionais e as instituições militares, na opinião pública.

Medidas de política

Em 1997, o Governo pretende lançar as seguintes **medidas**:

Legislativas

- Reavaliar os investimentos constantes da 2ª Lei de Programação Militar, cuja revisão compete à Assembleia da República, e promover a introdução das alterações pontuais que se mostrem necessárias e adequadas ao cabal cumprimento das missões das Forças Armadas;
- Adaptar os diplomas referentes às Leis de Defesa Nacional e das Forças Armadas, do Serviço Militar e respectiva regulamentação às alterações da Lei Fundamental;
- Publicar o Estatuto dos Militares das Forças Armadas, cujo processo de revisão se iniciou já em 1996, tendo em vista a dignificação da profissão militar, a harmonização das carreiras e a adequação do estatuto dos militares às novas exigências de prestação de serviço militar e do respectivo desempenho;
- Rever os diplomas orgânicos dos serviços do Ministério da Defesa Nacional, militares e civis;
- Rever o Direito Penal e Disciplinar Militar bem como o sistema judiciário militar, na sequência da definição do futuro dos tribunais militares em sede de revisão constitucional;
- Legislar sobre o Sistema de Autoridade Marítima definindo-se as responsabilidades das várias entidades envolvidas;
- Regulamentar a cooperação técnico-militar, e o desempenho por militares de missões de paz e missões humanitárias e de gestão de crises.

Estrutura e funcionamento dos organismos:

- Assegurar progressivamente, através dos serviços centrais do Ministério, a centralização das acti-

vidades de selecção e recrutamento, aquisição de material e equipamento militar e grandes empreitadas, controlo de execução orçamental de todo o sistema de Defesa Nacional, e gestão do sistema de assistência na doença de militares e familiares;

- Dotar de meios a Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional que lhe permitam apoiar o Governo no estudo e preparação técnica e doutrinal das opções de política de defesa;
- Dotar o Instituto de Defesa Nacional de uma estrutura versátil que permita a promoção e o incentivo à investigação e estudo das matérias relacionadas com a segurança e defesa em estreita colaboração com as Universidades, cabendo-lhe dinamizar o debate com a sociedade civil sobre os grandes temas que contribuam para a formulação e enraizamento de uma verdadeira consciência nacional sobre a Defesa de Portugal, com especial realce para a progressiva implementação de um sistema alternativo ao serviço militar obrigatório;
- Redimensionar as Forças Armadas em função do modelo organizacional adoptado. Será conferida prioridade à racionalização do sistema de saúde militar e a uma melhor articulação do sistema de ensino entre os ramos e com as instituições de ensino não-militares.

Em coordenação com outros Ministérios serão desenvolvidas diversas acções:

- Com os Ministérios das Finanças e da Economia proceder-se-á prioritariamente à reorganização das indústrias de defesa numa perspectiva de racionalização empresarial e lançar-se-ão as bases para a reestruturação dos estabelecimentos fabris das Forças Armadas;
- Com o Ministério dos Negócios Estrangeiros dar-se-á continuidade à concertação de esforços no apoio e reforço das posições de Portugal nos *fora* internacionais de segurança e defesa e ainda na cooperação bilateral, através das actividades de cooperação técnico-militar, em especial com os países africanos de expressão oficial portuguesa;
- Com os Ministérios da Educação e para a Qualificação e o Emprego, deverão ser firmados protocolos de reconhecimento dos títulos académicos e de qualificação profissional dos cursos de formação ministrados nas Forças Armadas, a par com a sensibilização dos programas curriculares do sistema de ensino para a temática da Defesa Nacional;
- Com o Ministério do Ambiente deverão ser concertados esforços e trocados conhecimentos e experiência, com vista à minimização dos efeitos de desgaste do ambiente, decorrente da actividade militar normal, e bem assim, ao apoio e promoção de iniciativas activas de favorecimento do ambiente no âmbito da gestão de prédios afectos à Defesa;
- Com diversos outros departamentos governamentais dar-se-á sequência ao desempenho de outras missões de interesse público, com especial realce para as acções de protecção civil, combate aos incêndios e fiscalização da actividade pesqueira.

Política externa

Enquadramento

Portugal é uma nação europeia, detentora de uma identidade histórica e cultural bem vinculada, que se reconhece nos princípios e valores humanos, políticos, económicos e sociais da Europa.

Por esse motivo Portugal está interessado na consolidação da Europa enquanto espaço democrático de segurança e liberdade, política e economicamente integrado —uma Europa preocupada com o bem-estar dos seus cidadãos e capaz de assumir as suas responsabilidades enquanto potência mundial.

Em simultâneo, Portugal possui uma tradição e uma situação estratégica que lhe confere a possibilidade, reforçada pelas numerosas comunidades portuguesas e luso-descendentes espalhadas por todo o mundo, de ser uma ponte entre a Europa, a América, a África e a Ásia. Essa tradição assenta no facto de a língua portuguesa ser falada em quatro continentes por cerca de 200 milhões de pessoas; numa experiência historicamente recente de democratização, abertura económica e descolonização que potenciam a posição de Portugal como pólo de interesse para a Europa de Leste, a América Latina, a África e a Ásia; e num bom relacionamento a nível da comunidade internacional.

Questões europeias

Perante um cenário de potencial mudança, por virtude de uma reflexão interna que a União leva a cabo, duas constatações se impõem.

A primeira é a de que nunca como hoje foi tão evidente que a preservação dos interesses do País na ordem externa tem na União Europeia o espaço certo de objectivação. Numa sociedade internacional em crescente multilateralização, em que os factores de globalização tornam insignificantes os poderes nacionais não articulados em quadros de interesses inter-estados suportados por uma vontade política comum, qualquer tentativa de actuar exclusivamente a nível nacional num tão exigente quadro competitivo teria como consequência um isolamento insustentável e a diluição imediata de quaisquer vantagens comparativas.

A segunda constatação é a de que o actual momento de reforma da União, tornado imprescindível pela nova geografia política criada pelo desaparecimento do bloco de Leste, representa um momento vital em matéria de opções políticas e de posicionamento estratégico do País no futuro quadro europeu. Essa constatação leva a que se tenha forçosamente que participar de modo activo no desenho dessa União Europeia renovada, no seio da qual se torna imperativo que se encontre uma forma de afirmação que compatibilize a preservação do essencial dos interesses portugueses com uma capacidade de intervenção futura que não afaste o País do centro de gravidade do poder europeu.

São estes os grandes desafios que Portugal enfrenta, num calendário europeu recheado de momentos de decisão política que ultrapassam o fim do século. Tudo indica que 1997 é o primeiro ano dessa longa lista de momentos determinantes em que Portugal terá que estar presente de forma activa.

Em 1997, Portugal prosseguirá as linhas de orientação que o Programa do XIII Governo constitucional prevê em matéria de política europeia e que enformaram a sua acção neste domínio em 1996.

Essas orientações reflectem-se simultaneamente na inserção de Portugal na União Europeia, nos diversos quadros multilaterais que agrupam os países do continente e, naturalmente, no relacionamento bilateral que Portugal mantém com todos esses Estados.

Política de cooperação

A política de cooperação para o desenvolvimento continuará a ser uma das componentes fundamentais da política externa portuguesa e um sector importante na definição da nossa identidade político-diplomática. A vertente económica como suporte à prossecução dos objectivos que nos impusemos com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa terá que ser reforçada.

Nas instâncias europeias, Portugal continuará a actuar como um agente de sensibilização para os problemas do continente africano, assumindo uma postura político-diplomática de promoção e aprofundamento do diálogo euro-africano, nomeadamente com a realização da cimeira Europa/África.

O Governo continuará a atribuir, na sua política de cooperação, prioridade aos Estados africanos de língua portuguesa, como beneficiários naturais de uma parte substancial da Ajuda Pública Portuguesa ao Desenvolvimento (APPD), tanto no plano bilateral como no multilateral, tendo, também, em consideração o contexto global da África Austral e o esforço que os Governos desses Estados fazem no caminho da democratização, do respeito pelos direitos humanos, da transparência e boa governação.

A cooperação na saúde, educação e ciência, a cooperação institucional (assistência técnica e formação com vista ao reforço do Estado de direito e da sociedade civil, da eficácia e da transparência da acção governativa), a cooperação técnico militar; e a cooperação empresarial (promoção do investimento, assistência técnica e formação) ganharão novas formas e constituirão preocupação primeira na nova política de cooperação articulada entre todos os Ministérios, determinando o fim das acções de filosofias de cooperação avulsa a que temos vindo a pôr cobro.

A potenciação das estruturas de cooperação e de consulta bilaterais e multilaterais existentes e a dinamização da recém criada CPLP permitirão que Portugal traga para primeiro plano o apoio aos esforços de integração regional no Continente Africano, afirmando, simultaneamente, a sua presença linguística, cultural, económica e diplomática na África austral.

Opções de política

O Governo tem, desse modo, como principais **opções**:

- Prosseguir a opção europeia, contribuindo para o aprofundamento dos grandes ideais europeus;
- Continuar a valorizar o papel de Portugal no plano internacional, com base nos traços distintivos do País, reforçando as relações da língua portuguesa com o mundo.

Porém, a política externa portuguesa ao longo de 1997 deverá ter também em atenção os seguintes aspectos:

- Participação activa de Portugal no debate sobre a reforma da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (em Maio de 1997, Portugal será o país organizador das reuniões ministeriais da OTAN e do Conselho de Cooperação do Atlântico

Norte) defendendo a preservação dos laços transatlânticos; a necessidade de se constituir uma estrutura militar integrada eficaz e apta a enfrentar os novos desafios do pós-Guerra Fria; o alargamento da Aliança a novos membros; e um relacionamento profícuo com a Rússia e com os países que aderiram à “parceria para a Paz”.

- Empenho nas instituições e nas actividades da Organização das Nações Unidas, quer nos sectores tradicionais de actuação da ONU, quer em novas frentes como as operações de manutenção de paz e as missões de apoio a processos eleitorais;
- Fomento das relações bilaterais no contexto europeu, quer com os Estados-Membros da União Europeia, quer com os países da Europa Central e de Leste;
- Relacionamento bilateral com os Estados Unidos, relançado pela entrada em vigor do Acordo de Cooperação e Defesa e pela realização continuada de encontros a alto nível;
- Incremento dos contactos e das trocas internacionais, privilegiando a região do Mediterrâneo, onde se situam parceiros políticos e económicos importantes como Marrocos, a Argélia e a Tunísia, quer pela via multilateral (OTAN e UEO), quer pelo prisma bilateral;
- Expansão da rede diplomática na Ásia, fomentando os laços que nos unem às principais potências regionais. Será de destacar, a este respeito, a atenção particular a dar ao Território de Macau, agora na fase final do seu processo de transição;
- Defesa dos direitos do povo de Timor-Leste, prosseguindo as negociações em curso sob os auspícios do Secretário-Geral das Nações Unidas, bem como colaborando e apoiando acções das várias instâncias internacionais, com responsabilidade no tocante ao respeito pelos Direitos Humanos.

Medidas de política

Nesta conformidade são as seguintes **as medidas** a implementar em 1997:

Questões europeias

- Manter o empenhamento político para que Portugal venha a integrar a terceira fase da União Económica e Monetária;
- Assegurar a participação nos trabalhos da Conferência Intergovernamental para a revisão do Tratado da União Europeia;
- Desenvolver acções a nível sectorial dentro da União, com vista a preservar os nossos interesses e a garantir que os mesmos sejam tidos em conta na definição das políticas comunitárias;
- Promover e desenvolver uma maior intervenção política da União, que melhore a sua imagem junto dos cidadãos, através da assunção de políticas sociais activas tendentes à coesão económica e social no seu espaço;
- Prosseguir, no quadro da Conferência Intergovernamental e no domínio da cooperação entre os Estados da União, a luta contra a insegurança pública, nomeadamente o tráfico de droga, a criminalidade organizada, a fraude internacional, o terrorismo, etc.;

- Contribuir para a definição da Política Externa e de Segurança Comum da União, dentro de parâmetros que têm a ver com a eficácia, os interesses dos Estados membros e o respeito pelos direitos humanos;
- Contribuir para um empenhamento crescente da União na área da defesa e segurança, através de uma articulação eficaz com a União da Europa Ocidental, no quadro da construção de uma identidade europeia de defesa e segurança que seja plenamente compatível com a preservação dos laços no seio da OTAN;
- Desenvolver uma reflexão prospectiva sobre os possíveis impactos de futuros alargamentos da União;
- Preparar, a nível interno, estudos com vista à definição das novas perspectivas financeiras que se estabelecerão na União após 1999, bem como as respectivas consequências no tocante aos seus recursos próprios;
- Empenhar o País na definição e aprofundamento da cooperação da União com terceiros países ou áreas geográficas, como o Mediterrâneo, a América Latina e a África, nomeadamente no quadro da Convenção de Lomé;
- Garantir que o processo de construção europeia comporte, um elevado grau de solidariedade económica e social, nomeadamente através das políticas de coesão interna;
- Valorizar na opinião pública, a participação de Portugal nas instituições europeias e o lugar do nosso país no centro desse processo.

Quadro multilateral:

- Contribuir para o aprofundamento da cooperação no contexto da Convenção de Schengen, cuja presidência assumirá no primeiro semestre de 1997, favorecendo a progressiva integração do sistema no quadro da União Europeia;
- Cooperar com o Conselho da Europa, em acções que garantam a estabilidade e a paz no continente;
- Valorizar o papel da OCDE enquanto lugar de reflexão sobre os grandes desafios que as economias industrializadas defrontam num quadro de globalização acelerada.

Relações bilaterais:

- Redimensionar a presença diplomática portuguesa nos países da União Europeia;
- Aprofundar as relações bilaterais com os países candidatos à adesão à União Europeia, potenciando a acção política portuguesa junto dos respectivos Governos, disponibilizando acções de cooperação ao nível da informação sobre a experiência portuguesa de integração e reforçando a presença económica do nosso país nesses mercados;
- Manter um intenso quadro de contactos políticos bilaterais com os Estados da União, com vista à análise de interesses comuns no quadro da União Europeia e de instâncias multilaterais, bem como para a resolução de problemas que afectam os cidadãos portugueses residentes nos países da União.
- Desenvolver um relacionamento particular com a Espanha, garantindo o prosseguimento do excelente entendimento que caracteriza o quadro diplomático bilateral.

Política de cooperação:

- Atribuir prioridade aos Estados africanos de língua portuguesa, considerando o esforço que esses países têm desenvolvido no caminho da democratização, do desenvolvimento e do respeito pelos direitos humanos;
- Apoiar os esforços de integração regional em África;
- Apoiar os empresários portugueses que apresentem projectos de impacto duradouro nas economias dos cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP);
- Finalizar as acções de implantação da RTP Internacional, da RDP e da Agência Lusa no território desses países;
- Finalizar a construção e a operacionalização dos centros culturais a iniciar em 1996, em Moçambique, na Guiné-Bissau, em Cabo Verde e em Paris;
- Afirmar a presença portuguesa junto da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC);
- Executar os compromissos assumidos no âmbito do Plano de Reestruturação Comunitário para Angola;
- Reforçar a cooperação cultural com o Brasil;
- Promover e aprofundar as relações bilaterais e multilaterais dando especial ênfase às que ligam à União Europeia e ao Mercosul;
- Reforçar o papel do ICP no acompanhamento da política económica externa;
- Legislar sobre a Comissão Interministerial para a Cooperação, o Conselho Consultivo para a Cooperação e as Organizações Não Governamentais;
- Criar o Estatuto do Agente da Cooperação;
- Rever as Leis Orgânicas do Instituto Camões, do Fundo para a Cooperação Económica e do Instituto da Cooperação Portuguesa.

Comunidades portuguesas:

- Promover uma mais ampla integração social e política dos portugueses residentes no estrangeiro;
- Prosseguir a dinamização de acções de sensibilização para o recenseamento eleitoral dos Portugueses residentes no estrangeiro;
- Desenvolver, em estreita cooperação com a Secretaria de Estado da Comunicação Social, acções de apoio aos Órgãos de Comunicação Social das Comunidades Portuguesas;
- Dinamizar a participação nos Programas de Iniciativa Comunitária direccionados para a população portuguesa residente na União Europeia, e aprofundar e desenvolver a formação profissional de emigrantes temporários, no âmbito do «Projecto Portugal»;
- Desenvolver acções de informação, junto das Comunidades Portuguesas, sobre as consequências da aplicação do conceito de cidadania europeia no âmbito do Ordenamento Jurídico Comunitário;
- Promover a adopção e o desenvolvimento de medidas de reintegração dos portugueses residentes no estrangeiro que regressem a Portugal ou pretendam vir a fazê-lo;
- Dinamizar a actividade do Conselho das Comunidades Portuguesas;

- Modernizar a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portugueses;
- Informatizar os Consulados e reestruturar os serviços dando-lhes uma nova imagem;
- Desenvolver acções de formação de carácter regular, nomeadamente dos funcionários dos Postos Consulares;
- Dar seguimento às acções de actualização da imagem dos consulados;
- Celebrar protocolos com agências noticiosas nacionais, que permitam a incorporação e distribuição codificada do serviço Comunidades através da Internet;
- Fortalecer e diversificar o enriquecimento cultural dos movimentos associativos portugueses no estrangeiro e prosseguir com a aplicação do programa «Portugal no Coração»;
- Celebrar protocolos com Universidades nacionais, a fim de promover a elaboração de estudos e trabalhos académicos sobre a temática das Migrações e das Comunidades Portuguesas e apoiar e motivar os luso-descendentes, que frequentemente estabelecimentos de ensino superior no estrangeiro, para o estudo destas matérias;
- Apoiar o movimento associativo das comunidades portuguesas, reforçando os seus laços com Portugal, nomeadamente, dinamizando e sensibilizando as Associações de Juventude das Comunidades Portuguesas a inscreverem-se no Registo Nacional de Associações Juvenis;
- Realizar, em cooperação com a Secretaria de Estado dos Desportos, eventos desportivos que melhor possam contribuir para a aproximação efectiva dos Portugueses, onde quer que vivam;
- Institucionalizar ligações permanentes com outros departamentos governamentais, Regiões Autónomas, autarquias e parceiros sociais;
- Reactivar a Comissão Interministerial das Migrações e das Comunidades Portuguesas e proceder à eventual revisão do seu funcionamento.

2.ª Opção — Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva

Educação

Enquadramento

Tornar a Educação e a qualificação das pessoas uma ambição da sociedade portuguesa e consequentemente coordenar os sistemas educativo e formativo, constitui tarefa inadiável e condição necessária para lançar as bases de um futuro de desenvolvimento económico, social e cultural, via privilegiada capaz de ligar emprego, competitividade e solidariedade, sustentando e afirmando a autonomia e a dignidade nacionais no âmbito da União Europeia e dos seus interesses e valores comuns.

O conceito e a visão do que é o Desenvolvimento no presente centram-se nas preocupações e exigências de sustentabilidade, equilíbrio regional e justiça social. E cada uma destas preocupações revela um mesmo sentido de solidariedade — seja entre gerações, áreas geográficas e pessoas — e constitui-se como um desafio apenas concretizável com a mobilização e o empenhamento de todos os portugueses.

Não obstante as transformações introduzidas nos últimos dez anos no ordenamento do Sistema Educativo, e os investimentos importantes que vêm sendo realizados no sector, o nível de educação e de qualificação da população portuguesa está aquém dos níveis europeus e persistem importantes pontos de crise e bloqueamento na organização do sistema educativo e no funcionamento das escolas.

É significativamente elevado o nível de iliteracia da população portuguesa e mesmo no que refere ao analfabetismo, erradicado na quase generalidade dos países desenvolvidos, continua ainda a atingir mais de 10% dos portugueses com mais de 15 anos de idade. Por outro lado, verifica-se, por exemplo, que no grupo etário dos 25 anos aos 34 anos, apenas 30% dos portugueses possui, pelo menos, um curso de nível secundário, percentagem que na média dos países da OCDE ascende a 69%.

A universalização do acesso e da frequência da Educação Básica é ainda uma realidade por atingir sendo de referir, em particular, o baixo nível de cobertura da Educação Pré-Escolar, que apenas abrange cerca de 56% do grupo etário alvo dos 3-5 anos.

Preocupante é igualmente o insucesso escolar no Ensino Básico e o elevado número de jovens, que em cada ano abandonam a escola sem terem concluído os 9 anos de escolaridade. O acesso ao ensino secundário, nas suas diversas modalidades, permanece restrito, envolvendo apenas cerca de 75% dos alunos que concluem com sucesso, em cada ano, o Ensino Básico. Por outro lado, e não obstante a natureza terminal que lhe é conferida na Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, a representação do Ensino Secundário, para a grande maioria dos jovens que frequentam esse nível de ensino, continua a ser essencialmente a de um nível de transição para o Ensino Superior.

O Ensino Superior, cuja frequência um crescimento explosivo atingindo os ingressos anuais cerca de 70 mil alunos nos últimos anos, evidencia já sinais preocupantes de desequilíbrio, no que se refere à oferta e à procura dos alunos por cursos, ao financiamento, à articulação entre o Ensino Público e o Ensino Particular e Cooperativo e à capacidade de absorção dos novos licenciados pelo mercado de emprego. Não obstante, a percentagem dos portugueses com 25-34 anos com um curso superior continua a ser apenas 13%, valor relativamente baixo, quando comparado com a situação média dos países da OCDE, onde a média é superior em 10 pontos.

Opções de política

Assumindo as suas responsabilidades estratégicas cabe ao Estado orientar, regular, investir e controlar, mas também incentivar, participar ou reconhecer as iniciativas da sociedade civil, potenciando sinergias e concretizando, com determinação, o desenvolvimento do País. Para garantir a realização destas tarefas, o Governo elegeu como metodologia o gradualismo e a avaliação constante, a preocupação de realismo e de identificação do que existe, com vista a uma mudança consciente e negociada.

As Opções de Política, que irão guiar a acção governativa e permitir mobilizar a sociedade civil são as seguintes:

- **Democratizar as oportunidades educativas** — Alargando a base dos que frequentam, a Escola com sucesso, durante todo o Ensino obrigatório, garantindo assim a todos a aquisição dos saberes primordiais; estimulando o prosseguimento dos

estudos num contexto de diversificação as vias existentes no sistema educativo, que assegure a liberdade de escolha e permita responder às exigências de qualificação da economia e da sociedade; assegurando, por via de uma melhor articulação entre os sistemas educativo e de formação, melhores condições de inserção no mercado de trabalho aos que, ou abandonam precocemente a escola ou não prosseguem os estudos para além da escolaridade obrigatória; reforçando a acção social escolar, sem deixar de procurar um espaço adequado para a expressão da responsabilidade das famílias no financiamento, nomeadamente no ensino superior;

- **Construir a qualidade** — Entendendo a qualidade como a capacidade de compreender as circunstâncias e de satisfazer e exceder necessidades e expectativas e de competir com vantagem num mundo cada vez mais interdependente em que a constante é a recorrência da mudança, a sua construção traduz-se necessariamente no investimento no factor que melhor poderá concretizar o desenvolvimento: AS PESSOAS; só as pessoas, como seres autónomos e livres de uma sociedade aberta, poderão, desde que motivadas e mobilizadas, levar à compatibilização entre o progresso e a justiça e entre a liberdade e a responsabilidade;
- **Humanizar a escola** — Evoluindo no sentido do conceito de «Escola a tempo Inteiro» e transformando-a no centro privilegiado das políticas educativas, o que permitirá medir a sua eficácia e realismo, bem como garantir um grau adequado de mobilização e empenhamento de parceiros e agentes locais.

Medidas de política

São as seguintes as medidas que concretizam estas Opções de Política:

Democratizar as oportunidades

Neste domínio revestem-se de particular importância as seguintes Medidas de Política:

- Lançar o programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, visando a criação de condições tendentes à valorização da primeira etapa da educação básica a partir dos 3 anos de idade (vd. Capítulo II);
- Adoptar incentivos e apoios efectivos à abertura de estabelecimentos de educação pré-escolar, de modo a preparar a respectiva generalização em condições de exigência e de qualidade necessárias a uma escolaridade bem sucedida;
- Garantir a todos a aquisição de saberes primordiais, com valorização da educação básica, promoção da igualdade de oportunidades, incentivo à diversidade, combate à exclusão pela ignorância e apoio à educação especial;
- Assegurar a articulação dos sistemas educativo e formativo, nomeadamente no âmbito da recuperação dos fenómenos de insucesso, exclusão e abandono escolares residual precoce no ensino básico, bem como na criação de respostas alternativas, diversas e qualificantes no ensino secundário;
- Avaliar e introduzir as necessárias melhorias ao nível das vias diversificadas existentes no sistema educativo, designadamente no ensino secundário, de modo a garantir a respectiva eficácia, quer na vertente da empregabilidade, quer na via de prosseguimento de estudos;
- Valorizar as vias tecnológicas e profissionalizantes designadamente através:
 - Da avaliação do funcionamento e resultados dos subsistemas: cursos tecnológicos e escolas profissionais, utilizando-se como indicadores, nomeadamente, as taxas de frequência, conclusão e aproveitamento por curso e escola, a taxa de empregabilidade e o número de alunos de prosseguem os respectivos estudos atendendo-se neste caso às respectivas facilidades ou dificuldades de acesso e sucesso;
 - Da identificação conjunta ME/MQE das áreas e cursos de formação que correspondam às necessidades de competitividade e desenvolvimento do País;
 - Da revisão do modelo de financiamento das escolas profissionais, visando o equilíbrio dos investimentos com o ensino secundário, os cursos tecnológicos e os cursos do sistema de aprendizagem; o estímulo à oferta de formação nas áreas identificadas como prioritárias ao desenvolvimento do País; o equipamento e apetrechamento das infra-estruturas educativas em que se ministram estes cursos; a melhoria do apoio social e da orientação profissional aos alunos com necessidades especiais; e o «patrocínio» de experiências formativas em contexto de trabalho com interesse especial;
 - Da revisão do enquadramento jurídico das escolas profissionais consolidando o respectivo lugar e oferta no ordenamento jurídico e institucional do sistema educativo;
 - Da promoção de uma maior interligação escola-empresa, designadamente através da introdução como requisito de certificação obrigatória dos cursos e exigência de estágios em empresa; do envolvimento de profissionais na docência ou em actividades curriculares não disciplinares; da celebração e concretização de protocolos e medidas que garantam a orientação profissional dos formando o o seu acompanhamento pós-formação secundária, tendo em vista a sua inserção no mercado de trabalho;
- Reequacionar e redefinir os sistemas de financiamento ao nível dos ensinos secundário e superior, nomeadamente através:
 - Da introdução de mecanismos de financiamento que recentrem, na qualidade e satisfação das necessidades sociais e educativas, o futuro das escolas profissionais e equilibrem o investimento ao nível das diversas vias de ensino secundário, concretizando os objectivos de liberdade de escolha e de equidade nas condições de frequência;

- Da revisão e alargamento do sistema de acção social, e dos respectivos promotores, de modo a privilegiar as medidas tendentes à concretização da igualdade de oportunidades entre os estudantes dos diferentes níveis de ensino, quer os do ensino público quer os do ensino particular e cooperativo;
- Da identificação do espaço e expressão que a responsabilidade das famílias deve assumir no financiamento destes subsistemas, sendo que ao Estado caberá a parte mais significativa desse investimento tão necessário ao desenvolvimento nacional;
- Promover, no respeito pela autonomia das instituições do ensino superior, o desenvolvimento equilibrado do ensino superior assumindo, neste âmbito, o Estado a sua responsabilidade de orientação e regulação num domínio vital à capacidade de resposta do País às exigências de competitividade, de modernização, de mobilidade, e de internacionalização, designadamente intervindo na ampliação da rede e ofertas públicas, como meio de viabilização do exercício de liberdade de escolha por parte dos cidadãos, na melhoria de regime de acesso, e no equilíbrio da oferta entre as Universidades e os Institutos Superiores Politécnicos, através da definição e articulação dos mecanismos de avaliação e de financiamento público;
- Valorizar e dignificar o papel e inserção dos estabelecimentos de educação e ensino particular e cooperativo, em todos os níveis de ensino e modalidades educativas, nomeadamente através da revisão do respectivo Estatuto.
- Investir e reforçar as condições de plena integração no sistema educativo de todos os alunos, privilegiando a adopção de práticas e metodologias de ensino individualizado, de apoio educativo especializado e a generalização da orientação educativa.

Construir a qualidade

No âmbito desta Opção são as seguintes as principais Medidas de Política:

- O incentivo, apoio e reconhecimento de iniciativas de escolas — «centro de referência» — como produtos e produtoras de inovação, ao nível local, mas também capazes de introduzir e induzir qualidade em todo o sistema educativo;
- A concepção e apoio de projectos de modernização e de utilização e desenvolvimento das novas tecnologias e de ensino experimental no âmbito das escolas, em resultado de parcerias com centros de excelência, empresas e outros organismos;
- A avaliação através de indicadores adequados do desempenho e dos resultados do sistema educativo, nomeadamente na escola, permitindo a correcção de políticas, programas, métodos de acolhimento, acompanhamento e avaliação dos alunos, ou colhendo efeitos demonstrativos que permitam a generalização no sistema de práticas ou experiências bem sucedidas;
- A valorização e a dignificação da profissão docente, quer através da melhoria da vida na escola quer através da negociação, definição e regulamentação do respectivo estatuto e perspectivas de carreira, com melhor adequação da formação contínua dos educadores e dos professores dos ensinos básico e secundário às necessidades educativas;
- A valorização da educação permanente e dos processos de aprendizagem como aspiração e prática contínua, na escola e fora dela, em todas as etapas e idades da vida, criando uma cultura generalizada de «aprender a aprender» de «aprender a fazer» e de «aprender a ser com os outros», através de promoção ou apoio a actividades e programas escolares e extra-escolares adequados;
- A renovação da administração do sistema educativo, centrando-a na escola e no aluno, através de revisão das competências das administrações central, regional e local, mas também da adopção de programas de formação do pessoal não docente, considerando a melhoria do sistema educativo;
- O estudo e a introdução de medidas de maior flexibilidade na capacidade de adaptação do sistema educativo à evolução permanente da sociedade, nomeadamente, nos domínios dos perfis de docência e da colocação de professores;
- A adopção de medidas concretas de abertura do sistema educativo à sociedade em geral e ao mundo empresarial e do trabalho, nomeadamente, através da concretização de intercâmbios efectivos entre escolas e empresas, ao nível da observação, de estágio ou da formação activa, envolvendo alunos e docentes.

Humanizar a escola

As principais Medidas de Política para concretizar esta Opção são as seguintes:

- Assegurar as condições de desenvolvimento da autonomia das escolas, materializada no respectivo projecto educativo e no total aproveitamento das suas potencialidades e recursos;
- Proceder à avaliação e à redifinição do modelo de gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, como meio privilegiado de participação cívica, de equilíbrio de parcerias e de corresponsabilização de todos os agentes nos processos de promoção do sucesso educativo e do desenvolvimento local;
- Promover o investimento na renovação e ampliação de infraestruturas e equipamentos escolares que permitam a aprendizagem bem sucedida ao ritmo da evolução da sociedade de informação e comunicação;
- Reforçar os programas de segurança e prevenção de riscos na escola;
- Valorizar os factores de integração e estabilidade escolar e educativa, nomeadamente através da criação e desenvolvimento das Escolas Básicas Integradas, bem como da crescente interligação da educação pré-escolar — como primeira etapa da educação básica — e de cada um dos três ciclos do ensino básico, garantindo a sua continuidade como elemento facilitador do carácter cumulativo da aprendizagem;
- Assegurar a descentralização efectiva, negociada com o poder local, no âmbito da educação pré-escolar e do ensino básico, e a adopção de

esquemas especiais de incentivos ao nível de infra-estruturas (criação e reabilitação e da dinamização de projectos);

- Dinamizar os Conselhos Locais de Educação;
- Lançar o processo de reordenamento territorial, a partir da avaliação das necessidades do país — compensando com uma estratégia integradora as zonas rurais e do interior onde se regista um movimento de drástica redução populacional e ampliando e substituindo instalações escolares nas zonas metropolitanas de Lisboa e do Porto com uma significativa pressão demográfica — de um modo plural no qual se clarificam os níveis de intervenção pública na definição e gestão da rede escolar, consolidando, com os ensinos particular e cooperativo, um rigoroso esforço de estabilização e de expansão da rede escolar nos ensinos básico e secundário.

Ciência e tecnologia

Enquadramento

No sector da Ciência, Tecnologia e Sociedade de Informação, as Grandes Opções do Plano para 1997, inscrevem-se num programa de médio prazo orientado para o desenvolvimento científico e tecnológico português e para a superação efectiva dos atrasos estruturais que ainda nos separam neste domínio, da generalidade dos outros países europeus. Os indicadores apresentados adiante ilustram o realismo desse programa e as condições para o seu sucesso.

Recursos humanos:

- Em 1992, existiam em Portugal 7.600 investigadores (ETI) ou 12.600 pessoas, isto é, 1,6‰ de população activa; em 1995 (estimativa), 9.800 investigadores (ETI)¹ ou 16.000 pessoas, isto é, 2,1‰ da população activa. (Médias internacionais: OCDE — 5,5‰; UE — 4,6‰). Os especialistas das profissões intelectuais e científicas² em Portugal seriam, em 1991, 4‰ da população activa³ e, em 1995, 7‰ da população activa⁴. Nos países mais desenvolvidos essa proporção varia entre 12 e 15%.
- Nos últimos anos, cresceram continuamente os recursos humanos especializados em I&D em Portugal. O número anual de doutoramentos passou de cerca de 100 (1980), 200 (1985), 300 (1990) para 500 (1995). O stock de doutorados passou de 1.700 (1985) para 5.300 (1995). O número de bolseiros de investigação (em formação) e assistentes universitários representa hoje uma fracção alta do número total de investigadores: cerca de 5.000 e 6.000, num total de 16.000. Contudo não cresceu proporcionalmente o emprego científico nem no Ensino Superior, nem nas instituições científicas, nem nas empresas.

Recursos financeiros:

- Em 1992, a Despesa interna total em I&DE foi de 80×10^6 Esc. ($7,05 \times 10^8$ \$US ppc), isto é, 0,6% do PIB. Em 1996, estima-se esta despesa em 0,9% do PIB. A despesa em I&DE passou de 0,4% do PIB em 1986 para 0,6% do PIB em 1992 e, provavelmente, 0,9% do PIB em 1996. Nos países da UE a média de despesa em I&DE é de 1,9% do PIB e na OCDE de 2,2%.

- A distribuição de recursos financeiros por sector de execução mostra que, em 1992, era de 22% a parte relativa à execução intra-muros de I&DE nas empresas, contra cerca de 50% na UE e de 60% na OCDE (esta fracção é de 40% na Dinamarca ou na França).
- A parte de execução relativa às empresas não aumentou. Nos últimos dez anos cresce o peso relativo do sector do Ensino Superior e das IPsFL's e decresce proporcionalmente a parte do sector dos Laboratórios de Estado.
- A capitação da despesa em I&DE (recursos financeiros por investigador — ETI — em ppc) em 1992 é, em Portugal, de $0,9 \times 10^5$ \$US, contra $1,3 \times 10^5$ \$US na Dinamarca ou $1,8 \times 10^5$ \$US na França. A média europeia é de $1,6 \times 10^5$ \$US por investigador.

Produção científica:

- Portugal produziu em 1995 (ou participou na produção de) cerca de 1.555 publicações referenciadas internacionalmente pelo Science Citation Index (SCI). O número de publicações científicas cresceu, entre 1985 (417) e 1995 (1.555), aproximadamente ao ritmo de crescimento do número de investigadores nacionais. Não aumentou a produtividade nominal do sistema científico português nesse período.
- A distribuição por domínios da produção científica evoluiu no sentido da convergência com o padrão internacional. O peso relativo dominante das Ciências Biomédicas e da Medicina Clínica de há 15 anos é finalmente superado pelo crescimento, embora tardio, de outras áreas, designadamente a Física e a Química. O número de publicações com participação portuguesa referenciadas no Social Science Citation Index é baixíssima (74 em 1994) e concentrada apenas nos domínios da Economia e Gestão e da Psicologia.

Inovação tecnológica:

São escassos e contraditórios os dados existentes relativos ao potencial tecnológico das empresas portuguesas.

- A despesa de I&DE nas empresas apurada em 1992 representavam 22% do total da despesa de I&DE (contra 50% na UE). A distribuição dessa despesa é dominada pelos ramos de fabricação de máquinas e aparelhos eléctricos (CAE 383) 34% e de comunicações (CAE 720) 12%, seguidos pela indústria química (CAE 35) 13%, de papel (CAE 341) 5,4%, máquinas não eléctricas (CAE 382) 3,5%. Estes dados estatísticos referem-se a 203 empresas que declararam, no Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional de 1992, realizar actividades de I&DE. Estas empresas absorviam 6% do total de investigadores (ETI) do país nesse ano e 14% do pessoal total de investigação. Todavia, o Inquérito do INE às empresas, relativo a 1993, reporta cerca de 700 empresas que declararam desenvolver actividades de I&DE, a que corresponde um valor de despesa de 29MC (contra 17,5MC apurados no Inquérito da JNICT). Por outro lado, um estudo recente (1994) sobre os engenheiros em Portugal estima que cerca de 1.000 engenheiros desenvolvem

actividades de I&DE nas empresas, dos quais quase 100 dispõem de doutoramento. A percentagem de engenheiros portugueses em actividade de I&DE (em todos os sectores) seria de 8% (1/3 em empresas), a comparar com 16% em França, aproximadamente no mesmo ano.

- Este conjunto de dados parece, todavia, indicar que o potencial de I&DE nas empresas portuguesas é, apesar de reduzido, bastante superior ao que fora apurado em 1992 ou que se encontra em crescimento rápido.

Cultura científica e tecnológica:

- Os dados recolhidos pelo Eurobarómetro sobre a cultura científica e tecnológica dos europeus revelam que Portugal é o país da Europa onde é maior a crença na astrologia (30% dos portugueses acreditam no carácter científico da astrologia, contra 14% na média dos países da Europa) e menor a compreensão do método experimental para a resolução de problemas (12% contra 34% na média dos países da Comunidade).
- Em Portugal, embora seja maioritário o “voto na Ciência” (a convicção generalizada de que o progresso científico está intimamente ligado ao desenvolvimento); são também menores, em média, os conhecimentos científicos da generalidade da população. Face a uma bateria de questões normalizadas, os portugueses são — de entre todos os europeus comunitários — em média, os que menos sabem. A distribuição desse saber, contudo, apresenta características peculiares e reveladoras, exibindo um comportamento bimodal típico da coexistência de populações que «sabem bastante» e de outras que «pouco sabem» sem grandes contactos de difusão, comportamento característico de «sistemas de ensino elitistas».
- No que diz respeito às aprendizagens científicas e tecnológicas de base no ensino obrigatório, também Portugal se distingue por um défice quase total de ensino experimental das ciências e por uma reduzida afirmação do ensino tecnológico.

Cooperação científica internacional:

- A produção científica em co-autoria é um bom indicador de cooperação internacional. Em 1990/95, 42% dos artigos com participação portuguesa, referenciados internacionalmente, eram trabalhos de cooperação internacional (isto é, 58% da produção portuguesa era estritamente nacional). Os principais parceiros científicos de Portugal eram, nesses anos e por ordem decrescente, o Reino Unido, os EUA, a França, a Alemanha, a Espanha, a Itália, a Holanda e a Bélgica.
- A crescente abertura científica e tecnológica do país é o principal traço distintivo de evolução dos últimos 15 anos. A produção científica nacional em cooperação internacional passa de 28% em 1980/81 para 42% em 90/91.
- As parcerias científicas do país alargam-se após a adesão à UE: cresce a colaboração com a Alemanha, a Espanha e a Itália. O Reino Unido lidera, destacado, embora a colaboração científica com os EUA seja também um recurso significativo do nosso país.

- Por domínios científicos, os EUA lideravam, em 1993, a cooperação científica com Portugal na área das Ciências Biomédicas e das Tecnologias. A Química portuguesa colabora quase exclusivamente com o Reino Unido. Na Medicina Clínica, Biologia e Matemática, o Reino Unido lidera a cooperação internacional portuguesa. A França tem um lugar significativo na cooperação em Ciências do Universo (Astronomia, Geofísica), em Física e Matemática.
- A cooperação com o Brasil é, ao longo da década de 80, meramente ocasional e representa cerca de 1% do total.

Organização e funcionamento do sistema científico e tecnológico:

- As fragilidades institucionais crónicas do sistema científico português assentam, fundamentalmente, em três eixos: a inadequação do aparelho central de coordenação, financiamento e avaliação, participação e consulta; a escassez e a instabilidade do financiamento público da generalidade das instituições de investigação criadas ou desenvolvidas nas últimas décadas, nas quais se concentra a maioria da produção científica nacional; e a fragilidade institucional do enquadramento de investigadores, designadamente dos mais jovens, nas instituições mais dinâmicas — sem quadros de pessoal ou recursos estáveis para a contratação a longo prazo de investigadores, estes acabam por ser apenas ou bolséis em formação ou docentes universitários, investigadores em part-time. O insuficiente aprofundamento da autonomia universitária e, em geral, da autonomia eficaz e responsável dos grandes estabelecimentos públicos de ensino ou de investigação tem constituído um outro importante bloqueio à resolução destes problemas.
- A estas fragilidades institucionais deve acrescentar-se uma estrutura regionalmente assimétrica, sobretudo evidente no caso dos Laboratórios de Estado.
- Fizeram-se em 1996 as reformas legislativas centrais do sistema científico e tecnológico nacional, previstas no programa do Governo.
- Identificaram-se e especializaram-se institucionalmente as responsabilidades em matéria de financiamento e avaliação, em matéria de cooperação científica e tecnológica internacional e em matéria de recolha, tratamento e difusão de informação em ciência e tecnologia, criando-se, respectivamente, a Fundação para a C&T, o Instituto de Cooperação C&T Internacional e o Observatório das Ciências e das Tecnologias.
- Desgovernamentalizou-se e tornou-se independente o Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, órgão de consulta e participação na formulação da política de ciência e tecnologia, da comunidade científica e tecnológica, assim como dos vários actores económicos, sociais, culturais e políticos.
- Criaram-se os colégios de especialidade, como forma de agrupamento da comunidade científica por grandes áreas do conhecimento e base electiva e tendo em vista uma efectiva participação dos cientistas em funções de avaliação e aconselhamento.

- Criaram-se ainda os Gabinetes de Coordenação da Política Científica e da Política Tecnológica, de forma a serem efectivamente exercidas as funções de coordenação, dissociadas das funções de consulta e de participação independente.
- Reformou-se o enquadramento legal regulador dos processos de avaliação de programas e projectos científicos, instituições e bolseiros. Designadamente, passou a ser assegurado o convite à apresentação pública de programas e projectos, o conhecimento dos pareceres de avaliação, o direito de recurso, e a constituição de júris totalmente independentes das entidades avaliadas onde estão presentes peritos internacionais.
- Iniciou-se a avaliação independente e internacional dos Laboratórios de Estado com recurso a um Comité Internacional de Aconselhamento e a peritos internacionais especializados, contando-se com a participação dos próprios Laboratórios, assim como dos seus utilizadores e demais instituições, na elaboração das propostas finais de reorganização.
- Procedeu-se à avaliação de cerca de 300 unidades e centros de investigação regularmente financiados por fundos públicos e criou-se um novo mecanismo estável de financiamento plurianual e de avaliação e acompanhamento externos dessas unidades.
- A situação actual está assim em mutação. Reformulados o sistema central de intervenção do Estado na Política Científica e Tecnológica, os dispositivos da avaliação e da autonomia, e garantida a prioridade orçamental ao desenvolvimento científico e tecnológico português, será agora aplicada esta reforma nas práticas administrativas e políticas e serão mobilizadas, durante os próximos anos, as capacidades nacionais para a superação concreta do atraso institucional.

Sociedade da informação:

- O reconhecimento político da emergência da sociedade da informação e da necessidade do seu desenvolvimento, decorrente da centralidade da informação e do conhecimento nas sociedades modernas, conduziu ao lançamento da Iniciativa Nacional para a Sociedade de Informação, orientada para as escolas, a Administração Pública central, regional e local, as instituições produtoras ou utilizadoras privilegiadas de informação e, finalmente as empresas.

Opções de política

Vencer o atraso:

- Medidas de incremento do sistema através da ampliação dos programas de formação científica avançada (em Portugal e no estrangeiro);
- Investimento de recursos financeiros na proporção do crescimento dos Recursos Humanos e de convergência dos valores da capitação.
- Criação de emprego científico em todos os sectores de execução do sistema, com particular ênfase nas empresas.

Melhorar a qualidade:

- Incentivar a qualidade das práticas da produção e da produtividade científica, através de medidas que

favoreçam a articulação e circulação da informação entre instituições e entre investigadores, bem como a internacionalização do Sistema de C&T.

Enraizar a ciência no País:

- Promover um efectivo entrosamento entre a Ciência e a Sociedade envolvente, através de iniciativas que visam a difusão de uma cultura científica e tecnológica no país e de programas que estimulem e potenciem o contributo da ciência para a resolução de problemas públicos actuais.

Tais opções políticas são orientadas pelos seguintes princípios:

- Impedir o isolamento do Sistema de C&T e o fecho do País sobre si mesmos, através de mecanismos de estímulo, avaliação, acompanhamento e controlo do funcionamento do sistema e de incentivos à sua abertura e internacionalização;
- Garantir a liberdade e autonomia científica e académica dos investigadores, imprescindível ao desenvolvimento do conhecimento;
- Chamar a ciência à defesa do interesse público.

Medidas de política

As opções anteriores são concretizadas nas medidas estratégicas seguintes:

Consolidar o crescimento, melhorar a qualidade e criar emprego científico

Consolidar o crescimento

Em 1995, o número de doutoramentos anual (500) representa cerca de 4,5% do número de licenciados de 1985 (10.000). É expectável que, tendo duplicado na última década o número anual de licenciados, tal se repercuta na produção futura de doutorados. A proporção doutoramentos/licenciaturas é, todavia, mais baixa que nos países mais avançados (cerca de metade do índice francês).

Importa assim, ampliar a oferta de condições de formação científica avançada (doutoramentos), em instituições científicas portuguesas ou estrangeiras e em empresas, em colaboração com a Universidade.

Garantir a qualidade

A rapidez do crescimento de recursos científicos especializados em Portugal impõe que a maioria da formação de novos recursos se faça junto dos melhores centros, quer nacionais quer estrangeiros. Reduziu-se a proporção de doutoramentos no estrangeiro (hoje inferior a 25%). Importa restabelecer o equilíbrio entre as capacidades de formação instaladas e o ritmo de crescimento necessário.

Criar emprego

Embora tenha crescido o número de doutorados em Portugal, não melhorou a proporção aluno/doutorado no ensino superior. Antes pelo contrário, piorou nos últimos anos. O recrutamento de doutorados no ensino Universitário e Politécnico, público e privado, será assim encorajado.

Será incrementado o emprego a tempo completo de cientistas em instituições de investigação, através designadamente da sua inserção em programas plurianuais.

Serão ainda desenvolvidas medidas activas de apoio à contratação de doutorados nas empresas.

Investir progressivamente mais

Na proporção do crescimento dos recursos humanos e da convergência dos valores da capitação.

Canalizar uma fracção crescente desse crescimento para actividades de I&D nas empresas, na proporção da absorção de recursos humanos científicos pelas empresas.

Aumentar a parte financiada pelo Estado de actividades de I&D nas empresas (9% em 1992), para valores da ordem dos 15-20%, semelhantes aos de outros países da Europa no início da década de 90.

Reforçar a produção científica

A internacionalização e o controle de qualidade do sistema científico requerem uma maior atenção à produção científica nacional reconhecida internacionalmente. É pois necessário reforçar o papel discriminador das publicações científicas na avaliação das actividades de investigação e encorajar, especialmente no que diz respeito aos domínios das Ciências Sociais e Humanas, a referência internacional de revistas portuguesas.

Reforçar a capacidade tecnológica das empresas através das seguintes medidas

Apoio à contratação de pessoal de I&DE qualificado (mestrados, doutorados).

Apoio à realização de projectos de I&DE pelas empresas ou em consórcio com instituições de investigação (em projectos nacionais e internacionais).

Apoio à internacionalização tecnológica das empresas portuguesas.

Reforçar a cultura científica e tecnológica

Promover a difusão do conhecimento científico e tecnológico junto da população em geral.

Promover o ensino experimental das ciências e a renovação da educação tecnológica.

Reforçar a internacionalização e diversificar as parcerias

Designadamente nas áreas tecnológicas (onde é crucial uma maior aproximação ao Japão e aos EUA). Intensificar a cooperação científica com os países de língua portuguesa, designadamente com o Brasil.

Consolidar a nova organização e funcionamento do sistema de ciência e tecnologia

Lançado o novo enquadramento legal das funções de coordenação, consulta, financiamento e avaliação, cooperação internacional e de observação e análise do sistema científico, importa consolidá-lo e pô-lo em funcionamento.

Garantir condições de autonomia e estabilidade — designadamente no plano financeiro e de gestão de recursos humanos — das instituições científicas é uma opção de política do governo, a par do reforço da sua internacionalização, do normal funcionamento dos mecanismos de avaliação e do incentivo à associação de unidades de investigação em instituições científicas mais sólidas.

Por outro lado, a resposta aos novos desafios à incorporação da ciência e da tecnologia no desenvolvimento regional sustentam a opção política de, progressivamente, criar redes de competência e de recursos coerentemente

articulados à escala regional entre instituições científicas e técnicas, escolas, empresas e outras instituições.

Dinamizar a sociedade da informação

Lançada a Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação, serão desenvolvidos e concretizados os seus objectivos em programas específicos. O Livro Verde para a Sociedade da Informação a apresentar à Assembleia da República até Abril de 1997, concretizará essas medidas em acções concretas, algumas das quais estão já em curso (alargamento às escolas da rede científica nacional, apoio à indústria multimédia, etc.).

Em 1997, estas opções de política serão concretizadas através das seguintes medidas:

Medidas legislativas:

- Reforma do estatuto dos bolseiros;
- Reforma da carreira de investigação;
- Criação de um quadro de incentivos às actividades de I&D em empresas;
- Proposta de Lei sobre Laboratórios de Estado;
- Preparação da revisão da Lei nº 91/88 sobre Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico;
- Quadro legal de incentivos à Sociedade da Informação.

Programas:

- Formação avançada de recursos humanos;
- Apoio à contratação de investigadores;
- Financiamento de base das instituições científicas através de contratos-programa plurianuais e criação da rede de laboratórios associados ao MCT;
- Financiamento de programas e projectos de investigação em todas as áreas científicas numa base competitiva;
- Financiamento de programas e projectos de investigação em domínios orientados de interesse público;
- Financiamento da investigação empresarial em consórcio e da iniciativa Eureka, com especial prioridade à presidência portuguesa dessa iniciativa (1997-1998);
- Promover iniciativas no âmbito da preparação e negociação do 5.º Programa Quadro de Investigação da UE;
- Redes de informação científica — em ligação com universidades, politécnicos, laboratórios, escolas, arquivos e bibliotecas. Ligação à Internet das escolas dos ensinos básico e secundário (do 5.º ao 12.º anos), no quadro da criação da Rede Nacional CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade);
- Lançamento da Rede de comunicação electrónica de ciência e tecnologia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
- Reforço da cooperação científica e tecnológica internacional: adesão ao EMBL e à ESRF, reforço da colaboração com o JET, a ESA, ESO e CERN;
- Financiamento de programas de reforço da investigação científica tropical;
- Divulgação e difusão de informação científica e técnica;
- Apoio ao ensino experimental das ciências;
- Financiamento de programas que visam o rejuvenescimento dos Laboratórios de Estado.

Nova orgânica do MCT:

- Lançado o novo enquadramento legal das funções de coordenação, consulta, financiamento e avaliação, cooperação internacional e de observação e análise do sistema científico, importa consolidá-lo e pô-lo em funcionamento, designadamente no que respeita à Fundação para a C&T, o Instituto de Cooperação C&T Internacional e o Observatório das Ciências e das Tecnologias.

Acções de coordenação e de cooperação do Ministério da Ciência e da Tecnologia com outros Ministérios:

Acções de coordenação:

- De política científica e tecnológica em todos os sectores, no âmbito das funções do MCT, e tendo como quadro institucional os Gabinetes Coordenadores da Política Científica e da Política Tecnológica do MCT;
- De política para a sociedade da informação, com todos os Ministérios, e tendo como quadro institucional a Equipa de Missão para a Sociedade de Informação.

Acções de cooperação:

Com o Ministério da Educação:

- No quadro do desenvolvimento científico do ensino superior e na formação avançada;
- No quadro da melhoria do ensino das ciências e das tecnologias;
- No âmbito da conectividade das escolas à rede científica nacional.

Com o Ministério da Solidariedade e Segurança Social:

- No quadro da investigação para apoio ao desenvolvimento de políticas de solidariedade social e da reforma da segurança social.

Com o Ministério da Saúde:

- Para a investigação científica no domínio da saúde;
- Para a investigação relativa ao sistema Nacional de Saúde;
- Para a investigação na prevenção da Toxicodependência.

Com o Ministério para a Qualificação e o Emprego:

- Estudo e desenvolvimento de políticas activas de emprego de recursos humanos qualificados em C&T.

Com o Ministério da Economia:

- Promoção de investigação em empresas;
- Promoção da internacionalização da economia, designadamente através da iniciativa Eureka.

Com o Ministério do Ambiente:

- Programas de investigação no domínio do ambiente.

Com o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território:

- Investigação para a prevenção do risco sísmico;
- Investigação para o desenvolvimento de transporte multimodal;

- Programa de apoio a infraestruturas de informação e à acessibilidade das redes de informação.

Com o Ministério da Administração Interna:

- Programa de investigação para a prevenção dos fogos florestais.

Com os Ministérios da Cultura, dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional:

- Prevê-se a possibilidade de desenvolvimento de programas de investigação em diferentes domínios, em cooperação com os referidos Ministérios.

¹ ETI — equivalente de tempo integral.

² Grande grupo 2 — CNP, 1994.

³ INE — Recenseamento 1991.

⁴ INE — Inquérito ao Emprego, 1996.

Cultura

Enquadramento

A situação na área da Cultura caracterizava-se, entre outros aspectos:

- Pela existência de graves problemas institucionais, designadamente ausência de Ministério próprio;
- Desajustamentos na organização interna do sector;
- Insuficiência de recursos financeiros;
- Falta de hierarquização de prioridades e situações irregulares na área do Património;
- Falta de diálogo da Administração com os agentes e produtores culturais, tendo conduzido a dificuldades no domínio da produção cinematográfica, na Música, na Dança e no Teatro;
- Inexistência de políticas específicas de apoio ao Livro, à Leitura e à defesa da presença da Língua Portuguesa no mundo, em especial na África Lusófona.

Após a institucionalização do Ministério da Cultura, em 1996, e do reforço das verbas afectas ao sector, existem actualmente condições para se actuar de acordo com os cinco vectores fundamentais constantes do Programa do Governo — democratização, descentralização, internacionalização, profissionalização e reestruturação — tendo sempre presente que é o Estado que deve colocar-se ao serviço da Cultura e não o inverso.

Medidas de política

Assim e no prosseguimento da acção legislativa iniciada em 1996, e que se traduziu na publicação de diplomas essenciais sobre a regulamentação da produção cinematográfica, o preço fixo do livro, a regulamentação da cópia privada e o programa de apoio ao sector do livro, as medidas de política a implementar no ano de 1997 serão as seguintes:

- Revisão da Lei de Bases do Património Cultural;
- Revisão da Lei do Cinema e do Audiovisual;
- Revisão da Lei do Depósito Legal;
- Revisão da «Lei do Mecenato»;
- Celebração de um «Pacto Patrimonial» que definirá a forma de articulação entre o Estado, as Autarquias, a Igreja e o Sector Privado em matéria de defesa e valorização do património.

Quanto aos **investimentos** a cargo do Ministério da Cultura procurar-se-á abranger de forma integrada os vários domínios culturais sob a sua responsabilidade, a saber:

Património:

- Conclusão das obras efectuadas na Cadeia da Relação (Porto) e no edifício sede da Fundação Ricardo Espírito Santo Silva;
- Continuação das obras em importantes monumentos nacionais como o Mosteiro de Santa Clara-a-Velha e o Palácio Nacional de Mafra;
- Início das intervenções no Palácio de Monserrate, no Mosteiro de Pombeiro e no Mosteiro de Alcobça;
- Continuação da instalação do Parque Arqueológico do Côa.

Arquivos e museus:

- Início das obras nos Arquivos Distritais de Évora e Aveiro;
- Conclusão das obras nos Arquivos Distritais de Bragança, Leiria e Faro;
- Implementação de uma base de dados global que interligará os Arquivos Distritais e permitirá a sua ligação ao Arquivo Nacional;
- Conclusão de várias intervenções na Rede Nacional de Museus (Abade de Baçal, Alberto Sampaio, Tavares Proença, etc.).

Cinema e artes do espectáculo:

- Consolidação do apoio à produção fílmica nacional e a exibição comercial;
- Início das actividades do Arquivo Nacional das Imagens em Movimento;
- Lançamento de um programa de apoio à beneficiação e equipamento de salas de espectáculo.

Livro, leitura e língua portuguesa:

- Reforço da instalação da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas;
- Participação de Portugal na Feira de Frankfurt em 1997, na qualidade de País-tema;
- Apoio à presença da língua portuguesa em África com a progressiva institucionalização da Rede Bibliográfica da Lusofonia.

Multimédia:

- Lançamento do «Iniciativa Mosaico», que visa contribuir para a criação de uma indústria multimédia nacional de conteúdos culturais.

Em termos institucionais, **no âmbito do Ministério da Cultura**

- Redefinição das atribuições das Delegações Regionais;
- Reforma dos modos de funcionamento dos Teatros Nacionais e das Orquestras;
- Revisão dos estatutos das Fundações das Descobertas e do Teatro S.Carlos.

Em coordenação com outros Ministérios serão também desenvolvidas diversas acções concretizando o carácter transversal de uma verdadeira Política de Cultura.

- Com o MEPAT e com o Ministério das Finanças implementar-se-á uma “estrutura de coordenação da defesa do património” tendo em vista dinamizar uma política comum face ao património construído.

- Com o Ministério da Educação prosseguirá a instalação da Rede de Bibliotecas Escolares e a reestruturação do Ensino Artístico.
- Com o Ministério da Economia, apoiar-se-ão os sectores editorial e livreiro, o Cinema e o Audio-visual e a indústria multimédia, incluindo o sector discográfico, numa perspectiva integrada com as políticas de cooperação e comercial, através da criação de um Fundo de apoio às Indústrias Culturais, e utilização, para esses fins, dos instrumentos financeiros existentes, nomeadamente os que estão vocacionados para a internacionalização;
- Com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, procurar-se-á o reforço do conjunto de iniciativas que darão conteúdo à recém instituída Comissão dos Países de Língua Portuguesa, nomeadamente a Rede Bibliográfica da Lusofonia e a Cena Lusófona.

Desporto

Enquadramento

No Desporto deverão considerar-se como áreas a ter em consideração: a Prática Desportiva, as Infra-estruturas Desportivas e a Administração Central no Desporto.

Estudos realizados sobre os hábitos da **Prática Desportiva** da população portuguesa revelam que:

- A taxa de participação desportiva passou de cerca de 27% em 1987 para 30% em 1995, quando nos países europeus se verificavam valores que se situavam entre 60% e 70%;
- Cerca de 45% dos praticantes exerciam informalmente desporto, encontrando-se não filiados, enquanto que 34% pertenciam a clubes ou escolas de desporto;
- Está a aumentar a procura de novas actividades, como as relacionadas com a natureza e a procura de risco;
- Estão a surgir novos hábitos desportivos na população e em particular nos jovens;
- Existem carências ao nível das infra-estruturas desportivas, apetrechamento, acompanhamento e formação dos técnicos e apoio médico e paramédico no que se refere à Alta Competição.

A intervenção da Administração Central e Local no domínio das **Infra-estruturas Desportivas** tem sido marcada, ao longo dos anos, por:

- Forte dispersão dos investimentos, frequentemente resultante da sua distribuição não planeada;
- Deficiente qualificação dos equipamentos construídos devido à prevalência de critérios de baixo custo;
- Carências e assimetrias aos diversos níveis da Rede de Equipamentos de Base quer no que se refere aos equipamentos especializados quer aos vocacionados para a Alta Competição e o Espectáculo;
- Utilização da figura do Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo celebrados no âmbito das autarquias locais como reflexo da evolução das prioridades de investimento a nível local, da articulação e convergência de esforços das diversas entidades que intervêm no processo, bem como a sua capacidade de concretização;
- Período médio de concretização dos Contratos-Programa entre 4 e 4.5 anos;

- Reduzida capacidade de concretização por parte das Autarquias Locais com o consequente avolumar dos compromissos que transitam de ano para ano, dos quais actualmente 28% respeitam a saldos de Contratos-Programa em execução há 3 ou mais anos.

A Administração Central do Desporto defronta-se com

- Inadequação de um quadro orgânico incapaz de responder às necessidades do sistema desportivo na resposta às solicitações dos agentes desportivos; no conhecimento da actuação dos agentes desportivos e na situação das infra-estruturas; na preparação do apoio técnico à decisão superior; e no acompanhamento da aplicação das medidas e do financiamento público junto do movimento associativo.

Opções de política

Face à situação descrita, a visão estratégica nesta área assenta em três vectores: colaboração estreita com as autarquias, especialmente no apoio à construção de infra-estruturas; cooperação com o movimento associativo e, em particular, com clubes e colectividades; e apoio específico à alta competição.

Assim, as **opções de política** para 1997 são:

Prática desportiva:

- Elevar os níveis de participação no desporto, estimulando Federações Desportivas a criarem novas oportunidades de filiação e acesso à prática desportiva e a capacidade organizativa dos clubes, escolas e outras entidades para organizarem acções que contribuam para a generalização da prática desportiva;
- Estimular o alcance de níveis de excelência desportiva na ordem desportiva internacional, proporcionando as melhores condições aos praticantes dotados de talento desportivo excepcional, incrementando os níveis de competência dos treinadores, aumentando a qualidade de resposta dos clubes e providenciando acesso a centros e serviços especializados;
- Colocar em funcionamento os centros de alto rendimento de Lisboa e Porto para que os praticantes portugueses com mais talento para o desporto beneficiem de todos os meios técnicos, científicos e pedagógicos para atingirem resultados desportivos de nível internacional;
- Elevar os níveis de conhecimento e competência de todos aqueles que, em regime profissional ou em regime de benevolato, intervêm no fenómeno desportivo;
- Encetar um programa de publicações documentais e acções de formação destinadas aos agentes que intervêm no sistema desportivo português.

Infra-estruturas desportivas:

- Colmatar progressivamente as lacunas que ainda se fazem sentir na Rede de Equipamentos Desportivos, a nível local, regional e nacional, que deverá dar uma resposta, tanto quantitativa como qualitativa, à diversidade e permanente evolução que caracteriza a prática desportiva aos seus diferentes níveis;

- Desenvolver os instrumentos de apoio à decisão e ao planeamento das infra-estruturas desportivas a nível nacional, regional e local, nomeadamente através da actualização permanente dos dados da Carta Desportiva e sua divulgação e uma maior articulação entre o Instituto do Desporto e outras entidades financiadoras, a nível Central, Regional e Local;
- Adoptar princípios adequados de planeamento e distribuição dos equipamentos, suportados pelos dados da Carta das Instalações Desportivas Artificiais, bem como parâmetros de qualidade compatíveis com sua real importância na qualificação do espaço urbano em que se inserem;
- Promover a modernização e requalificação dos equipamentos existentes, introduzindo os mecanismos necessários à articulação e optimização dos investimentos a efectuar pelas várias entidades públicas e privadas intervenientes no processo, de acordo com o quadro de exigências actualmente praticado no que respeita aos domínios da segurança e do conforto dos utentes, bem como ao nível da prestação desportiva;
- Transmitir conhecimentos aos agentes envolvidos na promoção, concepção e construção das Infra-estruturas Desportivas, nomeadamente melhorando a capacidade de resposta do INDESP;
- Criar um sector de formação que responda às necessidades actuais dos agentes desportivos.

Administração central no desporto:

- Intervir de forma a pôr fim ao processo de degradação que se vem sentindo em algumas instalações do Complexo Desportivo do Jamor.

Medidas de política

Rede integrada de infra-estruturas desportivas:

- Apoio às autarquias e às colectividades desportivas na recuperação, remodelação e ampliação do parque desportivo nacional;
- Recuperação do Complexo Desportivo do Jamor com a construção da primeira piscina olímpica coberta do País; a renovação da carreira de tiro; a construção de uma pista de canoagem; e a desmatação e vedação do complexo;

Incentivos ao desporto de alta competição:

- Continuação dos apoios à alta competição com introdução de factores inovadores no Programa SIDNEY 2000, que visa a preparação da representação nacional nos Jogos Olímpicos de Sidney; no Centro de Alto Rendimento, unidade de prestação de serviços a todas as entidades envolvidas na alta competição; na Formação que permitirá responder às exigências de actualização e formação dos diversos técnicos intervenientes na alta competição;
- Apoio às federações desportivas com utilidade pública destinado a financiar os quadros competitivos nacionais;
- Fomento da cooperação internacional, nomeadamente com os Países de Língua Portuguesa e as Comunidades Portuguesas;
- Reestruturação da administração pública desportiva.

Até final de 1997 serão implementadas, ainda, medidas de carácter regulamentar e legislativo:

- Conclusão da actualização da Carta Desportiva, actualmente em curso;
- Maior acompanhamento local e fiscalização da Execução dos Contratos, o que permitirá definir a actuação mais adequada caso a caso, admitindo-se a sua eventual renegociação ou anulação;
- Formação de quadros; sociedades desportivas; política integrada de infra-estruturas desportivas; compatibilização entre o direito ao espectáculo e o direito à informação; revisão do regime jurídico das federações desportivas; revisão da legislação sobre violência associada ao desporto e a dopagem; registo de pessoas colectivas que intervêm na área do desporto; seguro desportivo para praticantes de alta competição; normalização contabilística das federações desportivas; revisão da legislação sobre o Conselho Superior de Desporto e clubes de praticantes;
- Reestruturação do INDESP com a publicação de três leis orgânicas correspondentes a essa reestruturação.

Juventude

O problema da dificuldade de inserção profissional dos jovens no mercado de trabalho assume dimensão crescente e poderá vir a ter carácter estrutural, exigindo soluções inovadoras e eficazes.

Opções de política

Deste modo, as **opções de política** para 1997 continuarão a privilegiar estratégias que visem:

- A inserção profissional dos jovens portugueses;
- O aumento da sua participação cívica.

Para a execução destas estratégias prosseguir-se-à uma política global e integrada de juventude, com a participação dos jovens na sua definição, execução e avaliação de que são exemplos visíveis o funcionamento do Conselho Consultivo da Juventude e a co-gestão do Instituto Português da Juventude.

Os vectores prioritários da política de juventude, visando o combate à exclusão social e o favorecimento da coesão das sociedades modernas a partir das novas gerações são:

- O apoio ao associativismo juvenil e à sua expansão;
- A divulgação de informação que chegue mais perto dos jovens e contribua para a criação de um verdadeiro mercado de oportunidades.

Medidas de política

Dentro das Medidas **Concretas** a implementar em 1997, a Formação e o Emprego constituem-se como vectores fundamentais pelo que:

- Apostar-se-á na *formação complementar* ao sistema formal de ensino, privilegiando os estágios e dando respostas a problemas específicos, entre os quais, o dos jovens recém-licenciados para o que estará em execução, durante 1997 o Programa AGIR;
- Criar-se-ão instrumentos que facilitem e incentivem o acesso dos jovens à actividade empresarial, factor de criação do próprio emprego e de rejuvenescimento do tecido empresarial, através da reformulação do sistema de incentivos especificamente destinado aos jovens empresários, conferindo-lhe uma maior autonomia e eficácia;

venescimento do tecido empresarial, através da reformulação do sistema de incentivos especificamente destinado aos jovens empresários, conferindo-lhe uma maior autonomia e eficácia;

- Promover-se-á a ocupação saudável dos tempos livres dos jovens, através de iniciativas, como o relançamento do programa OTL e o funcionamento dos programas Infante D. Henrique e Férias Desportivas, como uma das formas mais eficazes de prevenção primária de flagelos como a droga, o alcoolismo e a criminalidade, procurando-se que a solidariedade, a paz e a tolerância sejam ideias que continuem a marcar os objectivos dos programas para os jovens portugueses e a nortear os apoios a iniciativas pontuais de jovens;
- Intensificar-se-á a preparação do ano de 1998, em que Portugal constituirá o palco mundial da juventude, acolhendo e organizando acções inéditas que reunirão milhares de jovens e os principais responsáveis internacionais pelas políticas de juventude;
- Reforçar-se-ão as infra-estruturas de apoio às acções e iniciativas dos jovens, designadamente pela criação de Casas de Juventude e pelo alargamento da rede das Pousadas;
- Intensificar-se-á a cooperação dos jovens portugueses com jovens de outros países, designadamente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, e com particular incidência no intercâmbio de experiências, na mobilidade e na execução de projectos comuns, procurando-se a participação crescente de jovens luso-descendentes;
- Fomentar-se-á o encontro natural entre os jovens e a cultura, através da reformulação progressiva do Cartão Jovem e do lançamento de iniciativas que promovam o aparecimento de novos valores e novos talentos;
- Serão prioritárias as acções relacionadas com a ciência e tecnologia, em particular a familiarização dos jovens com as novas tecnologias e dar-se-á ainda relevo, em particular no plano legislativo, às questões da saúde, do ambiente, do património, do mundo rural, da defesa, da protecção do consumidor, do desporto e da interioridade.

3.ª opção — Criar condições para uma economia competitiva geradora de emprego, promover uma sociedade solidária.

Crescimento sustentado e finanças pública

A prossecução de objectivos de crescimento sustentado exige um especial rigor na condução da política de estabilização conjuntural, em particular a que envolve a actividade financeira do Sector Público.

Por outro lado, é definitiva a aposta do Governo português no que se refere à criação de condições para que o País incorpore o grupo de países da UE que integrarão desde o seu início, a Moeda Única.

Assim sendo e no atinente à política de **estabilização económica conjuntural**, manter-se-ão as prioridades do Executivo:

- Cumprimento de uma política de efectivo rigor orçamental, reduzindo-se o défice do SPA para um limiar igual ou inferior a 3% do PIB e assegurando uma trajetória descendente para a Dívida Pública quando comparada igualmente com o PIB;

- Continuação da trajectória de desaceleração do crescimento dos preços, procurando-se atingir uma taxa de inflação situada no intervalo 2,25 - 2,5%, o que permitirá encarar com optimismo a capacidade para respeitar este critério de convergência nominal, no decurso de 1997;
- Manutenção da política de estabilidade cambial, elemento fundamental à prossecução de uma política não inflacionista e à consolidação de um «clima de confiança», ao nível dos agentes económicos empresariais;
- Criação de condições propiciadoras da redução sustentada das taxas de juro e da dinamização do mercado de capitais, por forma a que se concilie mais facilmente um modelo de estabilização económica conjuntural de tipo expansionista com o processo de redução da inflação;

A compatibilização da estratégia de crescimento a médio e longo prazos, com o modelo de estabilização económica conjuntural passa, ainda pela consideração de duas *prioridades*:

- A gradual redução do peso do Estado na economia, sem que tal implique a ausência de subordinação do poder económico ao poder político, democraticamente constituído, antes se articulando com um processo responsável e transparente de privatizações;
- A adopção, na medida do possível, de um modelo relativamente expansionista que possibilite a obtenção de uma taxa média de crescimento do Produto, nos próximos 5 anos, superior à taxa média da U.E.

Política orçamental, endividamento público e privatizações

Os recentes resultados da execução orçamental demonstram que o País enveredou de facto por uma via de consolidação orçamental, constatação que é confirmada pelas estimativas de que o défice orçamental, em 1996, venha a ser ligeiramente inferior ao objectivo de 4,2% do PIB fixado inicialmente.

Assim, é possível ao Governo estabelecer como objectivo para 1997 um *defíce orçamental* inferior a 3 % do PIB.

Esta orientação da política orçamental articula-se com a prioridade que constitui para o actual Governo a participação plena de Portugal na Terceira fase da União Económica e Monetária e suas implicações no que se refere aos critérios de convergência nominal.

Para que se venha a consolidar a redução do défice orçamental importará caminhar no sentido da modernização e da desburocratização da Administração Pública, sendo disso sinal o actual processo de revisão das leis orgânicas de muitos Ministérios, designadamente do Ministério das Finanças.

Um outro factor da maior relevância para a redução da *dívida pública* é o Programa de *Privatizações* que se prevê venha a gerar em 1996 uma receita global superior a 380 milhões de contos e que continuará a ser implementado no decurso do ano de 1997.

Manter-se-ão como objectivos fundamentais das privatizações o acréscimo da competitividade a nível internacional, o desenvolvimento do mercado de capitais, uma ampla participação dos cidadãos na actividade económica, a redução do peso do Estado na economia e da Dívida Pública no PIB e a defesa dos interesses patrimoniais do Estado.

No próximo ano prevê-se a manutenção da metodologia adoptada em 1996, continuando a privilegiar-se as ofertas em bolsas de valores e as subscrições públicas, seja no mercado nacional, seja, simultaneamente no mercado doméstico e no mercado internacional.

Por outro lado, os concursos públicos deverão ser, em princípio, preferidos às negociações directas as quais só muito excepcionalmente deverão ser utilizadas como metodologia de privatização.

O Estado não abdicará, em qualquer caso, da iniciativa de desencadear uma OPV ou concurso público, independentemente de iniciativas desencadeadas por outras entidades.

A modalidade a adoptar nos diversos processos de privatização dependerá da ponderação de factores a importância da empresa a privatizar para a economia nacional, a necessidade de atrair accionistas detentores de tecnologia com relevância estratégica para a empresa/sector/economia nacional, a estrutura accionista de partida, a procura potencial ao nível do mercado de capitais, a avaliação, a defesa dos interesses accionistas e patrimoniais do Estado e a defesa dos interesses designadamente dos pequenos accionistas e dos trabalhadores.

Ainda em 1996 iniciar-se-ão as privatizações da Cimpor e da Tabacaria bem como se procederá à privatização da participação Estado no Banco Totta & Açores.

No decorrer de 1997, concluir-se-ão os processos de privatização iniciados em 1996 (v. g. Portugal-Telecom) e iniciar-se-ão os processos relativos a outras empresas, designadamente a Portucel, a Petrogal e, eventualmente, a ANA e a Transgás.

A receita das privatizações que se prevê alcançar em 1997 permite antecipar que o rácio da Dívida Pública em relação ao PIB confirme a sua trajectória descendente.

Decorrendo do próprio Programa de Privatizações e devido à necessidade de a tornar mais flexível e, por isso mesmo, mais conforme com um modelo de desenvolvimento que atribua um papel de importância primordial à iniciativa privada, sem prejuízo do objectivo de Justiça Social, ir-se-á proceder à alteração da Lei de Delimitação dos Sectores.

Política fiscal e administração financeira do Estado

A actuação do Executivo no decurso do ano de 97 continuará a pautar-se pela prioridade à introdução de mais justiça na repartição da carga tributária, designadamente através do desagravamento relativo da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho.

Paralelamente, a *política tributária* do Governo terá como uma das preocupações fundamentais a criação de condições propiciadoras de um acréscimo do investimento privado. Nesse sentido, procurar-se-á adoptar medidas de despenalização do capital reinvestido, conforme já previsto no Programa de Governo, bem como evitar situações de dupla tributação, ao nível das empresas e dos seus sócios.

Tendo em vista corrigir as injustiças fiscais existentes, o Governo continuará, em 1997, a actuar em duas frentes (objectivos instrumentais): melhoria da eficácia da Administração Fiscal e Alfandegária e correcção das disposições de legislação tributária que mais ferem o princípio da equidade.

Neste sentido, o Executivo irá actuar aos seguintes níveis:

- Implementar a nova estrutura orgânica do Ministério das Finanças;

- Investir no reequipamento informática do sistema tributário, reforçando simultaneamente, os seus meios humanos, designadamente nos serviços de inspecção;
- Implementar medidas articuladas tendentes a uma maior justiça fiscal, atendendo, nomeadamente, ao trabalho desenvolvido pela Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 6/94, de 7 de Abril, a qual apresentou contribuições positivas que merecerão uma adequada ponderação por parte do Governo;
- Rever globalmente o IRS, não apenas tendo em vista minorar as injustiças relativas existentes no que se refere aos rendimentos do trabalho, mas também com a preocupação de assegurar escolhas mais criteriosas no que concerne à concessão de benefícios, sem, todavia, se perder de vista a necessidade de reduzir o défice orçamental;
- Rever os sistemas de benefícios fiscais, reduzindo-se a sua proliferação e procurando-se dar-lhes estabilidade plurianual, por forma a não se aumentar a própria complexidade do sistema fiscal;
- Proceder a uma reapreciação da Contribuição Autárquica, do Imposto Sucessório e do Imposto de Sisa, no quadro de uma reforma gradual do sistema de avaliação de bens imóveis.
- Promover a implementação de um quadro global, privilegiado e coerente de promoção do investimento e da iniciativa económica nas Regiões Autónomas.

No atinente, ainda, à reforma da Administração Financeira do Estado, destacam-se as seguintes grandes linhas de orientação a prosseguir em 1997:

- Assegurar umas Finanças Públicas modernas, integradas na U.E. e, por isso mesmo, viradas para uma sociedade mais «privatizada», mais justa e mais descentralizada;
- Fazer evoluir, a prazo, a Direcção-Geral das Alfândegas para uma Direcção-Geral especializada nos impostos sobre o rendimento e o património, tendo em vista contribuir para uma maior eficácia;
- Implementar a reforma o Tesouro, designadamente mediante a criação do Instituto de Gestão do Crédito Público, por forma a que se venha a concretizar uma significativa redução dos encargos com a Dívida Pública;
- Reforçar a Inspecção-Geral de Finanças dos meios necessários a assegurar o combate eficaz pelo Estado à fraude fiscal;
- Privilegiar a metodologia do controlo da gestão de auditorias, reforçando-se (como, aliás, já resulta de legislação aprovada nesse sentido) os poderes de intervenção do Tribunal de Contas;

A necessidade de se assegurar uma mais eficaz gestão da Dívida Pública, por forma a que se venha a concretizar uma significativa redução dos seus encargos, apresenta-se da maior relevância, sobretudo quando se pretende conciliar a redução do défice orçamental com a verificação de uma taxa crescimento do investimento público, em 1997, não inferior à prevista para 1996; deve contudo ter-se presente que a evolução dos encargos da Dívida Pública depende, em larga medida, da evolução das taxas de juro e, por conseguinte, das condições de funcionamento do mercado monetário e financeiro.

Mercado de capitais

No que se refere ao mercado de capitais vários desafios têm que ser vencidos:

- Evitar os conflitos de competências decorrentes do excesso de regulamentação existente, o que levará à revisão de alguns aspectos do que se convencionou designar de «Lei Sapateiro».
- Diversificar a oferta, não apenas com as operações de privatização, mas também tentando ser mais inovador no mercado da dívida pública, nomeadamente a partir da criação de um mercado de reporte sobre títulos de dívida pública.
- Alargar a base de investidores institucionais com a introdução de reajustamentos na política fiscal que contribuam para aumentar o aforro e o investimento no mercado de capitais, com base numa maior eficiência e numa crescente transparência processuais.
- Incentivar o que se convencionou designar de «overthecounter market», dando-se um maior relevo à figura do «dealer» e contribuindo-se, por essa via, para um aumento do volume de transacções no mercado de capitais.
- Incentivar as políticas de distribuição de dividendos, estudando-se, nomeadamente, toda a problemática da dupla tributação e contribuindo-se para uma maior dispersão do capital das empresas, nomeadamente e sempre que tal vier a ser considerado estrategicamente correcto, ao nível das empresas que fazem parte integrante do programa de privatizações.
- Consolidar grupos económicos nacionais que possam competir, com base em critérios de eficiência, com as empresas concorrentes originárias dos nossos parceiros comerciais.
- Titular, no que se refere ao mercado hipotecário, os activos de longo prazo das instituições financeiras, o que permitirá desenvolver o mercado de crédito à habitação (titularização e securitização) havendo, simultaneamente, necessidade de se estudar outras hipóteses de titularização, designadamente a possibilidade de o mercado português estender este processo a outros tipos de crédito, nomeadamente ao crédito ao consumo.
- Estimular a cotação de empresas estrangeiras, numa perspectiva de crescente internacionalização da economia portuguesa.

Impor-se-á uma adequada **articulação com outros Ministérios** nalgumas áreas, designadamente:

- Com Ministério da Economia na implementação do programa da recuperação das empresas em situação económica difícil que sejam consideradas viáveis, numa perspectiva de médio e longo prazos;
- Com o Ministério da Solidariedade e Segurança Social na recuperação das dívidas à Segurança Social e ao Estado e na reforma global do Sistema de Segurança Social;
- Com a Secretaria de Estado da Administração Pública na reforma gradualista da Caixa Geral de Aposentações e da ADSE.

Competitividade e internacionalização

A formulação da política económica não assume a forma de um conjunto alargado de medidas intervencio-

nistas, mas, antes, uma construção paciente, sistemática e ousada, de um novo conjunto de «regras do jogo», de práticas, de alterações de natureza institucional que mobilizem o conjunto dos agentes económicos para colaborarem activamente, de acordo com os seus interesses e capacidades, no objectivo comum de criar uma base económica competitiva e dinâmica em Portugal.

Neste sentido, as opções gerais da política económica deverão ser orientadas de acordo com os seguintes **princípios gerais**:

- Valorização da produção nacional, apoiando os ajustamentos necessários à inserção em mercados abertos e competitivos e articulando o desenvolvimento integrado das diversas actividades económicas, e destas com outras actividades (científicas e técnicas, culturais e sociais, nomeadamente), garantindo uma coexistência equilibrada e profícua dos diferentes segmentos empresariais (micro, pequenas médias e grandes empresas);
- Afirmação na economia portuguesa das condições para a regulação eficiente de uma economia de mercado dinâmica, onde sejam asseguradas de forma progressivamente endógena a igualdade material no desenvolvimento das empresas, designadamente através da defesa das regras de concorrência, o respeito pelos direitos dos consumidores e dos trabalhadores e a preservação do ambiente e do património natural;
- Reconhecimento da superioridade das empresas e do mercado sobre o Estado, na orientação dos investimentos e na definição dos negócios, construindo políticas com carácter cada vez mais horizontal, não privilegiando sectores mas empresas, independentemente da sua natureza e proveniência, circunscrevendo as intervenções mais voluntaristas do Estado quer a sectores em crise — em que tais acções devem ter um carácter transitório — quer a sectores emergentes (eco-indústrias, tecnologias de informação, bens de equipamento), em que seja necessário um apoio e uma acção de carácter estratégico mais forte;
- Consideração da empresa como um espaço privilegiado de transformação na medida em que o conjunto das tendências apontadas lhe conferem uma posição central nas mudanças a operar e nos desafios a enfrentar; a construção de novos factores competitivos e de formas enriquecidas de trabalho, produção e remuneração, bem como a viabilização de uma especialização internacional mais adequada às tendências mundiais, só será possível com uma revalorização da empresa como realidade social, com novas relações laborais e com formas de gestão mais eficientes e maior alcance estratégico;
- Reforço da capacidade de afirmação nos mercados externos e em mercados internos concorrenciados, tendo em atenção que internacionalizar é não só exportar em maior quantidade e valor mas também exportar para mais e melhores mercados, ter presença junto dos mercados, encontrar parceiros externos valorizados, captar investimento directo estruturante, deslocalizar processos de produção de acordo com a estratégia competitiva de cada empresa;

- Prioridade à qualidade e à inovação e aposta activa em factores ligados à investigação e desenvolvimento, à diferenciação do produto, às economias de escala e às economias de gama e que, ao nível estritamente empresarial, crie incentivos para o alargamento da cadeia de valor e estimule a criação de mais e melhores postos de trabalho que contribuam para a geração de maior valor acrescentado e o aumento da produtividade da mão de obra;
- Aposta clara no papel dos recursos humanos, na sua formação e na sua qualificação para a realização dos objectivos pretendidos para o sector produtivo da economia; face à escassez relativa de recursos naturais que a caracteriza.

Assim sendo, são as seguintes as **opções gerais de política económica** destinadas a aumentar a competitividade, a diversificação do sector produtivo e a internacionalização do tecido produtivo de bens e serviços:

- Promover a concertação estratégica com entidades representativas dos vários sectores de actividade, motivando a participação e a co-responsabilização de representantes da actividade económica privada e procurando sensibilizá-los para a necessidade de assegurar um aumento sustentado da produtividade; esta disposição irá ter expressão na própria orgânica do ministério da economia, em que serão criados um conselho para o desenvolvimento económico e cinco conselhos sectoriais (indústria, construção, energia, comércio e turismo), prolongando-se numa atitude de concertação e diálogo permanentes;
- Promover a criação de condições que permitam a criação e a sustentação de uma envolvente económica, social, legislativa e administrativa, favorável ao investimento, e induzir estratégias empresariais abertas à inovação, à internacionalização e ao desenvolvimento de novos factores competitivos;
- Desenvolver o plano de acção de recuperação de empresas em situação económica e financeira difícil, conforme desenvolvimento apresentado em II.3;
- Acompanhar e avaliar os custos e oportunidades da globalização e da construção europeia para a economia portuguesa, criando condições para uma resposta coordenada, atempada e adequada à concorrência acrescida em mercados competitivos que permita minimizar os primeiros e maximizar as segundas;
- Promover uma política de internacionalização que reconheça às empresas o papel principal no esforço de internacionalização, atribuindo ao estado e aos sistemas de apoio à internacionalização um papel supletivo que requer uma maior dose de selectividade e, simultaneamente, uma actuação mais integrada; assumir, claramente, que, para que essa selectividade e capacidade de integração sejam eficazes, se exige aos agentes envolvidos uma maior capacidade de cooperação, concertação e parceria e uma maior eficiência; no tocante às medidas de incentivo à internacionalização das empresas, impõe-se lançar um processo tendente à clarificação e redefinição dos respectivos campos de actuação, tendo em vista a prossecução do

objectivo essencial de conferir à utilização desses mecanismos um mais dirigido sentido estratégico e uma maior operacionalidade;

- Promover a criação das condições necessárias à captação de iniciativas de investimento estrangeiro estruturante, fazendo surgir iniciativas que se articulem com o tecido empresarial e científico e técnico do país, que se enquadrem nas prioridades sectoriais do desenvolvimento económico e que contribuam para a internacionalização das PME;
- Promover e apoiar investimentos de natureza estruturante, apelando para a exploração de vantagens competitivas dinâmicas de médio e longo prazo, como a diferenciação do produto, a I&D, a promoção sustentada da produtividade, a flexibilidade organizacional e produtiva, o marketing e o domínio dos circuitos de comercialização e distribuição e a qualidade; não ignorando a importância das reestruturações defensivas dos sectores ou segmentos de mercado mais tradicionais, deve-se, cada vez mais, apostar em reestruturações ofensivas e em investimentos de cariz mais estruturante, visando, entre outras coisas, a correcção do perfil de especialização da economia portuguesa em favor das actividades com crescimento dinâmico da procura no mercado mundial, o alargamento da cadeia de valor, uma articulação efectiva entre tecnologias e mercados e/ou criação de novos factores competitivos, intangíveis e dinâmicos, e o reforço do grau de internacionalização da economia portuguesa; esta orientação é especialmente relevante num contexto actual de «ditadura da procura» e de globalização dos mercados;
- Definir procedimentos legislativos e regulamentares em matéria de concorrência e ordenamento das actividades económicas, acompanhado do reforço dos meios para o cumprimento eficaz dessas disposições;
- Consolidar e reforçar as medidas tomadas recentemente no sentido de melhorar a eficiência dos serviços na gestão dos sistemas de incentivos e dos programas de apoio aos diversos sectores — PEDIP, PROCOM, Programa ENERGIA, PAIEP, RETEX, etc. — garantindo prazos de resposta cada vez mais curtos e formas de contrato mais simples e integradas, promovendo a eficácia dos apoios concedidos, aumentando o rigor, a selectividade e a flexibilidade dos critérios de avaliação e adequando a natureza dos apoios às efectivas necessidades das empresas;
- Melhorar significativa o apoio às pme, nomeadamente pela reestruturação do papel do IAPMEI e da DGI, que deverão assumir uma intervenção mais alargada de informações e acompanhamento dos projectos e das empresas, mais ágil e flexível e menos burocratizada;
- Assegurar o cumprimento do programa de privatizações atendendo não só à sua importância como instrumento decisivo de redução do stock acumulado de Dívida Pública mas também ao importante papel que pode desempenhar no reforço e reestruturação do tecido produtivo nacional, na diversificação e consolidação do mercado de capitais, na melhoria da situação financeira das empresas e na competitividade da economia;

- Contribuir para a melhoria qualitativa — em termos, nomeadamente, de habilitações académicas e de níveis médios de qualificação, destreza, polivalência e motivação — dos recursos humanos empregues nas diversas actividades produtivas, incentivando e apoiando a consolidação de uma formação escolar de base mais forte, uma maior aproximação das escolas às actividades produtivas, a formação contínua ao nível do local de trabalho, etc.;
- Promover o desenvolvimento de infraestruturas e da oferta de serviços em áreas ligadas à engenharia e tecnologia industrial, à qualidade (normalização, metrologia, acreditação e certificação), à utilização racional da energia, à investigação, desenvolvimento e demonstração, à assistência técnica e à protecção da propriedade industrial;
- Participar na definição das políticas de ordenamento do território e protecção ambiental, promovendo os instrumentos adequados à realização dessas finalidades por forma a serem progressivamente endogeneizados como factores competitivos relevantes, especialmente no que respeita à actividade industrial;
- Definir e executar a política energética, visando a utilização dos recursos energéticos nacionais, a diversificação e a utilização racional das várias formas de energia e promovendo uma maior eficiência dos sistemas, processos e equipamentos ligados à produção, transformação, transporte, distribuição e consumo de energia, bem como a limitação dos efeitos nocivos da energia sobre o ambiente;
- Desenvolver uma acção concertada e sustentada que consolide a política de turismo, enquanto actividade transversal de alcance estratégico, tendo em vista conciliar os objectivos económicos do desenvolvimento turístico com a gestão e conservação da base de recursos indispensável à sua existência e com as realidades de natureza social e cultural fundamentais para a qualificação, diversificação e competitividade da oferta turística nacional;
- Adequar as estruturas e serviços da administração pública e, em particular, do ministério da Economia e das suas Direcções Gerais às necessidades de maior operacionalidade, maior aproximação às empresas e melhor resposta aos desafios e estímulos dos agentes económicos. Nesta perspectiva, dever-se-á incentivar uma forte cooperação e diálogo entre o sector público e o sector privado e viabilizar um diálogo permanente com grupos industriais de base nacional e com o investimento estrangeiro estruturante.

Agricultura, silvicultura e pescas

Enquadramento

A evolução da **actividade agrícola**, incluindo a pecuária, no quinquénio 1990-95 permite tecer as seguintes considerações acerca da situação do sector:

- Queda do valor acrescentado (VABpm) no período 1991/93 (— 0.8%/ano) devido ao efeito conjugado da estagnação dos preços agrícolas — que contribui significativamente para o decréscimo da

inflação do conjunto da economia — e de decréscimos da produção, em especial da produção vegetal (27.5% em 1992/93) devido a condições climáticas instáveis e desfavoráveis e início de retoma em 1994/95;

- Decréscimo de 3.5% no Investimento do período, especialmente forte nos anos 1991/93, explicado entre outros factores pela transição dos ajustamentos estruturais vindos do QCA I, pelas perturbações de adaptação no arranque do novo Quadro Comunitário de Apoio e pelas expectativas negativas dos agentes económicos, dada a evolução de factores exógenos não controlados pelo sector (clima, taxa de juro real e perda nos termos de troca) não obstante a recuperação verificada em 1994/95;
- Redução do peso da população activa do sector (11.2% em 1995 contra 16.9% em 1990);
- Aprofundamento de uma estrutura dual em que, conjuntamente com um elevado número de explorações de *pequena dimensão*, familiares e onde os seus membros trabalham fundamentalmente a tempo parcial caracterizando-se por alguma *desorganização produtiva*, está a surgir uma actividade agrícola e florestal cujo principal objectivo é a *criação de excedente* para venda no mercado e que apresenta características de *organização empresarial*;
- Aumento da dimensão média da SAU das explorações (8.6 ha em 1993 contra 7 ha em 1990);
- Recuperação do Rendimento Líquido da Actividade Agrícola por UTA (30% em 1994/95), depois de quebras sucessivas em 1991/93;
- Forte agravamento do saldo das trocas externas em 1991/92 e recuperação nos anos mais recentes;
- Recuperação das Indústrias de Alimentação e Bebidas desde 1994 (em particular no 2.º semestre), depois de uma situação de relativa estagnação nos dois anos precedentes.

Pode concluir-se que o sector agrícola já iniciou um período de recuperação, quer ao nível da produção, quer ao nível do rendimento, com reflexos directos no investimento e na melhoria do saldo das trocas externas. Apesar da situação estar controlada no que respeita à BSE, a recuperação económica do sector pode atenuar-se, em especial no 2º semestre de 1996.

No que respeita à **actividade florestal**, a situação recente pode sintetizar-se do seguinte modo:

- Défice de produção lenhosa para fazer face às necessidades da indústria transformadora (com ênfase para a serração, a pasta e o papel);
- Decréscimo dos preços da madeira de Pinheiro e Eucalipto, seguindo o comportamento dos preços da pasta de papel nos mercados internacionais, havendo já indícios de recuperação;
- Baixos níveis de utilização da capacidade produtiva das indústrias, que dependem da produção lenhosa (75% para a serração, 82% para a cortiça, 88% para a pasta e 90% para o papel e cartão);
- Redução progressiva do excedente das trocas externas.

Na **actividade das pescas**, cuja produção se baseia fundamentalmente na exploração dos recursos existentes

em águas nacionais e na exploração dos recursos nas águas internacionais e de países terceiros verifica-se:

- Decréscimo de 21% na produção de pescado, no período compreendido entre 1991 e 1995, devido principalmente aos fortes constrangimentos no acesso a pesqueiros externos;
- Estabilidade da produção originária de águas nacionais, não revelando capacidade para suprir as perdas da produção em pesqueiros externos;
- Frota pesqueira, em especial a de pesca ao largo (redução de 55% na sua capacidade), em processo de reestruturação e modernização, tendo-se em vista a sua compatibilização com os recursos disponíveis, a sua adequação às oportunidades de pesca oferecidas e a introdução de factores racionalizantes no processo de captura, acondicionamento e transporte do pescado;
- Peso diminuto, evolução irregular e grande concentração (ameijoas boas) da produção aquícola, tanto no que se refere à que se opera na rede hídrica continental como a que se realiza nas águas salobras e costeiras;
- Concentração da indústria transformadora dos produtos da pesca, fundamentalmente na produção de conservas (de atum) e congelados;
- Dificuldade de expansão da procura de conservas portuguesas nos mercados tradicionais;
- Elevada concentração e falta de dinamismo da oferta em produtos tradicionais como conservas de sardinha e alguns produtos congelados (bacalhau, sardinha, camarão);
- Elevado nível de crescimento das importações de produtos da pesca, particularmente nos últimos anos;
- Dinamismo recente do investimento no sector, o qual se dirigiu preferencialmente para a construção de novas embarcações, para a modernização de unidades da indústria transformadora e para projectos aquícolas.

Opções de política

A política a implementar no que se refere à **actividade agro-alimentar e florestal** basear-se-á numa estratégia que procurará enquadrar e articular os diferentes sistemas de produção agrícola e florestal existentes: a actividade agrícola em unidades familiares de pequena dimensão e a actividade agrícola empresarial.

Em termos de *eficiência económica* o primeiro sistema de produção não apresenta, em geral, viabilidade enquanto actividade económica produtiva. Todavia, absoluta necessidade de articular os dois sistemas obriga a reconsiderar, de forma muito selectiva, o sistema de incentivos em vigor. A criação de pluriactividade agro-industrial e a valorização da multifuncionalidade agrícola contribuirá para «especializar» o sistema de incentivos de uma forma mais criteriosa, ao distinguir a eficiência económica da equidade agro-ecológica.

Com efeito, é o desenvolvimento de uma agricultura multifuncional, de plurirendimento, que mais pode contribuir para o reforço da tipicidade de certos produtos alimentares cuja produção é, em geral, de pequena dimensão e apresenta custos elevados (certo tipo de produtos com denominação de origem, por exemplo).

Acresce ainda que esta agricultura está fracamente integrada na cadeia alimentar, isto é, pode apropriar-se do

valor acrescentado com menor repartição nos sectores a jusante. Por outro lado, é uma actividade que pode ser suportada também por outras fontes de rendimento: a floresta, que pode também estar associada à caça, o turismo rural, o artesanato, são actividades complementares que têm vindo a aumentar a sua importância.

No que respeita à actividade agrícola e florestal de características empresariais e que mostra já algum nível de organização produtiva estando, portanto, integrada a nível económico, nomeadamente através da Indústria Agro-Alimentar, a questão coloca-se ao nível do reforço da competitividade, tendo sempre presente a pequena dimensão do país e o seu carácter periférico, isto é, afastado dos mercados mais ricos da Europa Central.

A produção agro-alimentar de bens diferenciados apresenta, hoje em dia, alguma diversidade: os bens que, tendo importância económica no mercado doméstico, podem vir a sofrer com a forte agressividade de empresas mais fortes de outros Estados-Membros como é o caso dos laticínios ou do tomate (com possibilidade de gestão das quotas) e eventualmente da pecuária extensiva (bovinos e ovinos); os que têm mostrado alguma capacidade competitiva tendo conquistado pequenas franjas de quotas de mercado a nível comunitário como é o caso do vinho; finalmente, os que têm potencial para competir com países com condições naturais semelhantes, como é o caso de Espanha e Itália, baseados num aumento de competitividade através de economias de escala, de preços baixos ou produto diferenciado, como é o caso dos hortícolas, frutícolas e azeite.

Assim, as opções de política são:

Actividade agro-alimentar e florestal:

- A organização e estruturação da agricultura multifuncional, tendo presente que os agentes estruturadores são aqueles que podem ter acesso aos mercados, designadamente as organizações e os agrupamentos de produtores, podendo as cooperativas constituir agentes potencialmente estruturantes e concentradores da oferta ao nível dos mercados regionais, só cumprindo, no entanto, esta função se tiverem capacidade de prosseguir um comportamento económico com características empresariais;
- O reforço da competitividade das produções agro-alimentares em organização empresarial, com capacidade competitiva, actual ou potencial, nos mercados externos.

Actividade das pescas:

- A criação de condições para assegurar a sustentabilidade do Sector, através de uma correcta exploração dos recursos, quer ao nível das pescas quer ao nível da aquacultura.

Medidas de política

Actividade agro-alimentar e florestal:

O conjunto de medidas a implementar assenta em três pressupostos essenciais: a aposta na produção de qualidade; de modo a atingir franjas de consumidores cada vez mais exigentes, a promoção de uma orientação fortemente exportadora que possa consolidar economias de escala internas, a continuação do esforço de ajustamento, por um lado, e de diversificação, por outro, nas empresas do sector florestal de modo a adaptar a oferta às novas condições

dos mercados externos. Admitindo uma orientação exportadora para certos produtos e segmentos de mercado específicos, haverá que dar realce particular ao problema dos recursos humanos, avançando para esquemas de parceria entre produtores e instituições científicas, particularmente no que respeita à tecnologia de alimentos.

Os sistemas de apoios e incentivos a desenvolver terão em conta a definição de actividades económicas prioritárias e o reforço a apoios específicos a actividades com carácter estruturante, e bem assim uma forte selectividade no apoio financeiro ao desendividamento, procurando evitar-se duplicações nas ajudas.

As medidas a implementar serão pois:

Agricultura multifuncional:

- Desenvolvimento de incentivos que promovam a tipicidade de certos produtos regionais em associação com a valorização de outras funções agro-ecológicas da agricultura;
- Definição de incentivos específicos aos agentes (OP e AP ou outras empresas e associações) que garantam a estruturação do tecido económico e promovam o desenvolvimento da agricultura multifuncional.

Agricultura estruturada empresarialmente:

- Expansão e melhoria do regadio e a da sua tecnologia por forma a aumentar a produtividade (ou seja, reforço de economia de escala) a reduzir os custos e, ao mesmo tempo, criar novos produtos que permitam reter um maior valor acrescentado;
- Estimulo à criação de unidades promotoras e de venda, não só para o mercado doméstico mas para o exterior, baseado na marca de origem do produto: importância decisiva às plataformas logísticas de venda, que mostram grande capacidade de concentração de oferta e flexibilidade de distribuição;
- Reforço do Programa relativo ao Sistema Integrado de Apoio Contra a Aleatoriedade Climática (SIPAC), consubstanciada através das seguintes acções, Seguro de colheitas, Compensação de calamidades e Fundo de calamidades (a ser criado em parceria com os produtores);
- Reforço do Apoio à Actividade Agrícola, Pecuária e Agro-Industrial ao nível de linhas bonificadas de desendividamento, quer no curto, quer no médio/longo prazo;
- Reforço da capacidade de intervenção na sanidade animal;
- Atração de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) através de unidades integradas (produção/trans formação/comercialização), beneficiando os agentes nacionais da transferência de tecnologia, bem como da possibilidade de expansão de circuitos comerciais.

Actividade das pescas:

Pesca:

- Prosseguimento do esforço de gradual ordenamento da actividade pesqueira;
- Intensificação da pesquisa de novos pesqueiros e espécies alternativas, abrindo caminho à exploração dos recursos de maiores profundidades e avaliando as possibilidades da pesca pelágica em termos de dimensão, volume e qualidade;

- Apoio à pesca costeira enquanto segmento prioritário, tendo em atenção a sua importância em termos de dimensão, volume e qualidade;
- Melhoria das condições de trabalho e de conservação de pescado nos portos e lotas;
- Prosseguimento dos apoios destinados à verticalização e consolidação das organizações de produtores.

Aquacultura:

- Ao nível das águas interiores, privilegiar iniciativas que tenham por objectivo progredir no aproveitamento de certas espécies, com relevo particular para as da fauna indígena que se enquadrem em sistemas integrados de produção;
- Fomento da investigação aplicada nos diversos domínios da aquacultura, bem como apoio às experiências piloto, com realce para as acções de parceria entre a investigação e a produção;
- Desenvolvimento de uma rede de depuradoras e centros de expedição para apoio às culturas de bivalves;
- Prosseguimento dos apoios destinados à verticalização e consolidação das organizações de produtores.

Produtos transformados da pesca:

- Desenvolvimento de uma estratégia de diversificação de produção;
- Intensificação da promoção de qualidade junto do produtor e do consumidor;
- Prosseguimento dos apoios destinados à verticalização e consolidação das organizações de produtores.

Paralelamente prosseguirá a adequação da **legislação** relativa ao sector e às estruturas do Ministério:

- Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário (Legislação complementar);
- Lei de Bases da Floresta (Regulamentação);
- Legislação das cooperativas agrícolas e agro-industriais (Alteração para o seu acesso a meios financeiros no mercado de capitais);
- Legislação regulamentadora da pesca em águas interiores;
- Legislação relativa ao regime jurídico da actividade da pesca e das culturas marinhas;
- Legislação relativa ao regime jurídico do trabalho a bordo;
- Legislação regulamentadora do QCA II;
- Lei orgânica do MADRP (publicação dos diplomas regulamentares e sua implementação).

Acções a implementar em **articulação com outros Ministérios:**

- Com o Ministério do Ambiente quanto às normas ambientais relativas ao sector agrícola e agro-industrial e aos condicionamentos impostos pelas áreas de paisagem protegida sobre o exercício da actividade agrícola e agro-industrial;
- Com o Ministério da Ciência e Tecnologia, no sentido de serem criadas iniciativas horizontais no domínio das ciências agrárias e respectivas tecnologias de aplicação, quer ao nível de novas

culturas, de criação de centros de apoio às tecnologias de rega, assim como no domínio da aquacultura;

- Com o Ministério da Saúde, quanto às normas que deverão regular as relações entre os domínios da saúde veterinária e da saúde pública;
- Com o Ministério da Economia, quanto às regras de relacionamento e intervenção em matéria de fiscalização das actividades económicas, por um lado, e quanto aos incentivos e critérios respectivos relativos à promoção de produtos nacionais no estrangeiro;
- Com o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, quanto à programação e gestão do PPDR, em particular as matérias relativas ao desenvolvimento local e rural;
- Com o Ministério para a Qualificação e Emprego, quanto à programação e gestão das medidas activas de emprego e mercado social de emprego em zonas rurais com problemas críticos de emprego.

Indústria

Enquadramento

Das principais **debilidades estruturais** que poderão estar na base de um adiamento, mais ou menos prolongado da recuperação da indústria portuguesa relativamente ao quadro especialmente recessivo de 1993 podem destacar-se, pela sua importância no dinamismo futuro da actividade económica, em geral, e da indústria, em particular:

- Uma estrutura industrial em que ainda têm expressão significativa sectores e actividades orientadas para mercados saturados, onde se faz sentir uma cada vez maior concorrência dos países de mais baixos salários, (sueste asiático e leste europeu) e onde o domínio dos factores dinâmicos de competitividade é ainda muito limitado;
- A centragem da cadeia de valor no ciclo de fabricação e transformação, recorrendo a mão de obra barata, verificando-se um subdesenvolvimento tecnológico e comercial, em termos de I&D e concepção de produtos, a montante, e de marketing, comercialização e distribuição, a jusante;
- Um reduzido investimento humano e financeiro em I&D, sendo além disso diminuta a participação das empresas nestas actividades e na aplicação dos seus resultados;
- Baixos níveis de produtividade devido à insuficiente formação, qualificação, polivalência e motivação de grande parte da mão de obra, às insuficiências da capacidade de gestão e organização, ao baixo nível tecnológico, ao elevado preço do investimento, à relação tradicional entre produtividade e salários, onde aquela assume um papel passivo, etc.;
- Insuficiente desenvolvimento da cooperação industrial à escala regional, nacional, europeia e internacional, quer entre empresas industriais, quer entre empresas, associações empresariais e, embora em menor grau, infraestruturas tecnológicas de apoio, quer entre empresas e infraestruturas de educação e formação profissional;
- Reduzida dimensão e presença dos grupos industriais de base nacional, colocando dificul-

dades acrescidas à reestruturação empresarial e à adaptação dinâmica e ofensiva às mutações da procura mundial;

- Sistema fiscal desincentivador do risco na produção de bens e serviços não financeiros;
- Desequilíbrio na estrutura financeira de um número muito significativo de empresas, reflectido num elevado nível de endividamento fortemente polarizado em créditos bancários de curto prazo e resultante de uma insuficiente dotação de capitais próprios e do elevado «prémio de risco» associado ao crédito às empresas em situação difícil («racionamento» do crédito, taxas de juro elevadas, pesadas garantias reais e formas rigorosas de acompanhamento da gestão);
- Desequilíbrio do processo de internacionalização das empresas, faltando ou sendo escassas no tecido empresarial nacional algumas das formas típicas de envolvimento internacional das economias mais desenvolvidas: reduzido investimento português no estrangeiro, excessiva dependência dos mercados tradicionais e limitada capacidade de penetração em novos mercados;
- Insuficiente reflexão estratégica, quer nas empresas quer nos organismos económicos da administração central, sobre o desafio das «novas fronteiras» geográficas e organizativas.

Opções de política

A nova política industrial será formulada sem clivagens desnecessárias, quer com o caminho de modernização encetado nas duas últimas décadas, quer com as iniciativas em curso no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio, valorizando, antes, as amplas possibilidades de reformulação, ajustamento e reorientação que podem ser utilizadas com base nos novos objectivos traçados e na valorização das lições da experiência.

Deste modo as **opções de política** para o sector são as seguintes

- Acompanhar, activamente, a globalização dos mercados e o processo de integração europeia, criando condições para uma resposta coordenada (poderes públicos e iniciativa privada), atempada e adequada (não reactiva) à concorrência acrescida em todos os mercados e à necessidade de aceleração e reequilíbrio da participação das empresas industriais no processo de internacionalização da economia portuguesa, o qual neste contexto, deve ser entendido como o principal «catalisador» do desenvolvimento industrial português, assim como a competitividade deve ser entendida como o seu «acelerador global»;
- Incentivar uma atenção permanente ao progresso sustentado da produtividade como condição imprescindível para o sucesso do processo da «convergência estrutural» e para a melhoria progressiva do nível salarial relativo no contexto europeu; em vez de se encontrar na moderação salarial uma justificação para performances fracas ou apenas razoáveis ao nível da produtividade, é necessário encontrar na promoção sistemática desta, a capacidade para ajustar as empresas a níveis de salários e qualificações mais elevados, melhorando-se, potencialmente, os seus níveis de rentabilidade e de competitividade;

- Procurar promover, num contexto de «ditadura da procura» e numa lógica de promoção e orientação preferencial para as condições de «software», em detrimento de uma opção por uma renovação sistemática do *hardware*: o alargamento da cadeia de valor na indústria portuguesa (melhorando o seu desempenho em termos tecnológicos e comerciais); a inovação empresarial contínua no produto, processo, organização e gestão, e/ou a criação de novos factores competitivos, dinâmicos e intangíveis (I&D empresarial e engenharia de processos e produtos, marketing, design, marca, distribuição, redução do «time to market», redes de subcontratação, flexibilidade, qualidade, valorização dos recursos humanos, sistema de informação moderno e eficaz, internalização dos factores ambiente e energia como vantagens competitivas a serem exploradas pelas empresas, etc);

Medidas de política

- Consolidar e reforçar as medidas para a melhoria da eficiência dos serviços na gestão dos sistemas de incentivos e dos programas de apoio à indústria (garantindo prazos de resposta mais rápidos e formas de contrato mais simples e integradas com as empresas) e para a eficácia dos apoios concedidos (aumentando o rigor, a selectividade e a flexibilidade dos critérios e adequando a natureza dos apoios às efectivas necessidades das empresas);
- Reorientar a actuação das duas sociedades de capital de risco participadas pelo IAPMEI — a NORPEDIP e a SULPEDIP —, vocacionando-as para o apoio a projectos inovadores, de elevado efeito de demonstração potencial e afastando-as, progressivamente, do tipo de apoios que prestaram no passado a empresas em dificuldade extrema e de recuperação muito problemática
- Criar condições fiscais e financeiras que melhorem o potencial de rentabilidade dos capitais aplicados na indústria, gerando um clima mais favorável ao investimento, à aceitação de riscos e ao reequilíbrio da estrutura financeira das empresas; este, com efeito, só é possível com um aumento significativo e uma diversificação dos capitais directamente nela investidos e isto, por sua vez, só será possível se os investidores (incluindo a banca) estiverem dispostos a assumir riscos acrescidos e se o mercado de capitais tiver uma evolução muito diferente, em termos de organização, credibilidade e dinamismo, daquela que conheceu na sua fase mais recente;
- Promover a reestruturação do INETI e a realização de iniciativas visando a discussão e avaliação do papel e do modelo institucional e organizativo das infraestruturas tecnológicas;
- Incentivar e apoiar, **nomeadamente através do PEDIP II**, a cooperação empresarial, quer entre empresas, quer entre estas e as associações empresariais e/ou regionais, o sistema educativo e de formação profissional e as infra-estruturas de I&D;
- Favorecer a formulação de estratégias empresariais e o alargamento do horizonte temporal do cálculo económico na indústria;

- Viabilizar um diálogo permanente com grupos industriais de base nacional e com o investimento estrangeiro estruturante;
- Estimular o desenvolvimento das indústrias de bens de equipamento e das tecnologias ambientais, nomeadamente no âmbito do PRODIBETA;
- Criar o Conselho Sectorial da Indústria.

Importa, ainda, referir que os desafios colocados à política industrial portuguesa exigem uma perspectiva de permanente articulação com as outras políticas de regulação e desenvolvimento, nomeadamente a política social, a política de educação e formação profissional, a política de ciência e tecnologia e a política regional, ao nível nacional e comunitário.

Comércio

Enquadramento

O sector do comércio é constituído por um tecido empresarial marcado por fortes heterogeneidades, que tem sido percorrido, na última década, por transformações estruturais aceleradas e de forte intensidade, seja no desenvolvimento de novas formas de distribuição e de cooperação empresarial, seja na introdução de novas tecnologias.

Trata-se de um sector

- Constituído por numerosas pequenas e, sobretudo, micro empresas (em termos físicos e de meios humanos);
- Dominado por unidades de base familiar que utilizam instrumentos de gestão e métodos de organização pouco estruturados e absorvem uma mão de obra com baixos níveis de qualificação e de preparação técnico-profissional;
- Fortemente concentrado em Lisboa, Porto, Setúbal e Aveiro e nos produtos alimentares;
- Onde são ainda muito numerosas as empresas com uma organização precária e uma gestão incipiente, caracterizada, na maior parte dos casos, por um fraco domínio das variáveis que compõem o *retailing mix*, jogando predominantemente com o factor preço e descurando os aspectos mais ligados às redes de distribuição, ao serviço prestado no momento da venda e pós-venda, à possibilidade de venda de produtos que não sejam susceptíveis de serem oferecidos pelas grandes superfícies, ao marketing, à segmentação do mercado, ao posicionamento estratégico dos seus produtos no mercado, às campanhas de promoção, envolvendo bens e a própria imagem da empresa, às novas formas de negócio como o *franchising*, etc, por um inadequado controlo do negócio, não se conseguindo definir, expeditamente, os produtos onde se perde e onde se ganha dinheiro, e por uma fraca capacidade de inovação, entendida no seu sentido mais lato, englobando produtos, organização, metodologias, formas e técnicas de gestão e processos;
- Dotado, ao nível do pequeno comércio, de fraco grau de associativismo entre empresas, de reduzida cooperação com as associações empresariais do sector e com as infraestruturas de educação e formação profissional;
- Onde, paralelamente, se verifica um rápido crescimento (segundo de perto padrões europeus) da

grande distribuição, das grandes superfícies e de novas formas de negócio como o *franchising* (no entanto, na sua grande maioria associadas a empresas estrangeiras), as lojas de conveniência, os sistemas de vendas à distância etc., gerando uma estrutura dualista em termos de capacidade empresarial e competências de gestão, de graus de modernização, dinamismo e iniciativa, de abordagem do mercado e de perspectivas de evolução futura;

- Onde, devido a este último aspecto, está a emergir um processo de já visível em alguns segmentos sectoriais, que prenunciam sinais claros de modernização e melhoria de rentabilidade deste sector (reforço cooperativo orientado para a constituição de agrupamentos empresariais vocacionados para compras em comum e outras funções económicas, desenvolvimento do sucursalismo e de novas fórmulas de negócio como o *franchising*, as lojas de discount ou de desconto, as lojas de conveniência, as vendas à distância, as vendas directas multinível, etc.);
- Onde se verifica uma certa regressão do emprego associada, contudo, não só à reestruturação do sector mas também à evolução da situação macroeconómica e que se reflecte também desfavoravelmente nas expectativas dos empresários.

Constata-se assim as dificuldades, sobretudo de natureza estrutural que o pequeno comércio enfrenta para se modernizar e adaptar ao novo enquadramento.

Opções de política

Assim, atendendo às características actuais do Comércio e ao seu papel nuclear no funcionamento e crescimento das economias, na vivificação dos espaços urbanos, no funcionamento da sociedade e na criação de emprego, o Governo definiu como **prioridades** da política para o sector:

- Regular o mercado, acautelando um eficaz desempenho, a lealdade das práticas comerciais, a prevenção e fiscalização das infracções e o equilíbrio das diferentes formas de comércio e contribuindo para o ordenamento do território;
- Criar um enquadramento legislativo rigoroso e eficaz, nomeadamente no que concerne ao respeito pelas regras da concorrência;
- Criar condições para o bom funcionamento das empresas, sustentando um adequado ambiente fiscal e financeiro, promovendo a assistência técnica e disciplinando as condições de acesso e de exercício da actividade;
- Promover a consolidação e fortalecimento das pequenas e médias empresas, como segmento indispensável à reconquista do mercado nacional, numa estratégia geradora de emprego, integradora da distribuição com as pequenas e médias empresas agrícolas e industriais e promotora da cooperação inter-empresarial;
- Dignificar o estatuto do empresário do comércio, incentivando a requalificação das unidades comerciais, prestigiando as lojas tradicionais, reorientando a formação profissional e atraindo jovens empresários para o comércio;

- Favorecer as condições de parceria, promovendo a participação e a cooperação empresarial através da promoção do associativismo
- Garantir a coesão económica e social, defendendo o estabelecimento de mecanismos complementares de apoio social ao comerciante e assegurando uma presença interveniente do sector nos órgãos de concertação estratégica;
- Garantir a utilização plena de todas as normas de protecção consentidas pelo direito internacional, como factor de apoio à produção nacional.

Medidas de política

Como principais **intervenções**, o Governo promoverá:

- A revisão do PROCOM, tendo como objectivo prioritário adequá-lo às necessidades reais das empresas, sobretudo na promoção da sua modernização, reconversão e consolidação;
- A instituição de um conselho para o comércio apoiado em mecanismos de observação e acompanhamento da realidade comercial;
- O desenvolvimento do Observatório do Comércio;
- O desenvolvimento de uma política de qualificação dos activos, quer através de uma intervenção directa, quer através da concertação estratégica com as associações patronais e sindicais do sector;
- A reanálise do actual quadro legislativo regulamentador do sector, com o objectivo de corrigir, articular e clarificar as regras para o exercício da actividade;
- A adequação da estrutura da Administração Pública do sector às necessidades de maior operacionalidade, maior aproximação às empresas e melhor resposta aos desafios e estímulos dos agentes económicos.

Turismo

Enquadramento

Em Portugal, o sector do turismo representa cerca de 7,9 % do PIB e emprega, directamente, cerca de 5,6 % da população activa.

Como suas características principais destacam-se:

- Aumento da oferta em paralelo com a degradação da procura, propiciando aos grandes operadores a possibilidade de exercer uma elevada pressão sobre os preços, os quais se vêm degradando progressivamente;
- Desenvolvimento desintegrado e desarticulado da oferta, revelando uma concentração turística em zonas já sobrecarregadas, um incremento de indústria paralela, uma dependência da natureza (sol/praias) que conduz à sazonalidade e uma falta de coordenação com outras actividades necessariamente associadas ao turismo como a animação, os serviços designadamente o comércio, o desporto, a cultura (artesanato, gastronomia, tradição, história, etc.);
- Baixo nível da captação da despesa turista/dia e em decréscimo nos últimos anos, reflectindo-se numa quota no turismo internacional mais baixa em termos de receitas do que em termos de número de chegadas de estrangeiros e num menor valor acrescentado e qualidade da actividade turística em Portugal;

- Aumento da concentração das chegadas de turistas provenientes dos cinco principais mercados, tornando a actividade turística nacional mais permeável às flutuações das economias daqueles países;
- Fraco nível de investimento, devido a um quadro legal obsoleto e a mecanismos de apoio financeiro rígidos e pouco atractivos;
- Envolvente externa recente pouco favorável (abrandamento do crescimento económico e a persistência de níveis elevados de desemprego), designadamente pela diminuição do rendimento disponível das famílias nalguns mercados tradicionalmente emissores e pela emergência de novos mercados altamente concorrenciais (Países de Leste e América Latina/Caraíbas);
- Insuficiência de acções de formação a nível nacional, justificando-se o reforço de entidades intervenientes e de equipas moveis pluridisciplinares com cursos intensivos de curta duração;
- Degradação da situação económico-financeira das empresas turísticas portuguesas, com rendibilidade média do capital próprio decrescente, cada vez maior peso dos capitais alheios e insuficiência dos fluxos de caixa operativos face aos elevados encargos financeiros e dividendos, em especial na região do Algarve, para as empresas de menor dimensão e para as que operam com contratos de exploração ou de gestão.

Não obstante esta situação, o sector do turismo em Portugal detem fortes potencialidades associadas a uma imagem de destino turístico já consolidado, à qualidade dos recursos naturais, à qualidade do produto turístico, à profissionalização e qualificação dos recursos humanos e à segurança interna.

Opções de política

Portugal não pode, por isso, desperdiçar a oportunidade que a sua excelente posição geográfica lhe oferece, nem enjeitar as possibilidades de desenvolvimento que a sua natural vocação turística lhe comete. Para isso, há que promover a qualidade do seu turismo e assegurar a sua competitividade.

Não carece, pois de sentido, o objectivo de consolidação da imagem de Portugal como um destino turístico de qualidade, diferenciado e competitivo. É, no entanto, indispensável a adopção de medidas no sentido da preservação dos recursos naturais, da articulação das políticas sectoriais, da qualificação cada vez maior dos recursos humanos, do estímulo à criatividade e iniciativa dos empreendedores do turismo, tendo presentes a defesa do consumidor, mas favorecendo a estabilização e crescimento controlado dos níveis de fluxo turístico e não comprometendo a competitividade das empresas do sector nos diversos mercados.

Neste quadro, as novas **orientações políticas**, no domínio da actividade turística, deverão apontar, em termos de objectivos, para a necessidade de:

- Aumentar o volume de chegadas e dormidas;
- Aumentar a receita média por turista e por dia;
- Aumentar o tempo médio de estadia e para a diminuição da sazonalidade.

Medidas de política

Face a estas orientações, as **medidas de políticas** para a área do turismo, incidirão, fundamentalmente na:

- Diversificação dos mercados, envolvendo, simultaneamente, a consolidação de posições nos mercados tradicionais (Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Holanda) e o desenvolvimento de novos mercados (Itália, Catalunha e País Basco, Estados Unidos, Brasil e o Leste Europeu);
- Diversificação dos produtos oferecidos, conforme o seu potencial de desenvolvimento, assumindo a existência, simultânea, de produtos prioritários (sol e praia, golfe, congressos e incentivos, turismo cultural, especialmente o associado aos centros históricos de Lisboa, Porto, Coimbra, Évora e Braga) e de produtos de segunda linha (turismo rural, turismo religioso, turismo cinegético, turismo de saúde e turismo social), numa lógica preferencial de criação de sinergias entre eles;
- Desregulamentação da indústria turística, melhoria do funcionamento dos mecanismos de mercado e da concorrência e na intervenção no ordenamento e ambiente;
- Reorientação estratégica do sector, favorecendo o desenvolvimento sustentado do mercado interno, ao qual foi dispensada pouca atenção, ao longo dos últimos anos designadamente através da promoção de programas específicos para o turista nacional;
- Regulação do mercado, no que diz respeito à actividade turística no que se refere com a empreendimentos turísticos e a agências de viagem e de turismo;
- Reforço da promoção interna e externa, especialmente à custa de uma coordenação cada vez mais eficiente dos esforços e meios utilizados pelo sector público e pelo sector privado, da compatibilização da promoção institucional com as das diferentes regiões e diferentes produtos turísticos, de modo a obter-se uma promoção global do país mais eficaz, aproximando-a das clientelas finais e dos nichos de mercado de maior poder de compra;
- Promoção da imagem do destino turístico «portugal», suportado em elementos de identidade específica, assente nos elementos afectivos ligados à tradição, artesanato, cultura, história, actividades náuticas, gastronomia e ruralidade, a par de condições excepcionais de sol/praias e congressos e incentivos;
- Garantia das condições de funcionamento às empresas e a requalificação da oferta, sustentando um adequado ambiente fiscal e financeiro, mecanismos de formação e promovendo a internacionalização das empresas;
- Revisão dos instrumentos financeiros e fiscais de apoio às unidades económicas do sector, no sentido da sua simplificação e desburocratização, adequando-os às necessidades, características e situação das empresas, e bem assim aos diferentes estádios e estratégias de desenvolvimento das várias regiões;
- Promoção da modernização administrativa, prosseguindo objectivos de eficiência, desburocratização e aproximação aos cidadãos, revendo as leis orgânicas, funções e recursos afectos aos serviços

centrais do turismo, descentralizando poderes para as regiões de turismo e autarquias e investindo na informação;

- Apoio ao investimento, quer pelo melhor aproveitamento dos sistemas de incentivos, quer pela melhoria dos mecanismos de apoio ao investidor existentes ou pela criação dos que se considerem mais adequados, quer ainda pelo aprofundamento das formas de cooperação entre as instituições de crédito e o fundo de turismo, com vista à criação de produtos específicos;
- Acompanhamento do produto turístico com elementos de animação, através de programas adequados de apoio à implementação de parques temáticos, de eventos desportivos e de manifestações culturais;
- Recuperação do património com valor histórico e cultural e promoção de uma defesa intransigente do património turístico, tanto natural como histórico-cultural, compatibilizando a actividade turística com a salvaguarda desse património e do ambiente em geral;
- Valorização, na formação da oferta turística, da utilização de materiais, matérias-primas e serviços nacionais, tendo em vista a promoção da diferença, essencial nesta área de actividade económica, sem prejuízo das regras da concorrência;
- Desenvolvimento integrado e articulado da rede das pousadas, como imagem de marca de qualidade;
- Criação do conselho sectorial do turismo;
- Garantia de funcionamento global do Observatório.

Cooperativismo**Enquadramento**

O movimento cooperativo tem um património histórico assinalável e continua a ocupar um espaço imprescindível nas sociedades contemporâneas.

Se a economia de mercado dirigida pela lógica predominante da procura de lucro demonstrou a sua vitalidade e eficácia na afectação de recursos das sociedades modernas, também demonstrou que não resolve todos os problemas nem dá resposta a todas as necessidades das comunidades humanas.

Existem segmentos da economia onde a satisfação mais eficaz das necessidades sociais passa pela actuação solidária dos indivíduos, agrupando os seus saberes e as suas experiências. Este é um terreno do Movimento Cooperativo.

Existem patrimónios culturais em risco de se desvalorizarem porque a sua natureza ou dimensão, a sua dispersão ou especificidade é estranha à actividade comercial. Este é outro espaço do Movimento Cooperativo.

Existem necessidades e carências sociais a que o mercado não só não dá resposta como, por vezes, agrava. Na educação, no combate à exclusão social, na saúde existem, infelizmente, necessidades insatisfeitas. Esse continua a ser um espaço do Movimento Cooperativo.

Existem milhares de mulheres e homens que se continuam a rever numa actuação quotidiana em organizações onde as regras fundamentais são aquelas que a Aliança Cooperativa Internacional afirmou recentemente como a essência do Cooperativismo: a adesão livre e voluntária, a gestão democrática, a participação económica, a autonomia e independência, a educação e formação e a intercooperação.

Opções de política

O cooperativismo é um factor de desenvolvimento da sociedade portuguesa que deve ser tomado em consideração, pelo que o Governo elege como **opções** para a área:

- Apoiar, de forma estruturada, as cooperativas, tendo em consideração os seus objectivos e as formas de organização, as suas necessidades em termos de formação em gestão, a sua capacidade competitiva e a sua situação financeira;
- Apoiar as estruturas de representação das cooperativas, de modo a fortalecer o sector cooperativo;
- Promover programas para a divulgação do cooperativismo entre os jovens, nomeadamente nas escolas, assim como de fomento e apoio ao aparecimento de cooperativas de jovens.

Medidas de política

As principais **medidas** que traduzirão esta atitude de apoio ao sector cooperativo a implementar em 1997 são as seguintes:

- Entrada em vigor, em Janeiro de 1997, do novo Código Cooperativo, criando novas oportunidades de desenvolvimento do sector;
- Revisão da legislação complementar do Código Cooperativo;
- Revisão da legislação fiscal aplicável às cooperativas;
- Estudo para a criação de instrumentos financeiros para promoção e apoio das cooperativas e de outras organizações de economia social;
- Estruturação e início da actividade do Conselho Nacional para a Economia Social criado como órgão de consulta do Ministro da Solidariedade e Segurança Social;
- Reforço da colaboração com outros países, em especial com os Países Africanos de Língua Portuguesa, na área do cooperativismo e da economia social, em geral.

Defesa do consumidor

Enquadramento

Criado, já na vigência do XIII Governo, um novo regime legal de defesa dos consumidores (Lei n.º 24/96, 31 de Julho), estão asseguradas condições de base para a concretização de uma nova política neste domínio: *mais abrangente*, por contemplar todo o espaço nacional (incluindo as regiões autónomas) e também os bens e serviços prestados pela Administração Pública; *mais efectiva*, por terem sido incrementados os meios de actuação do Estado e dos cidadãos; e *mais participada*, por ter sido reforçada a participação da sociedade civil na definição e execução da política em favor dos consumidores.

A política de defesa do consumidor, colocando, embora em primeiro lugar, o respeito pelos direitos dos consumidores consagrados na Constituição contribui, também, na perspectiva do Governo, para reforçar a competitividade da economia e das empresas para o desenvolvimento sustentável. É uma política horizontal e não apenas a de um único departamento da Administração Pública.

Opções de política

Assim, são as seguintes as **opções de política** nesta área:

- Salvaguarda dos direitos dos consumidores e acesso à Justiça;
- Promoção da informação e educação dos consumidores;
- Defesa da saúde e segurança dos consumidores.

Medida de política

Nesta conformidade, são as seguintes as **medidas** a implementar:

- Reestruturação do Instituto do Consumidor tendo em conta os poderes alargados que lhe foram atribuídos na Nova Lei de Defesa dos Consumidores e a necessidade de conferir maior eficácia à sua actuação;
- Constituição e instalação do Conselho Nacional de Consumo, novo órgão de consulta e acção pedagógica e preventiva;
- Reforço dos meios de fiscalização em matéria de publicidade, através da concentração de competências nesta área e da constituição de um «Observatório de Publicidade»;
- Clarificação das competências em matéria de defesa do consumidor das administrações central, regional (organismos desconcentrados e Regiões Autónomas) e municipal;
- Prosseguimento dos trabalhos da Comissão para a elaboração do Anteprojecto de Código dos Direitos do Consumidor;
- Edição de uma colectânea da legislação sobre consumo;
- Organização de um observatório de conflitos de consumo que permita a identificação e recenseamento das principais áreas em que os direitos dos consumidores são violados e funcione como suporte de Representação em juízo dos direitos e interesses colectivos e difusos dos consumidores; propositura de acções inibitórias de cláusulas abusivas dos contratos e ordenação de medidas cautelares de cessação, suspensão ou interdição de bens e serviços que possam acarretar riscos para a saúde, a segurança e os interesses económicos dos consumidores;
- Reforço da actividade fiscalizadora em matéria económica em conjugação dos seus esforços com os dos organismos da defesa do consumidor;
- Realização de campanhas de informação sobre os direitos dos consumidores em geral e, em especial, sobre a sua protecção nas áreas dos serviços públicos essenciais, do crédito ao consumo (prevenção de sobreendividamento), da segurança (minimização de accidentalidade com bens e serviços de consumo) e do ecoconsumo (promoção de novos padrões ambientalmente adequados);
- Apoio à criação de serviços municipais de informação ao consumidor;
- Definição legal dos termos em que o serviço público de rádio e televisão deverá reservar espaços para a informação dos consumidores;
- Incremento dos meios destinados a assegurar o funcionamento da Comissão de Segurança (instituída pelo Decreto-Lei n.º 311/95);

- Desenvolvimento do sistema de vigilância sobre produtos perigosos, mediante a implantação das adequadas redes de alerta.

Qualificação e emprego

Enquadramento

A situação no *mercado de emprego*, em meados de 1996, pode caracterizar-se do seguinte modo:

- Taxa de actividade sensivelmente ao mesmo nível de 1995;
- Ligeira recuperação recente do emprego total;
- Desaceleração do crescimento da população desempregada;
- Contínuo acréscimo do emprego dos trabalhadores isolados face à diminuição do emprego por conta de outrem;
- Recuperação recente do emprego na agricultura e nos serviços e persistência de queda do emprego na indústria;
- Aumento da precaridade do emprego através do aumento contínuo do número de contratados a prazo;
- Taxa de desemprego (já corrigida da sazonalidade) de 7.3%, um dos valores mais elevado nos últimos anos, não se prevendo alteração sensível no curto prazo;
- Decréscimo do desemprego masculino e de curta duração;
- Evolução menos desfavorável do desemprego do grupo dos que procuram um novo emprego;
- Aumento do número de desempregados com mais elevados níveis de qualificação académica;
- Aumento das ofertas de emprego;
- Cerca de 100 mil indivíduos (26 milhões de contos) envolvidos nas Medidas de Emprego promovidas pelo IEF, em 1996.

Quanto aos principais aspectos da *política de formação* é de salientar:

- O papel fundamental do Fundo Social Europeu (FSE) no financiamento do sistema de formação em Portugal, cujas prioridades têm basicamente correspondido às definidas no Quadro Comunitário de Apoio (QCA);
- Arranque tardio dos vários programas do QCA II em 1994 e melhoria sensível da execução em 1995;
- 218 mil pessoas abrangidas em 1995 pelas acções de formação e apoio ao emprego, destacando-se em particular a formação de grupos sociais desfavorecidos, de desempregados de longa duração e de pessoas com deficiência, desenvolvida no âmbito do Subprograma «Integrar»;
- Revisão dos quadros normativos do sistema de formação profissional, e em particular do FSE, assentando fundamentalmente numa afectação mais precisa do financiamento público a áreas prioritárias de formação, na consideração do FSE como um recurso escasso e estratégico, tendo em vista garantir uma maior relevância, qualidade e eficácia da formação realizada com o apoio dos fundos públicos;
- Criação da Comissão para Inovação na Formação, que constitui o embrião de um novo Instituto, o

INOFOR, o qual terá como objectivo a promoção da inovação e da qualidade na formação a partir do levantamento de necessidades de formação e à elaboração de reportórios de perfis profissionais, com vista a melhorar a programação da formação, o desenvolvimento curricular, o sistema de certificação e o sistema de orientação profissional.

No que diz respeito aos aspectos da *política de trabalho* é de salientar:

- Maior dinamização da negociação colectiva, depois da quebra significativa em 1993, com um número tendencialmente crescente quer de instrumentos negociados, quer de trabalhadores abrangidos e com a estabilidade do número de processos de conciliação e de situações em que foi conseguido acordo;
- Um ambiente de menor conflitualidade em que, embora o número de greves se tenha mantido relativamente estável, o número de trabalhadores envolvidos e de dias de trabalho perdidos tem vindo sistematicamente a reduzir-se;
- Tendência de redução do número de trabalhadores com horários superiores a 40 horas semanais;
- Alguma degradação da segurança do emprego, traduzida no peso crescente dos trabalhadores independentes e com contrato não permanente;
- Sinistralidade persistentemente elevada, em que à estabilidade do número de acidentes corresponde um aumento do número de casos mortais;
- Redução das situações de salários em atraso, em termos de número de empresas envolvidas, número de trabalhadores abrangidos e montantes em dívida por trabalhador;
- Redução do número de empresas e de trabalhadores envolvidos em processos de despedimentos colectivos mas com um peso maior dos trabalhadores despedidos;
- Número pouco significativo de situações de trabalho infantil detectadas, revelando, contudo, agravamento da taxa de incidência.

Opções de política

Face à situação actual e à evolução que lhe deu origem, a estratégia do Governo para o mercado de trabalho assume as seguintes **opções de política** devidamente desenvolvidas no capítulo II.5:

- Promoção do emprego a médio prazo e contenção do desemprego no curto prazo;
- Reorientação do sistema de formação profissional.

Medidas de política

Para o efeito, o Governo dinamizará um vasto conjunto de medidas de política assentes nos seguintes **eixos**:

Desenvolver a concertação estratégica com vista à promoção do emprego:

- Execução de acordos celebrados na Comissão Permanente de Concertação Social relativamente às políticas activas de emprego, à formação profissional e à política de trabalho;
- Implementação de programas sectoriais para Modernização, Qualificação e o Emprego que, com base numa identificação das tendências ao

nível dos mercados, das tecnologias, da organização empresarial e das profissões, permitam fixar objectivos de criação de empregos e definir medidas de política sectorial, de I&D, de emprego, de formação, de educação e de segurança social;

- Participação no Plano de recuperação das empresas em situação financeira difícil;
- Participação nos Planos Integrados de Desenvolvimento Regional;
- Acompanhamento de processos de reestruturação sectorial.

Apoiar a renovação da organização e gestão nas empresas com vista à valorização dos recursos humanos:

- Desenvolvimento do Programa para as PME's lançado em 1996 e em execução pela rede de Centros de Gestão Participada do IEFP e por associações empresariais;
- Lançamento de medidas de apoio à inovação na gestão de recursos humanos associadas ao desenvolvimento da rede de consultores;
- Promoção de uma política de formação-emprego para jovens diplomados que estimule as empresas a reforçar as suas estruturas de qualificação;
- Montagem da rede de apoio à reconversão, constituída por equipas técnicas de apoio e por programas de reconversão.

Estimular a criação de emprego:

- Montagem das redes regionais para o emprego com vista a coordenar os serviços da Administração Pública, as autarquias, as associações e demais parceiros sociais em torno de objectivos de promoção do emprego ao nível local/regional;
- Aplicação do novo regime de incentivos à contratação, visando estimular a criação líquida de postos de trabalho a favor de jovens e desempregados de longa duração;
- Aplicação dos programas de «Iniciativas Locais de Emprego» e «Regime de Incentivos às Micro Empresas», com vista a facilitar a criação de empresas, acelerando os circuitos burocráticos e melhorando o apoio técnico aos criadores de empresas;
- Desenvolvimento do Programa do Mercado Social de Emprego, com vista a envolver um número crescente de desempregados em actividades de utilidade social, nas áreas do apoio social aos idosos, às escolas, aos centros de saúde e da recuperação do património histórico e ambiental;
- Desenvolvimento de uma política para o artesanato, assente na certificação dos produtos, no reforço do *design* e dos circuitos de distribuição e em medidas que apoiem o artesão e a formação de novos artesãos.

Transformar o funcionamento do mercado de trabalho por forma a combater os problemas de emprego:

- Desenvolvimento do programa de medidas para jovens, com destaque para uma política de estágios, de programas de formação-emprego e da melhoria dos serviços de orientação-colocação;

- Desenvolvimento do Programa «Renovar» para a população desempregada, envolvendo Centros de Emprego e Centros de Formação Profissional, que generalizará ao conjunto destes centros a nova metodologia de atendimento, formação e colocação afinada ao longo de 1996;
- Adopção de medidas para a igualdade de oportunidades no domínio do acesso ao emprego e à formação;
- Racionalização da legislação relativa às políticas específicas de emprego no sentido de uma maior coerência e simplificação do quadro legislativo em vigor, e tendo em conta os resultados da avaliação destas políticas.

Rever o sistema de gestão pública da formação profissional, com vista a uma maior eficácia e co-responsabilização ao nível da concepção, da organização, da gestão, do financiamento e da avaliação:

- Aplicação do novo regime de apoios financeiros à formação profissional;
- Consolidação da Comissão de Coordenação do FSE e activação do sistema de informação de apoio à gestão do FSE;
- Desenvolvimento de programas sectoriais para a Modernização, a Qualificação e o Emprego, com base na execução dos estudos de diagnóstico e prospectiva para o levantamento de necessidades de formação profissional;
- Desenvolvimento da política de acreditação de entidades formadoras;
- Desenvolvimento da política de certificação da formação profissional;
- Reforço da função de inspecção técnico-pedagógica;
- Aperfeiçoamento da estrutura de gestão do Programa Operacional;
- Renovação do sistema de orientação profissional.

Criar condições para a construção de soluções formativas de qualidade, flexíveis e personalizadas:

- Desenvolvimento do plano de actividades do Instituto para a Inovação na Formação, interligado com programas de iniciativa comunitária e com o Programa Leonardo, e abrangendo, nomeadamente, as áreas do levantamento de necessidades, do desenvolvimento curricular, da gestão e da avaliação da formação;
- Renovação da afectação financeira do Programa Operacional por referenciais de relevância, qualidade e inovação;
- Apoio a programas de formação profissional internacionalizados;
- Reforço da formação de formadores, de gestores e técnicos de formação e de animadores de desenvolvimento sócio-local.

Racionalizar e potencializar a rede formativa:

- Acompanhamento da reforma do Sistema de Aprendizagem, no quadro do diploma já aprovado, com vista a oferecer a um número crescente de jovens uma formação qualificante e flexível;
- Prossecução da recentragem dos Centros de Formação de Gestão Directa em torno da formação

de desempregados, de trabalhadores em reconversão e de trabalhadores em penúria no mercado de trabalho;

- Definição e lançamento da reforma dos Centros de Formação de Gestão Participada, de forma a dotá-los de maior capacidade de intervenção na prestação de serviços de consultoria e formação adequados às PME's do respectivo sector;
- Estímulo à oferta de formação profissional com base no ensino superior.

Dignificar e favorecer a eficiência da contratualidade laboral:

- Dinamização e renovação da negociação colectiva, através da difusão de informação sócio-laboral, da valorização dos serviços públicos de conciliação e de apoio à formação de negociadores sociais.

Promover a revisão da legislação do trabalho:

- Impulso da reconstrução da legislação laboral, no quadro da concertação social, tendo em vista a sua unidade sistemática, a criação de condições de adaptabilidade interna na gestão de recursos humanos das empresas e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos trabalhadores;
- Realização do acompanhamento da aplicação da Lei das 40 horas, nomeadamente no sentido do esclarecimento do seu conteúdo e da prevenção de abusos na utilização da flexibilidade e da polivalência funcional.

Reforçar a prevenção e desenvolver a higiene, a segurança e a saúde no trabalho:

- Criação da rede de prevenção de riscos profissionais e lançamento de programas enquadramentos em sectores prioritários, tendo por fulcro a formação e informação dos trabalhadores e empregadores;
- Aperfeiçoamento do regime legal relativo à Saúde, Higiene e Segurança, em especial no que toca à organização e ao funcionamento dos serviços previstos na legislação de enquadramento.

Garantir maior efectividade às regras legais e convencionais sobre a constituição e o conteúdo das relações de trabalho:

- Aumento da eficácia da Inspeção Geral do Trabalho (IGT), no quadro da reorganização e reorientação da Administração do Trabalho, estabelecendo nexos funcionais adequados entre parceiros sociais e outros departamentos da Administração (emprego, segurança social), e prosseguindo na melhoria quantitativa e qualitativa dos recursos humanos disponíveis;
- Desenvolvimento do Programa de Combate ao Trabalho Infantil, com a dinamização e o acompanhamento da actuação da Comissão Nacional e dos dispositivos regionais e locais de intervenção integrada e, ainda, com a revisão das normas legais pertinentes.

Solidariedade e segurança social

Enquadramento

Na área da Solidariedade e Segurança Social Portugal defronta uma situação marcada por dois traços dominantes: a insuficiência de alguns mecanismos de protecção social e a necessidade de repensar, de forma imperiosa, um sistema de segurança social marcado por importantes fragilidades.

No domínio da **protecção social** é de salientar:

- A importância que ainda possuem em Portugal os sectores sociais que vivem em situação de pobreza, havendo estimativas que apontam para a existência, em 1995, de cerca de 18% de pobres no Continente, sendo que cerca de um quarto desse valor (correspondendo a 4.8% da população) vive em situação de muita pobreza.
- Um sistema de **segurança social** eivado de grandes problemas de que se salientam:
 - O incumprimento sistemático da Lei de Bases da Segurança Social por parte do Estado, com uma insuficiente transferência de verbas do OE para fazer face às suas obrigações na Acção Social e nos regimes não contributivos;
 - A existência de problemas próprios do modelo de financiamento (que se confrontará, a prazo, com uma evolução social e económica exigente), decorrentes da generalização das prestações sociais e de uma evolução demográfica e económica desfavorável, as quais têm vindo a degradar progressivamente a relação entre beneficiários e contribuintes, ganhando expressão a dimensão crescente das pensões de reforma, as quais representam já cerca de três quartos das despesas globais do sector;
 - Valores reduzidos das pensões de reforma os quais, no entanto, mesmo no Regime Geral da Segurança Social, atingem em muitos casos, níveis superiores aos devidos face aos descontos efectuados;
 - Curta duração de muitas das carreiras contributivas, 15.4 anos em 1995 no caso das carreiras contributivas dos pensionistas do Regime Geral.
- Dificuldades no funcionamento do Sistema, oriundas, quer duma evolução sócio-económica que vem pressionando o volume de algumas das prestações e a dimensão das contribuições, quer duma significativa ineficiência da máquina administrativa da Segurança Social, o que se reflecte na dificuldade de responder rápida e eficazmente a desafios tão relevantes como o combate à evasão contributiva ou a moralização das prestações como o subsídio de doença;
- Máquina da Administração Pública envelhecida, com séria insuficiência de quadros e com infra-estruturas físicas, nomeadamente, em termos de redes informáticas, desajustadas de uma gestão moderna e eficaz dos recursos públicos e insuficiente resposta do sistema, não obstante o esforço dos seus milhares de trabalhadores, face aos níveis de exigência colocados pelas necessidades sociais do País.

Opções de política

Depois de, em 1996 e de acordo com o programa do Governo, o lançamento dos processos de Reforma da Segurança Social e do do Rendimento Mínimo e o desenvolvimento de acções de moralização e modernização das políticas de protecção social terem sido eleitos como prioridades, a sua concretização tem vindo a verificar-se num quadro de execução orçamental equilibrada.

O desenvolvimento do processo de reforma da Segurança Social terá, durante o ano de 1997 momentos de grande relevância.

Em Julho de 1997 a Comissão do Livro Branco apresentará o seu relatório final ao Governo, cumprindo, desta forma a sua função de identificação das principais alternativas que se abrem ao sistema.

Irá o Governo, no segundo semestre do próximo ano, promover o debate nacional em torno das conclusões do Livro Branco.

Este debate que, necessariamente irá envolver os órgãos de soberania, os parceiros sociais e a generalidade da população portuguesa, será um momento de grande significado político nesta legislatura e deverá habilitar o Governo a, em 1998, formular as medidas de política compatíveis com a reflexão produzida, o debate gerado e os objectivos políticos e sociais do seu programa.

O processo de reforma da Segurança Social está, por outro lado, a ser acompanhado em sede de Concertação Social de Médio Prazo estando já estabilizada uma agenda de trabalho para a qual se verifica uma relevante aproximação de posições entre os diversos parceiros.

As opções políticas de fundo que o Governo tem sustentado neste processo e que já levam em linha de conta os primeiros resultados da reflexão elaborada pela Comissão do Livro Branco, estruturam-se nos seguintes eixos estratégicos:

- Defesa do sistema público de segurança social de acordo com os princípios constitucionais existentes;
- Necessidade de reformar o sistema numa óptica combinada de sustentabilidade financeira de longo prazo e respeito pelas expectativas dos beneficiários, especialmente aqueles com longas carreiras contributivas;
- Reforço da transparência na gestão do sistema e da participação alargada na mesma de beneficiários e contribuintes;

A reestruturação do modelo de financiamento do sistema, que será um dos aspectos fundamentais dos trabalhos da Comissão do Livro Branco, possui como vectores gerais desde já adquiridos, aspectos como:

- Necessidade de manter o integral cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social no que respeita à responsabilidade financeira do Estado pelos regimes não contributivos, fracamente contributivos e pela acção social, bem com de incrementar uma compensação gradual pelo Orçamento de Estado do incumprimento passado dessas responsabilidades no financiamento do sistema, sem prejuízo dos objectivos de equilíbrio orçamental;
- Diversificação das fontes de financiamento do conjunto do sistema tendo em atenção a natureza

das prestações concedidas e mantendo o regime geral um financiamento centrado, principalmente, nas contribuições sociais e uma gestão segundo a lógica de repartição;

- Revisão das bases de incidência contributiva numa base de justiça social, equilíbrio e promoção do emprego e da competitividade empresarial;
- Condicionamento de qualquer ajustamento da Taxa Social Única à possibilidade de compensação de receitas e numa lógica de promoção do emprego;
- Revisão, após avaliação aprofundada, das medidas de emprego e formação co-financiadas pelo Orçamento da Segurança Social;
- Aprofundamento da avaliação das condições de introdução do plafonamento dos rendimentos do trabalho sujeitos a contribuição social por forma a que sejam salvaguardados os direitos dos contribuintes e o equilíbrio financeiro do sistema.

O desenvolvimento faseado e progressivo da reforma do sistema deverá ser acompanhado por um esforço de correcção permanente dos seus factores críticos e das suas fragilidades.

Neste plano destaca-se a necessidade de promover uma actualização anual das prestações sociais que, tendo em atenção a evolução da inflação, permita promover o nível de vida dos beneficiários mais carenciados (nomeadamente em termos das pensões degradadas). O aumento de pensões para 1997 irá prosseguir esta intenção através de três eixos de actualização: os aumentos médios serão ligeiramente acima da inflação prevista, as pensões mais baixas terão aumentos um pouco mais elevados e será iniciado o processo de correcção das situações de elevada degradação de pensões de beneficiários com largas carreiras contributivas.

Por outro lado, o combate à fraude e evasão contributiva deverá estruturar-se numa lógica combinada de reforço da transparência e informação, desenvolvimento dos mecanismos de fiscalização e controlo e revisão do enquadramento legislativo e regulamentar das prestações.

Paralelamente ao desenvolvimento do processo de reforma do sistema, irá o Governo preparar os serviços e organismos do Ministério da Solidariedade e Segurança Social para as respostas necessárias ao processo de reforma do sistema sem esquecer que é essencial que esta reforma, a implantar cuidadosa e progressivamente, seja acompanhada por um esforço sistemático de reforço da eficácia dos serviços e organismos públicos deste sector.

No que respeita à política de Família, a actuação do Governo tem em consideração o seu Programa, a análise dos problemas a prevenir e a remediar, bem como os estudos e propostas decorrentes do Ano Internacional da Família.

Assim, para 1997 as **opções de política** são as seguintes:

- Desenvolver o processo de reforma da segurança social;
- Aplicar o rendimento mínimo a todo o território nacional;
- Desenvolver novas políticas sociais de combate à exclusão;
- Reconhecer a família como elemento fundamental da sociedade e núcleo básico da solidariedade.

Medidas de política

Nesse sentido, serão implementadas as seguintes medidas:

Desenvolver o processo de reforma da segurança social:

- Prosseguimento do processo de reforma da Segurança Social com a apresentação do relatório final da Comissão do Livro Branco em Julho;
- Promoção do debate nacional em torno das conclusões do Livro Branco no segundo semestre, o qual deverá habilitar o Governo para, em 1998, formular medidas de política compatíveis com a reflexão produzida, o debate gerado e os objectivos políticos e sociais do seu programa;
- Preparação dos serviços e organismos do Ministério da Solidariedade e Segurança Social para as respostas necessárias ao processo de reforma do sistema, sem esquecer que é essencial que esta reforma, a implantar cuidadosa e progressivamente, seja acompanhada por um esforço sistemático de reforço da eficácia dos serviços e organismos públicos deste sector.

Aplicar o rendimento mínimo a todo o território nacional:

- Aplicação do Rendimento Mínimo a todo o território nacional em duas fases distintas: no primeiro semestre concluir-se-ão os projectos piloto, proceder-se-á à sua avaliação e serão introduzidas as alterações que essa experiência mostre necessárias; durante o segundo semestre entrará em vigor a Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho de 1996 que estabelece o Rendimento Mínimo para todo o território nacional;
- Lançamento e desenvolvimento de uma rede de apoio social integrado em articulação com Pacto de Solidariedade para a Cooperação, o qual permitirá estabilizar o quadro de relacionamento entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade, que, além de prefigurar uma mais racional utilização dos recursos públicos no apoio às iniciativas de protecção social, vem favorecer o lançamento da Rede Social de Apoio Integrado cuja consolidação está entre as opções prioritárias do governo na área da Solidariedade Social;
- Elaboração da Carta Social, a qual identificará a dotação de equipamentos e estruturas de apoio existentes no território nacional, por forma a que o futuro esforço de infraestruturação seja prosseguido de forma racional e coerente numa óptica de efectiva equidade e coesão social e territorial.

Desenvolver novas políticas sociais de combate à exclusão:

- Reorientação das políticas e programas de combate à pobreza no sentido do reforço da sua eficácia, rigor e eficiência;
- Articulação intersectorial das políticas de protecção social, nomeadamente no que respeita à integração das políticas sociais das áreas da Solidariedade, da Saúde, da Educação, da Habitação e do Emprego e Formação;

- Reorientação do investimento público na infraestruturação social no sentido de uma atenção prioritária aos sectores sociais mais fragilizados e com maiores dificuldades de integração social (idosos acamados, grandes dependentes e deficientes).

Família:

As medidas de política repartem-se pelas seguintes áreas:

Dimensão familiar de medidas sociais:

- Consolidação do “rendimento mínimo garantido”, em cuja concepção a família já ocupa uma posição nuclear;
- Lançamento de uma “rede social” destinada ao fomento da cooperação de organizações públicas e particulares no enfrentamento de situações de pobreza e outros problemas sociais com que se debatem inúmeras famílias;
- Retoma da tradição do “desenvolvimento comunitário”, no âmbito mais vasto da “promoção social” e tendo em conta as fecundas e diversificadas experiências actuais de desenvolvimento local.

Conciliação entre a vida familiar e a vida profissional:

- Cobertura equitativa do País por serviços e equipamentos sociais, destinados em especial a crianças, pessoas com deficiência, idosos e “grandes dependentes”, a partir da implementação da “carta social”, do fomento do “mercado social de emprego”, e da intensificação da cooperação com as instituições particulares de acção social;
- Mais fácil acesso das famílias aos serviços e equipamentos de que necessitem.

Problemas específicos da família:

- Intensificação do diálogo com as organizações representativas das Famílias, não só em relação aos temas especificamente familiares, mas também em relação a todos os problemas e políticas que se entenda conveniente abranger na perspectiva familiar;
- Protecção às crianças órfãs, abandonadas ou maltratadas;
- Prevenção da violência familiar em geral e das famílias monoparentais em particular;
- Adopção das medidas adequadas às famílias com incidência de toxicodependência e da infecção com o vírus HIV;
- Atenção prioritária aos problemas da partilha de responsabilidades no seio da família, sobretudo entre homens e mulheres, da igualdade de oportunidades e do reconhecimento da família como base e espaço de cidadania.

Durante o ano de 1997 prevê-se a introdução de alterações legislativas nos seguintes domínios:

- Revisão dos critérios de atribuição e dos montantes das prestações familiares de segurança social, combinando os princípios da universalidade e da selectividade;

- Revisão da regulamentação das prestações sociais individuais (desemprego e doença) no sentido da erradicação das utilizações irregulares e fraudulentas;
- Regulamentação do programa do Rendimento Mínimo na sequência da experiência dos projectos piloto;
- Desenvolvimento legislativo decorrente do Pacto de Solidariedade para a Cooperação;
- Desenvolvimento da legislação de protecção dos direitos dos deficientes;
- Regulamentação incentivadora do mecenato social e do voluntariado, bem como do desenvolvimento de iniciativas de promoção social;
- Regulamentação das condições de apoio à inserção social dos refugiados Timorenses;
- Revisão do enquadramento jurídico-fiscal do sector cooperativo e social por forma a que seja, em 1997, elaborada a respectiva legislação.

As prioridades de **investimento público** no domínio da Solidariedade e Segurança Social dirigem-se, em 1997, para dois objectivos fundamentais:

- Continuar o esforço de infra-estruturação em equipamentos sociais, em função das prioridades de protecção social existentes e dos compromissos assumidos pela Administração Pública, tendo em atenção níveis crescentes de novas solicitações provocadas pelas carências existentes e beneficiando em breve da Carta Social e do Pacto de Solidariedade para a Cooperação;
- Modernizar os serviços da administração pública, quer no que respeita aos novos serviços criados pela Lei Orgânica do MSSS, quer no que respeita aos serviços e organismos que operacionalizam as prestações sociais, a recolha contributiva e a gestão dos recursos da Segurança Social, visando recuperar níveis de eficiência e dotar a administração de meios ajustados ao desenvolvimento dos novos programas sociais e da reforma da segurança social através:
 - Da estruturação dos serviços centrais do MSSS;
 - Da reorganização das Instituições da Segurança Social quer do ponto de vista dos organismos de gestão integradas do sistema (IGFSS), quer do ponto de vista dos serviços operacionais (em particular os centros Regionais e Sub-regionais) numa óptica de reforço da eficiência e da operacionalidade;
 - Do reforço das instituições e mecanismos de inspecção e controlo, nomeadamente a Inspeção Geral da Segurança Social, os serviços de fiscalização e os Serviços de Verificação de Incapacidades (SVIT e SVIP).
 - Do reforço dos meios humanos qualificados, principalmente no que respeita aos serviços regionais do MSSS.

A intervenção governativa na área da Solidariedade e Segurança Social exigirá a **articulação** com diversas outras áreas de actuação numa óptica de integração e reforço de eficácia e eficiência na gestão dos recursos:

- Qualificação e Emprego - intervenção combinada no domínio do reforço da valorização dos

instrumentos de inserção social associados ao mercado de trabalho e à formação;

- Habitação — actuação concertada na promoção da habitação social e da sua articulação com o investimento em equipamentos sociais;
- Educação — articulação dos instrumentos de apoio à educação especial e de concertação na promoção da rede de ensino pré-escolar;
- Saúde — concertação dos instrumentos de acção em grupos sociais com fragilidades no domínio da saúde (deficientes, acamados e toxicodependentes), bem como reestruturação da articulação interministerial nos processos de certificação e controlo das situações de incapacidade apoiadas pela segurança social.

Saúde e bem-estar

Enquadramento

Não obstante as melhorias significativas que se têm registado no estado de saúde da população portuguesa desde meados da década de 80, nalguns aspectos com evoluções muito satisfatórias em termos europeus, subsistem ainda hoje problemas graves quer no estado de saúde da população quer no próprio sistema de saúde.

No que se refere à **saúde da população** é de salientar:

- A melhoria dos indicadores relativos à saúde da mãe e da criança até um ano, os quais se encontram próximos dos valores europeus;
- A acentuada redução da taxa de mortalidade de 1 a 4 anos, muito embora mantendo-se em valores muito superiores aos dos parceiros europeus, devendo-se cerca de 1/3 das mortes deste grupo etário a acidentes, incluindo os de trânsito com veículos a motor;
- Taxas de mortalidade de idosos por doenças cerebrovasculares (primeira causa de morte deste grupo) com valores bastante superiores à média europeia;
- As doenças osteomusculares como principal causa da procura de serviços médicos e de alteração do estado de saúde das pessoas com mais de 45 anos e o maior encargo com medicamentos do SNS;
- O aumento de ocorrências de tumores malignos e diabetes, em primeiro lugar no que se refere ao número de anos de vida perdidos, mantendo-se, no entanto as taxas de morbilidade e mortalidade abaixo dos níveis europeus;
- Taxas de mortalidade devido a acidentes (de trânsito e outros) muito elevadas a nível europeu, ocupando estes o primeiro lugar no número médio de anos de vida perdidos (terceiro lugar no caso da Europa);
- O aumento significativo da morbilidade por algumas doenças transmissíveis, com destaque especial para a SIDA (neste caso também a mortalidade), as hepatites, a febre escaro-nodular e a brucelose;
- O aumento significativo da toxicodependência;
- O impacto nacional dos problemas enunciados mas distribuição assimétrica pelo território.

Quanto ao *sistema de saúde* é de referir:

- A evolução favorável da situação no que se refere à dotação de recursos físicos e humanos à disposição do sector, tendo hoje o SNS uma rede de serviços que se pode considerar razoável mesmo para as populações mais afastadas dos centros urbanos e que, a médio prazo, melhorará com a entrada em funcionamento de novas unidades;
- O funcionamento deficiente dos serviços de saúde exigindo a melhoria da prestação de cuidados dando maior satisfação aos doentes e aos profissionais e imprimindo uma maior eficiência aos serviços, sendo de referir:
- A persistência de insuficiências no que se refere à eficiência distributiva do sistema, à equidade no acesso aos cuidados de saúde de todos os cidadãos, à qualidade das prestações e à inexistência de mecanismos que a garantam, à deficiente organização dos recursos e à escassa articulação entre os vários níveis de cuidados e à transparência do mercado da saúde e dos papéis desempenhados pelos que nele intervêm;
- A existência de limitações à escolha dos prestadores; de longas listas de espera nos hospitais (em especial nas especialidades cirúrgicas e nas consultas externas) e nos centros de saúde; de uma actividade dos Centros de Saúde muito mais baseada em “rotinas” e em respostas-tipo do que numa estratégia de intervenção fundada em medidas de promoção da saúde e de prevenção da doença; de notórios constrangimentos, estatutários, burocráticos e financeiros à actividade das unidades prestadoras de cuidados de saúde;
- Assimetrias em termos da distribuição dos recursos humanos, algumas carências em certas áreas profissionais (médicos e técnicos de diagnóstico e terapêutica de algumas especialidades e enfermeiros);
- A excessiva procura das urgências hospitalares resultante da incapacidade que os serviços de cuidados de saúde primários e as consultas externas dos hospitais manifestam para se organizarem de forma a responderem às necessidades da população;
- A inexistência de um Sistema de Informação e de mecanismos de avaliação;
- A pouca relevância da investigação (tanto no domínio da epidemiologia como no domínio da investigação sobre serviços de saúde) e da experimentação.

Opções de política

Tal como em qualquer outra parte do mundo, o sistema de saúde português deverá reflectir os valores dominantes no País.

Democracia, economia de mercado, reconhecimento às prestações de saúde da qualidade de bem de natureza social ou mesmo de bem de “interesse público” e participação da comunidade, são marcas profundas de uma cultura de solidariedade a que importa fazer apelo no momento da definição das opções de política de Saúde, procurando criar linhas de intervenção e medidas de política que hierarquizem e, até onde for possível, compatibilizem valores, juízos de oportunidade e recursos.

A saúde não deve nem pode ser concebida como um mero resultado da prestação de cuidados de saúde; a saúde requer bem mais do que isso e envolve necessariamente o controlo sobre um conjunto denso de factores de índole social que ultrapassam o quadro sectorial para, quase sem limitações, atravessarem a vida da comunidade;

É, pois, necessário que a formulação das políticas de saúde e em particular das mudanças mais significativas seja um processo bem preparado, largamente discutido com os parceiros sociais e políticos, previligiando a consensualidade social e cuidadosamente implementado com salvaguarda da segurança e da estabilidade.

A extrema complexidade dos problemas do **sistema de saúde**, exige uma abordagem múltipla, que tenha em consideração a subida registada nos custos com a saúde como um dos factores determinantes da generalizada escassez de recursos; a satisfação das necessidades dos utilizadores exigindo o prosseguimento dos esforços no sentido de garantir maior qualidade nos serviços prestados pelas unidades de saúde públicas e privadas; o envolvimento dos serviços de saúde, do sistema educativo e das organizações profissionais nas reformas a realizar ao nível dos recursos humanos, para que com esta pluralidade de intervenções e um esforço de concertação nesta matéria se consigam resultados aceitáveis na valorização dos profissionais do sector; uma maior participação dos cidadãos nas reformas a introduzir no sistema de saúde ao nível de prestação de cuidados de saúde para o reforço da confiança dos doentes nos profissionais de saúde, aumento das responsabilidades dos cidadãos com a sua própria situação de saúde e maior exigência na qualidade dos cuidados prestados.

Nesta perspectiva, as Opções para o sector da saúde em 1997, integrando-se na política de saúde e nos objectivos definidos no Programa do Governo, inserem-se naquela lógica e baseiam-se na análise da situação de Saúde acima resumida. Daí resulta que a sua preocupação maior é a de manter uma atitude de reforma profunda do **sistema de saúde português** na qual assumirão especial destaque intervenções quer ao nível dos problemas de saúde da população, quer ao nível do sistema de saúde, no sentido da gradual reorientação do SNS para, dentro dos recursos disponíveis, intensificar o esforço de correcção das disfunções estruturais e funcionais existentes.

As intervenções a promover desenvolver-se-ão no que se refere aos problemas de saúde da população e no que diz respeito aos problemas do sistema.

No que se refere aos **problemas de saúde da população** e se se entenderem os chamados “ganhos em saúde” como resultado de um processo que envolve a definição para uma dada população de intervenções que, contribuindo para alongar a vida, constituem simultaneamente um factor de melhoria da sua qualidade, haverá que reconhecer que eles deverão constituir o objectivo essencial de qualquer sistema de saúde e um precioso indicador de mudança e de avaliação dos efeitos das medidas de política adoptadas.

Nestes termos, as **Opções** para 1997 na área da saúde são as seguintes:

- Instituir os “ganhos em saúde” como principal objectivo da reforma;
- Enfrentar a escassez de recursos através da revitalização do sistema, reavaliando permanentemente o papel do Estado e das forças de mercado nos cuidados de saúde; da melhor

distribuição dos recursos disponíveis; da promoção da eficiência na prestação de cuidados e da contenção de custos;

- Promover a qualidade das prestações e a satisfação dos utilizadores;
- Desenvolver os recursos humanos do sistema;
- Reforçar a participação dos cidadãos no processo de saúde;
- Desenvolver a reforma do sistema de saúde num clima de consenso social.

Medidas de política

As medidas de política de saúde, para além de serem com frequência multiperspectivadas são geralmente interactivas e resultam quase sempre da compatibilização ou harmonização de um complexo conjunto de factores de decisão, por vezes quase contraditórios, de que decorre o alcance plural de cada medida.

Nesta perspectiva, o conjunto de medidas que o Ministério da Saúde se propõe desenvolver em 1997, é o seguinte:

Saúde da população:

- Melhoria da saúde e da qualidade de vida dos cidadãos através de medidas de prevenção primária, secundária e terciária;
- Remodelação do funcionamento dos serviços públicos de saúde ajustando-os a uma nova estratégia de intervenção em que as medidas de promoção da saúde e de prevenção da doença se desenvolvam a par dos processos curativos;
- Redução das listas de espera e melhoria do atendimento dos doentes;
- Promoção de actividades que permitam a redução significativa de acidentes domésticos e de trânsito, factor determinante de mortalidade e de morbilidade;
- Participação na “educação e informação” da população;
- Desenvolvimento de uma nova campanha sobre o uso racional de medicamentos;
- Melhoria do transporte de acidentados incluindo a sua progressiva medicalização;
- Melhoria do sistema de vigilância e acompanhamento das doenças transmissíveis e melhoria da intervenção dos Centros de Saúde neste domínio;
- Estudo da situação dos doentes de evolução prolongada no contexto extra-hospitalar e reordenamento do seu acesso a camas para cuidados de saúde prolongados;
- Prosseguimento da prevenção e tratamento da toxicodependência, designadamente através da intensificação da formação de pessoal e da avaliação permanente (incluindo uma óptica de “custo-benefício”) dos modelos terapêuticos aplicados;
- Criação de Centros de Testes Diagnósticos anónimos e gratuitos de detecção de infecção pelo VIH;
- Aumento da disponibilidade dos meios de prevenção da infecção pelo VIH e de apoio aos doentes infectados;
- Criação de programas de informação sobre o VIH a vários níveis (juventude, meio laboral, etc);
- Prosseguimento do combate aos hábitos tabágicos, através de acções de prevenção e de desincentivo ao seu consumo e apoio a programas de recuperação e entreaajuda para fumadores;
- Intensificação das campanhas de promoção da dádiva de sangue.

Sistema de saúde:

- Criação de modelos estruturais e de gestão, para os serviços de saúde, designadamente os hospitais públicos, que criem condições para uma maior e mais efectiva responsabilização;
- Preparação de acções conducentes à viabilização de metodologias de “acreditação” que dêem garantia de qualidade a serviços e rotinas implantadas em diferentes áreas;
- Instalação, de forma generalizada, dos “Grupos Personalizados de Centros de Saúde”;
- Descentralização, enquanto modo de incentivar uma melhor prestação de serviços e uma maior participação da comunidade, no processo de prestação de cuidados de saúde;
- Criação de mecanismos de competição regulada entre os prestadores (públicos e privados), procurando a dissociação progressiva dos múltiplos papéis que o Estado em geral e o Serviço Nacional de Saúde em particular concentram, designadamente o de pagador do de prestador;
- Elaboração da carta de equipamentos de saúde, de modo a procurar definir necessidades e adequar a “oferta” a essas necessidades;
- Prosseguimento da construção e remodelação das instalações e equipamentos de saúde em curso, reordenando-as, sempre que tal for possível, de modo a cobrir situações identificadas de assimetria;
- Implementação do projecto de reestruturação das urgências;
- Desenvolvimento de projectos para um melhor aproveitamento das capacidades instaladas no que respeita ao equipamento de meios complementares de diagnóstico e terapêutica;
- Introdução progressiva e sistematizada de métodos de avaliação socio-económica no sistema de saúde, que permitam uma revisão correcta das tecnologias e dos procedimentos instalados e a instalar;
- Criação de um sistema de informação, incluindo as vertentes da qualidade, (gestão dos recursos e monitorização do estado de saúde) no SNS;
- Consolidação e desenvolvimento de experiências em curso na área da organização da prestação de cuidados, em matéria de apoio e avaliação ao funcionamento das unidades prestadoras e o lançamento de novas iniciativas (“Estratégias Regionais de Desenvolvimento Hospitalar”);
- Melhoria da distribuição dos recursos disponíveis com revalorização e alargamento da intervenção das Administrações Regionais de Saúde enquanto suportes de uma distribuição de recursos e da sua capacidade contratual em matéria de aquisição de serviços de saúde pelo SNS a nível regional;
- Desenvolvimento do projecto de Cartão do Utente, criando nas organizações de saúde uma estrutura de informação básica;

- Interligação dos serviços de saúde com vista à criação da Rede Privada de Informação de Saúde, permitindo o desenvolvimento de diversos projectos específicos (Sistema de Informação de Dadores);
- Aperfeiçoamento do Sistema de Informação Económico-Financeiro do SNS, com o objectivo de melhorar a informação de gestão existente para correcto acompanhamento do sistema;
- Desenvolvimento nos laboratórios do INSA da sua “missão de referência” e incremento do Programa Nacional de Controlo de Qualidade dos laboratórios clínicos;
- Valorização dos recursos humanos do sector da saúde, através da dinamização de uma política integrada de formação e da aplicação de novos modelos de avaliação da formação realizada;
- Revisão das necessidades de pessoal e dos quadros de diversos estabelecimentos e serviços de modo a racionalizar a sua distribuição e utilização;
- Melhoria dos sistemas de informação de Recursos Humanos, com vista à criação de indicadores de gestão que permitam o acompanhamento mais rigoroso da actividade do sistema de saúde e, designadamente, do Serviço Nacional de Saúde;
- Criação e implementação da “Associação Mutualista dos Trabalhadores da Saúde” que visa o estabelecimento de um esquema complementar ao do regime geral de protecção dos funcionários públicos, nomeadamente nas áreas da velhice e da sobrevivência;
- Criação de condições de participação da comunidade no processo de reforma em desenvolvimento, suscitando uma reflexão ponderada dos seus resultados que propicie a produção, através do Conselho de Reflexão sobre a Saúde, de um quadro de integração coerente dos contributos recebidos e das medidas que forem sendo tomadas;
- Apoio à investigação na área da saúde por forma a melhorar a qualidade das prestações de saúde.

Na alteração do *quadro legislativo e regulamentar* em vigor prevê-se, para além das decorrentes medidas anteriormente referidas:

- O desenvolvimento de incentivos à fixação na periferia;
- A regulamentação do “Seguro do Dador”;
- A reestruturação de algumas carreiras profissionais;
- A regulamentação da actividade em alguns sectores, designadamente do âmbito paramédico, tendo em vista a protecção da saúde dos cidadãos.

Em *coordenação com outros Ministérios* serão desenvolvidas diversas acções:

- Com o Ministério da Educação, na saúde escolar, na colaboração da definição de objectivos educacionais para as profissões de saúde e na consolidação do ensino superior de enfermagem e de tecnologia de saúde no ensino superior politécnico;
- Com o Ministério da Solidariedade Social, no desenvolvimento de suportes sociais a grupos vulneráveis, na definição de formas multidis-

ciplinares de apoio domiciliário, designadamente na área de cuidados paliativos a idosos;

- Com o Ministério do Ambiente, no tratamento de resíduos hospitalares e qualidade da água;
- Com o Ministério da Agricultura, na promoção e controlo da qualidade dos produtos alimentares e seus componentes;
- Com o Ministério da Economia, na promoção de acções de inspecção e no projecto “Qualidade” do Instituto Português da Qualidade;
- Com o Ministério da Justiça, no âmbito do Projecto Vida, através da criação de programas de informação sobre o VIH a nível da população prisional;
- Com o Ministério da Defesa, na implementação do Plano de Emergência na Área do Sangue;
- Com o Ministério da Ciência e Tecnologia, em matéria de investigação quer em saúde, quer em serviços de saúde.

Combate à toxicodependência

Enquadramento

A toxicodependência em Portugal continua a ser um problema grave. Factores económicos, sociais e culturais continuam a provocar um número crescente de jovens que recorrem à droga.

Por outro lado, existem carências no apoio aos toxicodependentes. O apoio familiar muitas vezes não existe e as estruturas públicas e privadas são insuficientes.

Apesar da entrada em funcionamento de novos Centros de Atendimento a Toxicodependentes, de 1740 camas para tratamento, de novas Comunidades Residenciais, do alargamento do quadro do SPTT e da comparticipação de medicamentos, o que existe está aquém do necessário.

Opções de política

Como **opções de política**, em 1997:

- Continuar o esforço já desenvolvido nesta área, apostando na Prevenção Primária de forma a evitar o alastramento da toxicodependência;
- Envolver a sociedade em todas as vertentes da prevenção e combate à toxicodependência.

Medidas de política

O Programa Nacional de Prevenção da Toxicodependência (nova designação do Projecto VIDA) que integra os Ministérios da Administração Interna, Justiça, Educação, Saúde, Solidariedade e Segurança Social, para a Qualificação e Emprego, Defesa e Secretaria de Estado da Juventude, coordena as grandes medidas de actuação para 1997:

Intensificação da colaboração interministerial (através da acção do alto-comissário):

- Lançamento de um grande movimento de prevenção que congregue o trabalho das instituições oficiais dos vários Ministérios envolvidos, municípios, juntas de freguesia e organizações privadas;
- Reconhecimento e respeito, em todas as circunstâncias, pelos direitos dos cidadãos toxicodependentes, nomeadamente no tratamento e na reinserção;

- Institucionalização e autonomização do Observatório VIDA;
- Promoção e dinamização de um sistema de informação integrado e gratuito, acessível ao cidadão 24 horas por dia.

Prioridade absoluta à prevenção primária:

Redução da oferta:

- Promoção da eficácia do controlo do tráfico de droga, dotando as polícias dos meios necessários ao combate, coordenando a sua acção e dirigindo-a não apenas para o grande tráfico internacional, mas também para os locais de grande venda pública (através da acção dos Ministérios da Administração Interna e da Justiça);
- Reforço da vigilância nas escolas e alargamento da rede de atendimento (através da acção dos Ministérios de Educação e da Administração Interna).

Redução da procura:

- Formação de técnicos e agentes educativos na área da Prevenção Primária (através da acção dos Ministérios da Saúde e Educação);
- Apoio à investigação sobre a prevenção e tratamento da toxicod dependência, criando linhas de financiamento próprias e estimulando a colaboração entre institutos de investigação, universidades e técnicos (através da acção do Ministério da Educação);
- Continuidade do desenvolvimento do Programa Promoção e Educação para a Saúde (através da acção do Ministério da Educação);
- Continuidade e alargamento dos Programas já em curso de responsabilidade dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Defesa e da Secretaria de Estado da Juventude;
- Incentivos à Sociedade Civil através dos apoios a IPSS's e ONG's para Projectos de Prevenção Primária;
- Intervenção prioritária na reconversão de zonas geográficas degradadas em meio urbano onde se identificam claramente grupos de risco.

Garantir a acessibilidade às diferentes respostas terapêuticas por parte dos toxicod dependentes:

- Desenvolvimento de programas de apoio a grávidas, mães toxicod dependentes e seus filhos, incluindo programas de substituição durante a gravidez, e estruturas residenciais especialmente adaptadas a estes fins (através da acção do Ministério da Saúde);
- Extensão da rede de unidades de tratamento de toxicod dependentes de forma a possibilitar as várias respostas terapêuticas necessárias, articulando o Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicod dependência com os Centros de Saúde, Hospitais, comunidades terapêuticas das IPSS e os movimentos de auto-ajuda (através da acção do Ministério da Saúde);
- Implementação de sistemas de detenção dos toxicod dependentes em locais especiais (através da acção do Ministério da Justiça);

- Alargamento do programa de intervenção em meio prisional (através da acção do Ministério da Justiça);
- Criação de Centros de noite para toxicod dependentes sem abrigo (através da acção dos Ministérios da Saúde e da Solidariedade e Segurança Social).

Promover a reinserção social dos toxicod dependentes em recuperação:

- Desenvolvimento de programas de integração sócio-profissional de toxicod dependentes que impliquem a comunidade e programas de formação profissional e de emprego através de uma actuação adaptada às especificidades dos toxicod dependentes a inserir (através da acção do Ministério para a Qualificação e Emprego);
- Desenvolvimento de acções de reinserção social de toxicod dependentes no contexto comunitário através de uma acção concertada dos serviços de acção social, de apoio à família e a criação de apoios adaptados às suas características específicas (através da acção do Ministério da Solidariedade e Segurança Social).

4.ª Opção — Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia

Infra-estruturas, redes e serviços básicos associados

Energia

Enquadramento

O sistema energético português é um pequeno sistema no contexto da União Europeia que tem como principais características:

- Consumo final de energia ligeiramente superior a 12 Mtep (1,5% do total) face a quase 800 Mtep na UE, implicando uma dimensão do sistema energético português 4 a 5 vezes inferior à média da UE;
- Consumo de energia per-capita pouco superior a 40% do consumo de energia médio per-capita da UE, em boa medida devido a condições específicas (como as climáticas), mas também a menor grau de conforto de parte da população e a um estágio de motorização e mobilidade inferior à média da UE, possibilitando que, pelo menos nos sectores doméstico e dos transportes, continue a haver uma tendência para o acréscimo de consumos, o que, como tal, coloca problemas diferentes daqueles com que se confrontarão os parceiros da União;
- Clara dependência do exterior e do petróleo, superior à da generalidade dos outros países europeus (cerca de 90% de importações e de 70% do petróleo contra 50% na UE) decorrente da inexistência de abastecimento de gás natural e de produção de electricidade a partir da energia nuclear e do consequente desenvolvimento da energia hídrica e de outras energias renováveis, as quais representam uma quota parte do abastecimento total mais elevada do que a verificada nos outros países da UE;

- Grande vulnerabilidade às flutuações dos preços internacionais, nomeadamente do preço do petróleo, exigindo esforços no sentido de aumentar a diversificação;
- Aumento das necessidades energéticas em todos os sectores, diferentemente do ocorrido nos países da UE, na sequência da queda dos preços do petróleo em 1985 e do forte crescimento económico verificado após a entrada do país na CEE;
- Procura de energia condicionada, entre outros factores, pelo ritmo de crescimento da economia, pela estrutura da produção, pelos preços relativos da energia e pela evolução tecnológica, tendo a intensidade energética global (consumo de energia final por unidade de PIB) aumentado nos últimos anos, devido ao acelerado crescimento do sector dos transportes e à melhoria dos níveis de conforto da população, exigindo assim o aumento da eficiência energética;
- Diminuição da intensidade energética na indústria devido à aplicação de medidas de promoção da eficiência energética (maior eficiência tecnológica devido à substituição de equipamentos e da adopção de medidas de gestão eficiente dos processos energéticos), factor de custo importante para as empresas sujeitas à competição internacional em mercados abertos;
- Emissões de poluentes atmosféricos, por habitante, muito inferiores à média comunitária, continuando, no entanto a apoiar-se uma política de estabilização e redução das emissões para a atmosfera para o conjunto da UE, tendo em conta a situação de partida de cada Estado-Membro.

O facto de Portugal ter, em termos relativos, uma posição algo privilegiada em matéria ambiental, não significará, contudo, que a questão ambiental não venha a ser um elemento fundamental às discussões sobre energia nos próximos tempos. Com efeito, a articulação entre políticas do ambiente e políticas energéticas tenderá a estreitar-se cada vez mais no futuro e, por muito diferentes que sejam as posições de partida, Portugal não poderá alhear-se do âmbito e das restrições induzidas por essa discussão.

Contudo, essa articulação entre políticas ambiental e energética terá que ter presente o facto de que Portugal, para assegurar um crescimento sustentável, terá, inevitavelmente, de aumentar as suas emissões poluentes, sob pena de, com as tecnologias disponíveis ou com aquelas que é possível assimilar, se ver constrangido a não poder cumprir o objectivo desejado de maior desenvolvimento económico. Este aspecto, aliado ao facto de Portugal ser um dos países que menos contribui para as emissões globais na UE, terá que ser levado em consideração na discussão sobre formas de articulação entre política ambiental e política energética.

Medidas de política

Face à situação descrita, o Governo deverá adoptar um conjunto de **medidas de política** energética que não devem ser pensadas à margem do quadro de convergência em que o País se move no seio da União Europeia. Tal não impede, no entanto, um caminho próprio e afirmativo,

através de um conjunto de disposições que, nos seus aspectos essenciais, são as seguintes:

- Promoção da investigação e da oferta de serviços em áreas ligadas às energias renováveis, à conversão e utilização racional de energia;
- Realização de programas de informação e formação sobre utilização racional de energia dirigidos às escolas, às administrações e às empresas;
- Apoio à aplicação, controlo e aperfeiçoamento da regulamentação relativa à utilização racional de energia em edifícios e nas empresas industriais;
- Aperfeiçoamento dos sistemas de incentivos, nomeadamente no âmbito do Programa ENERGIA, ao aproveitamento de energias renováveis e aos investimentos e intervenções (na Administração Pública, no sistema estático e no sistema de certificação), visando a utilização racional de energia, tendo em atenção as restrições consagradas no NATURA 2000;
- Estudo aprofundado das interdependências de natureza hídrica com a Espanha, explicitando as diferenças existentes entre a melhor solução conjunta e as melhores soluções sob o ponto de vista de cada país; a negociação da repartição destas diferenças deverá ser cuidadosamente preparada;
- Intensificação do investimento em aproveitamentos hidroeléctricos, potenciando os usos múltiplos da água e ponderando devidamente impactos ambientais comparativamente benignos;
- Realização de um diagnóstico dos riscos inerentes à implantação do sistema de aprovisionamento, transporte, distribuição e utilização do gás natural, tendo em vista o ajustamento eventual das políticas e meios para os minimizar;
- Estudo e divulgação da política de preços do gás natural, ponderando a incidência da fiscalidade indirecta nas condições de concorrência com outras formas de energia e considerando medidas compensatórias para as zonas do interior do País que não são servidas pela rede de distribuição;
- Desgovernamentalização da regulação de preços da energia eléctrica, assegurando a aplicação do mesmo sistema tarifário no território continental e fixando metas de atenuação de subsídios cruzados entre grupos de clientes do sistema eléctrico de serviço público;
- Desenvolvimento de condições propícias à produção não vinculada de energia eléctrica e à exposição do sistema de serviço público a pressões concorrenciais, evitando distorções de finalidade e fenómenos de subsidiação cruzada;
- Revisão do quadro legal das condições de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão, sem prejuízo do eficaz relacionamento com o poder local e do nível de contrapartidas financeiras;
- Estabelecimento de mecanismos de audição institucional de todos os interesses presentes na fixação dos preços, de modo a favorecer a compreensão social dos objectivos da política energética, designadamente quanto à solidariedade nacional implícita na uniformidade tarifária;
- Criação do Conselho Sectorial da Energia.

Equipamentos e acessibilidades

A política de acessibilidades e seus equipamentos envolve várias vertentes do transporte: terrestre, marítimo/fluvial e aéreo.

Enquadramento

No que se refere ao funcionamento do *sistema global de transportes terrestres*, nos últimos anos tem-se verificado uma perda da quota de mercado da ferrovia em favor da rodovia, mesmo em mercados em que as vantagens quer económicas quer ambientais daquele modo de transporte são inegáveis. No transporte interno estima-se que a quota de mercado dos modos rodoviários seja de 90 % nos passageiros e de 70% nas mercadorias.

No que respeita ao enquadramento institucional e quadro legislativo das actividades associadas aos transportes terrestres constata-se que estes não acompanharam quer as transformações verificadas nos últimos anos quer as que resultam, em parte, da integração europeia.

Especificamente em relação à situação do **caminho de ferro** em Portugal e tal como aconteceu em outros países da Europa, verifica-se nos últimos anos uma perda contínua de competitividade face aos modos concorrentes, que tem provocado sucessivas baixas da sua quota de mercado.

Esta situação tem contribuído para o agravamento da situação financeira da empresa ferroviária, cujo défice acumulado de exploração atinge valores não susceptíveis de recuperação no plano empresarial actual.

O sector dos **transportes rodoviários** apresenta hoje um desajuste notável na sua estrutura jurídica e regulamentar. Com efeito a falta de regulamentação da Lei de Bases dos Transportes Terrestres, mantendo em vigor grande parte do articulado do Regulamento de Transporte Automóvel (RTA), não permitiu enquadrar em termos correctos a dinâmica dos agentes económicos no sector do *transporte de passageiros*.

Acresce ainda a ausência de sistemas de informação sobre o funcionamento do sector, indispensáveis a uma correcta intervenção do Estado quando tal se mostra necessário, nomeadamente no que respeita à evolução das necessidades de deslocação das populações, à observação dos mercados de transporte de passageiros e de mercadorias e à sinistralidade rodoviária.

Estes factos conduziram a uma falta de coordenação na política de investimentos que se reflectiu na ineficácia dos mesmos e não se traduziram na melhoria das condições de mobilidade da população, principalmente nas áreas urbanas e no interior rural muito dependentes dos sistemas de transportes colectivos, agravando assim as assimetrias e as desigualdades sociais.

No que respeita ao *transporte rodoviário de mercadorias* verifica-se um peso excessivo deste modo de transporte, decorrente essencialmente da incapacidade do caminho de ferro de captar tráfegos que lhe são próprios e de se adaptar a uma procura cada vez mais exigente em termos de qualidade de serviço.

Acresce que dentro do próprio subsector do transporte rodoviário de mercadorias se verificam distorções que têm provocado graves ineficiências no seu funcionamento com os correspondentes reflexos negativos em termos da distribuição de bens, impedindo assim que o transporte de mercadorias assuma uma correcta função de complementaridade da indústria e do comércio. Com efeito tem-se assistido a um peso excessivo do transporte por conta própria com os inerentes reflexos negativos em

termos de impacte ambiental, e do desgaste das infra-estruturas provocado por um excesso da oferta global de transportes rodoviários em relação à procura.

O sistema de transporte rodoviário de mercadorias apresenta assim diversas anomalias que se poderão sintetizar da seguinte forma: irracionalidade de funcionamento, decorrente do excessivo peso das frotas particulares em segmentos para os quais não estão vocacionadas; quadro regulamentar da actividade pouco claro que conduziu a distorções no funcionamento do mercado; e graves deficiências no domínio da fiscalização.

No que se refere aos **transportes aéreos**, o actual enquadramento das actividades aeronáuticas encontra-se repartido por duas entidades a Direcção-Geral da Aviação Civil e a ANA, EP, situação que tem originado algumas disfunções no exercício da actividade reguladora do sector por parte do Estado, verificando-se mesmo a existência de situações funcionalmente menos transparentes no que respeita à operacionalização do sistema aeroportuário.

Por outro lado, ao nível mundial, tem-se assistido nos últimos anos a transformações constantes e profundas no funcionamento deste modo de transporte que se tem caracterizado por uma participação crescente do sector privado em actividades comerciais do domínio aeroportuário.

Constata-se também que a nível mundial a quota de mercado do transporte aéreo tem vindo a crescer, o que traduz taxas de crescimento superiores à dos restantes modos de transporte, tudo indicando que esta tendência se mantenha no futuro.

Opções de política

A actuação do Governo na área das acessibilidades terá como orientação de base o desenvolvimento de uma política integrada e sustentável, tendo como elementos fundamentais o direito à mobilidade e à qualidade de vida das populações, numa perspectiva nacional e de ligação ao exterior.

No sentido de concretizar esta orientação, prevêem-se actuações ao *nível do investimento*, através do reforço do desenvolvimento das infra-estruturas de transporte, dando particular atenção à optimização das cadeias de transporte, vista na óptica dos utilizadores do sistema, ou seja na interligação dos diferentes modos e ao *nível legislativo*, através da apresentação de um conjunto de iniciativas tendentes à reorganização institucional e à remodelação da estrutura jurídica-regulamentar do sector no seu todo e dos diferentes modos que o integram.

Assim, as **opções políticas**, na área das acessibilidades são as seguintes:

Transportes ferroviários:

- Reforçar o nível do investimento nas infra-estruturas e serviços ferroviárias que apresentam vantagens competitivas em relação aos modos que lhe são concorrentes ou seja de vocação ferroviária, nomeadamente no transporte de mercadorias, no transporte de passageiros nas áreas metropolitanas e nas ligações entre os principais centros urbanos;
- Transformar o modelo de funcionamento do caminho de ferro, dado o actual se encontrar desactualizado, dotando este sector de uma postura mais competitiva no mercado, perspectivando a participação da iniciativa privada na exploração de

serviços ferroviários; e clarificação das relações entre os diferentes intervenientes no sector;

- Implementar três novas entidades no sector, actualmente em fase de criação: uma empresa gestora da infra-estrutura, um grupo de empresas ligadas à prestação de serviços de transportes e uma entidade reguladora;
- Elaborar o quadro legal que permita a participação da iniciativa privada no sector;
- Proceder à transposição efectiva para o direito português das directivas comunitárias relevantes.

Transportes rodoviários:

- Assegurar melhores acessibilidades internas e à Europa, reforçando a articulação logística com outros modos de transporte e adaptando-o ao novo quadro decorrente da regionalização;
- Ampliar as oportunidades de acesso da iniciativa privada à construção e gestão de infra-estruturas rodoviárias e melhorar a capacidade operacional dos operadores do Estado nessa área;
- Racionalizar o funcionamento do sistema de transportes rodoviários de mercadorias procurando uma repartição do mercado de acordo com a vocação de cada tipo de frota (por conta de outrem e por conta própria);
- Incrementar a competitividade das empresas profissionais de transporte num contexto de crescente liberalização do acesso ao mercado intracomunitário de transportes;
- Definir os princípios base de uma política fiscal e tarifária tendente a harmonizar e clarificar as condições de concorrência entre modos e operadores de transportes de passageiros;
- Melhorar as ligações entre os diferentes modos de transporte, em especial no que se refere à complementaridade entre o transporte individual e as redes pesadas de transportes colectivos;
- Promover a melhoria dos transportes colectivos e da circulação rodoviária, através da implementação de sistemas de informação em tempo real aos utilizadores.

Mobilidade nas áreas metropolitanas:

- Desenvolver e articular as redes de transportes colectivos, que ofereçam um serviço de qualidade em termos de rapidez e regularidade **nas Áreas Metropolitanas**;
- Criar mecanismos que assegurem o planeamento e gestão integrada do sistema de transportes nas Áreas Metropolitanas, por forma a garantir a mobilidade e os níveis de acessibilidades exigidos nestas áreas.

Transportes marítimos e portos:

- Valorização da posição atlântica e das condições naturais dos principais portos comerciais, no sentido de aproveitar as oportunidades de incremento do comércio marítimo mundial e da concentração de tráfegos em grandes navios com acrescidas velocidades, à luz da aposta comunitária na solução marítima para o congestionamento do transporte europeu de mercadorias, traduzida no encorajamento do “transhipment” e da cabotagem

intra-europeia, e no previsível desvio de tráfego europeu dos modos terrestres para o marítimo;

- Integração dos principais portos portugueses numa lógica de redes transeuropeias (intermodais) e de comércio internacional. Assegurar portos competitivos, fortemente inseridos nas rotas de cabotagem europeia e, alguns deles, no tráfego intercontinental, com consequente alargamento de mercados e prolongamento de “hinterlands”, através da procura de oportunidades de alianças entre os portos e os agentes económicos do sector;
- Reforço da especialização das actividades portuárias e complementaridade entre grupos regionais de portos, com vista a melhorar o seu posicionamento competitivo internacional, desenvolver alianças estratégicas e atrair parceiros;
- Renascimento e reforço do saber-fazer marítimo, numa lógica de serviço integrado e de internacionalização e valorização dos recursos humanos nacionais;
- Progressiva clarificação do papel do Estado e da iniciativa privada nas actividades marítimo-portuárias, cabendo ao Estado, órgãos da administração pública e administrações portuárias toda a actividade reguladora, regulamentar e normativa, bem como o garantia das obrigações de serviço público que se revelem indispensáveis, e a disponibilização do essencial das infra-estruturas marítimo-portuárias e suas acessibilidades, e reservando à iniciativa privada o negócio da actividade portuária, ou seja, o essencial da exploração e operação portuária e serviços conexos, através dos mecanismos da concessão e licenciamento, recorrendo ao estímulo da parceria e da partilha no risco;
- Racionalização da gestão portuária, com melhoria dos respectivos níveis de serviço, ou seja, através da implementação de altos padrões de racionalidade económica e de eficácia funcional nas actividades portuárias, conduzindo a uma clara redução da factura portuária, dos tempos de espera dos navios e do desembarço portuário das mercadorias, assente na melhoria das infra-estruturas e equipamentos disponíveis, na eficiência dos métodos de operação e de gestão, e na sua boa articulação na cadeia logística e de transportes;
- Reforço do papel regional dos pequenos portos, com especial destaque para a necessidade de uma nova relação com a economia e o território, o ambiente e o ordenamento das zonas onde estão inseridos;

Transportes aéreos:

- Reorganizar o enquadramento institucional do sector por forma a reforçar as competências dos organismos do Estado, que tutelam as actividades relacionadas com o transporte aéreo;
- Criar condições que permitam à economia nacional beneficiar dos crescimentos de tráfego previsto e das actividades que lhe estão associadas.

Equipamentos, construção e obras públicas:

- Contribuir para a redefinição coordenada dos enquadramentos legais e normativos das

actividades e agentes actuando nos mercados das obras públicas, da construção e do imobiliário, por forma a melhorar as condições de equidade nestes mercados e a qualidade das prestações dos agentes que neles actuam;

- Dinamizar projectos de desenvolvimento da sociedade da informação no domínio das obras públicas, acessibilidades, transportes, comunicações e ordenamento do território, com o indispensável incremento da investigação experimental e da monitorização da qualidade nesses domínios;
- Desenvolver acções de cooperação internacional geradoras de novas oportunidades de mercado e de parcerias por entidades públicas e privadas ligadas ao sector do equipamento social, no sentido de uma maior competitividade e internacionalização da economia portuguesa.

Medidas de política

Transportes ferroviários — infra-estruturas e serviços:

- Aprovação de um Plano da Infra-estrutura Ferroviária Nacional definindo as linhas para o desenvolvimento de ligações de alta velocidade, consolidando a rede de linhas nacionais para serviços internacionais e interurbanos de passageiros e de mercadorias, as linhas regionais e os nós das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- Orientação dos principais investimentos com vista à promoção e apoio da modernização do caminho de ferro onde este apresenta vantagens competitivas como sejam o transporte de passageiros nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e nas linhas do Norte e da Beira Alta, o transporte de mercadorias de grandes massas e a ligação da rede ao sistema portuário, o transporte internacional de interligação com a rede ferroviária espanhola, permitindo incrementar o transporte de passageiros e mercadorias, nomeadamente o transporte combinado;
- Apoio ao desenvolvimento e aplicação de tecnologias ferroviárias ligeiras no transporte de passageiros dos principais centros urbanos, designadamente no Porto, Mondego e Sul do Tejo;
- Elaboração do quadro regulador das actividades ferroviárias, com prioridade para as questões do interface infra-estrutura/exploração;

Transportes rodoviários — infra-estruturas e serviços:

Infra-estruturas — redes e sua implementação:

- Revisão do Plano Rodoviário Nacional, consolidando a rede fundamental, ampliando a rede complementar e criando um escaleiro viário de estradas regionais que mobilize a capacidade de projecto e de execução técnica e financeira das empresas especializadas;
- Enquadramento da realização do PRN por um programa de médio prazo, visando a entrada em serviço ou conclusão até ao ano 2000 a totalidade dos IP e, pelo menos, 50% dos IC e a execução

de programas específicos de investimento rodoviário para:

- Redução de sinistralidade, por investigação de causas, sinalização e correcção de traçados;
- Alargamento da rede de autoestradas;
- Estabelecimento de variantes e circulares urbanas;
- Manutenção corrente;
- Concepção de um sistema de infra-estruturação electrónica das rodovias, capaz de suportar acções de fiscalização da exploração e viabilizar a internalização dos custos de utilização;
- Compatibilização da REN e da rede NATURA 2000 com os corredores do PRN e da rede ferroviária nacional, em colaboração com o Ministério do Ambiente;
- Revisão do estatuto das estradas nacionais, actualizando normas técnicas, viabilizando novos quadros institucionais de construção e exploração, reforçando a defesa da zona de estrada, regulando e taxando as ocupações e utilizações marginais;
- Definição do estatuto das estradas regionais, estabelecendo os níveis de intervenção específica dos diversos corpos do Estado e os quadros de financiamento da sua construção e reparação;
- Reformulação do projecto de estatuto das estradas municipais, por forma a integrar o normativo das estradas nacionais, fixar regras de cadastro e ordenar os processos de (re)classificação;
- Reformulação das bases do contrato de concessão da BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S. A.;
- Formulação do quadro jurídico e económico para o lançamento de novas concessões de construção e exploração de autoestradas e lançamento de novos concursos para a construção e exploração de estradas em regime de “project finance”;
- Ajustamento da lei orgânica da JAE por forma a racionalizar os seus mecanismos de intervenção regional, generalizar a função de entidade reguladora de concessões de autoestradas, de outras estradas e de áreas de serviço, reforçar a função de autoridade na defesa da zona de estrada e na regulação e taxação de ocupações e actividades marginais, aumentar a autonomia administrativa e financeira, repor competitividade no recrutamento de pessoal técnico qualificado e descongestionar os quadros administrativos e auxiliares.
- Criação de empresa instrumental de serviços de projecto e obra rodoviária, para dinamização e flexibilização da execução dos programas de construção da JAE, recorrendo a meios humanos, técnicos e financeiros disponibilizados pelo sector público.

Serviços:

- Conclusão de uma nova legislação sobre transporte rodoviário de mercadorias, com audição dos representantes das respectivas actividades económicas, assente na clarificação dos conceitos de transporte profissional e de transporte por conta própria; na criação e controlo periódico de um quadro de requisitos de acesso à profissão visando

o aumento de níveis de qualidade das empresas do sector; no aumento da competitividade das empresas nacionais, por forma a estarem preparadas para enfrentarem a liberalização plena da cabotagem rodoviária interna, no mercado intracomunitário a partir de 1998; no reforço do regime sancionatório, tendo em vista eliminar práticas que distorcem a concorrência no sector;

- Internalização de custos de utilização de infra-estruturas rodoviárias por veículos pesados de mercadorias, adaptando instrumentos fiscais existentes;
- Prosseguimento da política de incentivos à racionalização do sector de transportes rodoviário de mercadorias, através do Sistema de Incentivos à Melhoria do Impacte Ambiental dos Transportes públicos rodoviários de mercadorias;
- Criação de quadro jurídico regulador da procura de transporte individual, favorecendo a internalização dos principais custos de utilização das infra-estruturas rodoviárias, incluindo construção, manutenção, congestionamento, sinistralidade, poluição sonora e emissão de gases e partículas, através da adequação dos instrumentos fiscais do imposto automóvel e do imposto municipal sobre veículos e da penalização dos comportamentos de risco e de utilização de veículos perigosos, por agravamento das taxas de seguro;
- Revisão do esquema de velocidades máximas nos diversos escalões da rede rodoviária, em colaboração com o MAI (DGV).

Mobilidade urbana e nas áreas metropolitanas:

- Criação de quadro jurídico que permita às autarquias fazer face, por via fiscal, a fenómenos de congestionamento e estrangulamento viário, designadamente por diferenciação de taxas de contribuição autárquica e eliminação de benefícios fiscais em zonas com excesso de ocupação e sobre imóveis sem estacionamento;
- Criação de um programa de interfaces de transportes públicos nas AM, com integração tarifária de estacionamento, títulos de transporte comuns e informação em tempo real aos utentes;
- Definição de regras para o ordenamento logístico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, estabelecendo corredores de serventia dos terminais multimodais de mercadorias, ordenando as áreas de implantação de actividades logísticas, introduzindo ajustamentos fiscais reguladores e criando disposições que permitam às autarquias limitar a tonelagem e os horários para a circulação de transportes rodoviários de mercadorias, bem como ordenar as actividades de distribuição;
- Concepção e aquisição de sistemas de informação, controlo e gestão de tráfego nas AM;
- Identificação, caracterização e realojamento de habitantes de bairros clandestinos, nas AM de Lisboa e do Porto, afectados pela construção da rede viária.

Transportes marítimos e portos:

- Exigência de selectividade do investimento público no sector marítimo-portuário, com maior articulação com as políticas de desenvolvimento

económico e procura de vocações especializadas e de complementaridades estrategicamente desejáveis para os portos, numa óptica de competitividade nacional e internacional;

- Reforço do papel da iniciativa privada, nacional e internacional, no investimento do sector, em articulação com as políticas de concessão de actividades e com a dinâmica de alianças com outros portos e agentes;
- Orientação dos investimentos nos pequenos portos para claros objectivos de políticas regionais de desenvolvimento, com maior selectividade e procura de eficácia nos objectivos prosseguidos;
- Profunda reforma da administração pública do sector e reformulação do modelo de gestão portuária, designadamente através da reestruturação do enquadramento institucional e legislativo do sector marítimo-portuário, da evolução do modelo de gestão portuária num sentido empresarial fortemente estratégico e marcado por preocupações de aproveitamento de complementaridades susceptíveis de gerar sinergias — e da indispensável definição e assunção de um modelo de “Port State Control”.

Algumas das mais importantes **reformas legislativas** a introduzir durante 1997:

- Uniformização da tutela da administração pública para o sector marítimo-portuário com a criação do Instituto Marítimo Portuário;
- Redefinição da orgânica e estatutos das Administrações e Juntas portuárias;
- Regulamentação do regime jurídico das concessões portuárias, “bases gerais das concessões”;
- Reformulação da legislação enquadadora dos regulamentos de tarifas e taxas portuárias;
- Definição do regime jurídico aplicável às actividades do armador, sociedade de gestão de navios e agentes de navegação;
- Regulamentação sobre o trabalho portuário (empresas de estiva, carteiras profissionais, etc.);
- Reforma jurídica do Registo MAR;
- Conclusão da regulamentação do sector da náutica de recreio;
- Criação de um certificado único de navegabilidade para embarcações nacionais não abrangidas por convenções internacionais;
- Início dos trabalhos de alteração do código penal e disciplinar da marinha mercante;
- Nova Lei Orgânica da ENIDH;
- Criação de uma entidade para a gestão da zona ribeirinha de Santa Apolónia-Cais do Sodré e necessárias alterações na legislação sobre domínio público hídrico;
- Regulamento da extracção de areias em áreas do domínio portuário;
- Criação de um “Instituto da Navegabilidade do Douro”, gestor e regulador, em cooperação com o Ministério do Ambiente e da Economia.

Transportes aéreos:

- Reorganização do sector através da criação de uma Autoridade Aeronáutica que concentre as competências que se encontram actualmente

dispersas, prevendo-se a extinção da actual Direcção-Geral da Aviação Civil;

- Reorganização das actividades aeroportuárias quer a nível funcional, quer espacial no sentido de equacionar a privatização daquelas que se entender como convenientes;
- Preparação dos aeroportos nacionais em termos de capacidade e de condições de segurança, para fazerem face aos aumentos de tráfego previstos;
- Prosseguimento do plano de racionalização da TAP, através da aplicação do PESEF, dando prioridade à procura de uma parceria estratégica que lhe permita vir a integrar-se num grupo, com expressão ao nível do mercado mundial da aviação civil, e onde a TAP possa ser valorizada;
- Lançamento de iniciativas legislativas de reordenamento do sistema aeroportuário;
- Integração do transporte aéreo no âmbito de uma política de mobilidade, lançando a título experimental, ligações em regime de serviço público, entre regiões em que os níveis de tráfego o possam justificar e este modo de transporte apresente vantagens em relação aos seus concorrentes.

Equipamentos, construção e obras públicas:

- Nova Lei da Edificação, orientada pelos objectivos de racionalização e desburocratização do sector, consagrando a responsabilização directa dos diversos intervenientes face às disposições legais em vigor, mediante adequados regimes de certificação e de seguro das responsabilidades;
- Alteração do Código de Expropiações no sentido de simplificar processos e assegurar indemnizações equitativas no justo equilíbrio dos direitos de propriedade e de defesa do interesse público;
- Alteração do regime de concessão de alvará da construção e obras públicas (Decreto-Lei n.º 100/88), com reforço generalizado das exigências técnicas e prestação de garantias e seguros;
- Criação de um novo regime para a gestão de situações de interrupção prolongada de obras públicas;
- Alteração do Decreto-Lei n.º 405/93, com aplicação da Directiva sobre Empreitadas de obras públicas;
- Revisão do Decreto-Lei n.º 285/92 sobre o regime de exercício da actividade de Mediação Imobiliária;
- Definição de critérios para classificação de certos projectos de infra-estruturas de transporte (ferroviárias e variantes urbanas) como de melhoria ambiental;
- Sistematização do quadro de imposição de mais valias nas zonas urbanas beneficiadas com o desenvolvimento do PRN e com a modernização da rede ferroviária nacional e de menos valias em zonas desqualificadas pela introdução de equipamentos com impactos negativos;
- Nova Lei Orgânica para o CMOPP;
- Instituição de mecanismos de avaliação da desempenho técnico, económico e financeiro que permitam ao CMOPP actualizar, anualmente, as principais categorias de alvarás de obras públicas, recorrendo a entidades certificadoras de qualidade,

bem como a sociedades de “rating”; estabelecimento de processos conducentes ao reconhecimento de igualdade de condições, para admissão de empresas da UE;

- Clarificação dos dispositivos legais para fiscalização da segurança de obras na via pública, identificando as entidades competentes para o seu exercício.
- Promoção da utilização de sistemas digitalizados de informação geográfica, reforçando a acção do CNIG junto dos utilizadores

Monumentos nacionais:

- Programa de consolidação da torre do Bugio, com infra-estrutura marítima de protecção e adaptação das instalações para abertura ao público (em colaboração com a APL);
- Alargamento da digitalização do IPA — Inventário do Património Arquitectónico, introduzindo imagem e planos de execução, aperfeiçoando o léxico e disponibilização na INTERNET;
- Definição de um programa de recuperação do património arquitectónico em cooperação com o Ministério da Cultura, assegurando a participação da DGEMN mediante processos de obra própria e de apoio ao IPPAR;
- Definição de um programa de transformação de imóveis do Estado em pousadas e equipamento turístico, em colaboração com os Ministérios das Finanças (DGPE) e da Economia (DGT);
- Organização de um programa de avaliação, manutenção do património construído do Estado, com o Ministério da Finanças (DGPE), visando rendas equitativas às entidades utilizadoras do sector público e a definição de mecanismos (em OE corrente) por desafectação.

Comunicações

Opções de políticas

No âmbito das infra-estruturas de comunicações, o Governo manterá uma orientação firme no sentido de proporcionar aos portugueses um acesso cada vez mais qualificado à circulação de informação, sem promover novas exclusões sociais.

Por isso, serão **opções** dominantes do Governo nesta área:

- Assegurar a oferta de um serviço mínimo de qualidade na prestação de serviços de comunicações, que garanta a atenuação do isolamento das populações residentes fora dos grandes centros urbanos;
- Garantir o acesso do maior número de portugueses, principalmente dos mais jovens, às novas tecnologias de circulação de informação.

Medidas de política

Assim, o Governo implementará as seguintes **medidas** durante o ano de 1997:

- Fixação do calendário de liberalização, no contexto da União Europeia;
- Protecção dos interesses nacionais nas instâncias comunitárias, assegurando o estabelecimento das bases da concorrência equilibrada num mercado

liberalizado, com salvaguarda da garantia dos serviços mínimos;

- Revisão da Lei de Bases das Telecomunicações, para a adequar às novas realidades do sector, bem como o Regulamento do Serviço Telefónico e o Regulamento do Serviço Postal;
- Reforço do papel regulador e fiscalizador do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), nomeadamente na concessão de novas licenças para operadores de telecomunicações, no estabelecimento de convenções de preços com a Portugal Telecom (tanto no âmbito do serviço telefónico, como na actividade de teledifusão) e com os CTT;
- Reactivação do Conselho Consultivo do ICP, contribuindo para dar voz aos interesses dos operadores e aos utilizadores de serviços de comunicações;
- Reforço das garantias de prestação dos serviços públicos de comunicações.

Planeamento e administração do território

Opções de política

Uma nova concepção de desenvolvimento implica uma nova cultura de responsabilidade, valorizadora da qualidade do território. Neste contexto, o conceito de Território deve entender-se não só como património e recurso tendencialmente não renováveis mas também como unidade de intervenção eficaz para melhorar as condições de competitividade e de qualidade de vida e de cidadania.

Por outro lado, impõe-se uma nova concepção do desenvolvimento, territorialmente equilibrado, apostando na regionalização, na dignificação do poder local e na parceria descentralizada, criando um quadro institucional favorável à mobilização e à afirmação das capacidades dos Portugueses.

No processo de desenvolvimento é importante contar com a participação pública dos cidadãos no âmbito da vida local, para o que se deve favorecer a circulação de informação, incentivar a responsabilização da participação e proteger a incorporação dos interesses organizados e aperfeiçoar os instrumentos de planeamento e de ordenamento do território.

No desenvolvimento de todas as políticas de ordenamento do território conta-se com a participação e a actuação responsável das autarquias locais, no respeito pela autonomia do poder local e pela descentralização administrativa, princípios constitucionais indeclináveis.

Princípios aqueles, que norteiam o desafio que o Governo apresentou aos Portugueses para a reestruturação da administração do território, contributo essencial para uma democracia mais aperfeiçoada e para uma Administração mais eficaz ao serviço de todos os cidadãos.

À luz da Constituição da República Portuguesa, freguesias, municípios e regiões administrativas, expressão organizada dos cidadãos residentes na respectiva área territorial para a realização dos seus interesses comuns e específicos, assumem-se como entidades estruturantes do Estado democrático e actores decisivos do desenvolvimento territorial.

A nova concepção de desenvolvimento pressupõe a regionalização, o reforço do poder local e a parceria descentralizada entre as entidades públicas e privadas. Trata-se de estimular a dinâmica das comunidades

territoriais e de dar condições à afirmação da capacidade dos Portugueses.

Na base de tal objectivo assume-se como orientação inequívoca

- A interdependência e a cooperação entre os vários níveis de Administração Pública, a solidariedade, a transparência e a responsabilidade.

Essa orientação centra-se em diversas acções, contemplando as autarquias locais com capacidade organizativa e técnica para responderem a novos desafios, nomeadamente em matéria de desenvolvimento local e de valorização dos recursos endógenos, de solidariedade e de combate à exclusão social e de defesa do ambiente e do património construído.

Completam aquela orientação.

- O desenvolvimento de uma política de contratualização traduzida em medidas de gestão, no domínio da modernização administrativa e do atendimento público, privilegiando o carácter integrado e global dos projectos, bem como a sua dimensão inovadora no que diz respeito às formas de relacionamento entre a administração e os municípios.

Por seu turno, a política de desenvolvimento regional baseia-se no princípio de solidariedade e da complementaridade entre as várias regiões do País. Esta filosofia opõe-se claramente à tradicional visão que coloca em oposição o litoral e o interior e o rural e urbano.

O desenvolvimento de todas as parcelas do território nacional deve ser planeado tendo em conta as potencialidades de competitividade de cada uma, mas sem esquecer a necessária redistribuição de recursos. Neste sentido deverá ser reorientado o financiamento de forma a tornar prioritário os objectivos de cooperação intermunicipal.

Pela sua importância em 1997 destaca-se o desenvolvimento do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva (EFMA). Em 1997, prosseguirá o desenvolvimento deste programa iniciando-se a fase de construção, com a realização das primeiras etapas programadas para a construção da barragem, a que corresponde o investimento previsível de cerca de 15 milhões de contos. Salienta-se que, em 1996 terminou o estudo prévio do sistema de condução e distribuição de água. Em relação à barragem procedem-se às escavações para as respectivas fundações, lançaram-se os concursos de construção da barragem e central hidroelétrica, de fornecimento e montagem do equipamento electromecânico e de fornecimento e montagem dos equipamentos hidromecânicos. Os dois últimos concursos estão em fase de apreciação enquanto o início dos trabalhos de construção relativos ao primeiro concurso deverá fazer-se, com a instalação, ainda neste final do ano.

Em relação a este Empreendimento são ainda da maior importância as medidas mitigadoras de impactes ambientais diversos, que estão consubstanciadas no Programa de Gestão Ambiental de Alqueva da responsabilidade da EDIA. A aplicação deste Programa está já em marcha, por exemplo, através da preparação da construção na nova Aldeia da Luz e de medidas de monitorização da qualidade da água e de preservação de patrimónios.

Por último refira-se que, enquadrando o EFMA está em preparação o Programa de Desenvolvimento Integrado do

Alqueva-Alentejo (PDIA) que deverá arrancar em 1997 com uma primeira fase a integrar no II QCA e que dará um forte contributo para o combate ao desemprego na região e deverá gerar o quadro de parceria que possibilite a sua transformação num verdadeiro Pacto Territorial de Emprego. O PDIA, abrangendo a área de influência directa do empreendimento e estendendo-se a todos os concelhos que confinam com o Guadiana, deverá coordenar as acções a desenvolver, quer pelos órgãos directamente dependentes da Administração Central, quer pelas próprias Autarquias Locais e tendentes ao desenvolvimento económico e social da zona, por forma a poder tirar-se o mais amplo partido da instalação das infra-estruturas do EFMA e a potenciarem-se os respectivos resultados.

Medidas de política

Nas áreas de ordenamento, de desenvolvimento urbano e política de cidades e de Administração Local Autárquica, as **principais linhas de acção** do Governo são nomeadamente as seguintes:

Ordenamento:

- Dotar o País de uma lei de bases do ordenamento do território, sendo a Assembleia da República a instância adequada para a produção desse novo enquadramento jurídico, cabendo ao Governo a elaboração e a aprovação dos normativos complementares;
- Criar o “Observatório do Ordenamento do Território”, desenvolvendo uma base de critérios e indicadores adequados, de modo a assegurar o acompanhamento da evolução do estado do ordenamento do território;
- Articular as orientações de política do ordenamento do território com todas as políticas sectoriais de desenvolvimento;
- Articular as orientações internas de política de ordenamento do território com as da União Europeia, nomeadamente no que se refere ao EDEC;
- Articular, em termos efectivos, todos os tipos de plano, no respeito pelos princípios da futura lei de bases do ordenamento do território;
- Prosseguir prioritariamente a cobertura da faixa litoral e de outras áreas de forte pressão urbana e de particular sensibilidade, através de planos regionais e especiais de ordenamento do território;
- Desenvolver estudos e planos de ordenamento nos domínios da competência da administração central, definindo em colaboração com os municípios, bases de enquadramento mais vastas para o ordenamento do território, precedendo o período de revisão generalizada dos Planos Directores Municipais;
- Acompanhar tecnicamente os municípios na aplicação dos PDM, incentivando a elaboração de planos de urbanização e de pormenor;
- Prosseguir o esforço de produção e actualização de cartografia com o apoio de sistemas de informação geográfica desenvolvidos pelo CNIG (Centro Nacional de Informação Geográfica);
- Promover a realização de acções de sensibilização sobre a problemática do ordenamento do território.

Desenvolvimento urbano e política das cidades:

- Promover uma política de desenvolvimento urbano e de melhoria das infraestruturas necessárias a uma estratégia de desenvolvimento urbano sustentável, com vista à criação de espaços urbanos correctamente humanizados, ecologicamente equilibrados e ambientalmente qualificados;
- Definir políticas orientadoras da expansão urbana, identificando as áreas de desenvolvimento e de construção prioritárias, tendo em vista a minimização do consumo de solos e a optimização das infraestruturas e equipamentos de utilização colectiva instalados;
- Avançar a preparação e aplicação de novos instrumentos específicos da política das cidades, referidos em II.9:
 - Programas METROPOLIS e PERIURB, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;
 - Iniciativas NOVAS PAISAGENS URBANAS e IMAGEM DA CIDADE;
 - FUNDO PARA A REABILITAÇÃO URBANA.
- Apoiar, através do PROSIURB e de outros instrumentos, o reforço das cidades médias e de outros centros da rede urbana complementar;
- Estimular a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal;
- Criar o “Observatório das Políticas de Cidade”, para reconhecimento e triagem de experiências em domínios considerados inovadores, promovendo a respectiva avaliação e difusão;
- Apoiar a investigação urbana e territorial;
- Promover a elaboração e execução, em parceria com entidades públicas e privadas, do Plano Nacional de Acção consequente da Conferência das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos — Habitat II;
- Apoiar acções de reabilitação e preservação dos núcleos urbanos de valor histórico arquitectónico;
- Apoiar programas de equipamentos urbanos colectivos e religiosos.

Administração local autárquica:

- Participar no processo de institucionalização das regiões administrativas;
- Rever as atribuições e competências dos municípios e das freguesias;
- Prosseguir o processo de revisão da lei das finanças locais;
- Instituir os estatutos jurídicos do provedor e do auditor municipal;
- Apoiar a constituição de sistemas municipais de informação aos cidadãos;
- Apoiar a elaboração de planos municipais de modernização administrativa e de desburocratização nas autarquias;
- Monitorizar e acompanhar os processos de transferência de competências para as autarquias locais;
- Ajustar o estatuto e algumas carreiras do pessoal autárquico;
- Planificar e implementar acções de formação do pessoal autárquico, nomeadamente no âmbito do

novo regime de contabilidade autárquica e do novo quadro de atribuições e competências que vier a ser instituído;

- Promover acções piloto de reorganização e de gestão municipal, tendo em vista a melhoria da eficiência e da eficácia do funcionamento dos serviços e do atendimento público e o reforço da transparência dos processos de decisão;
- Aperfeiçoar o sistema de cooperação técnica e financeira com as autarquias locais, designadamente na promoção da modernização da administração local, facilitando a aproximação desta aos cidadãos.

Desenvolvimento regional:

- Ajustar com a Comissão Executiva da União Europeia alterações ao Quadro Comunitário de Apoio, de acordo com as conclusões do processo de avaliação, actualmente em curso, das diversas Intervenções Operacionais;
- Ajustar os programas regionais financiados pelo Quadro Comunitário de Apoio ao objectivo da cooperação intermunicipal;
- Enquadrar os programas sectoriais da Administração Central financiados quer pelo PIDDAC quer pelo Quadro Comunitário de Apoio, na óptica do desenvolvimento regional. Os Programas de Desenvolvimento Integrado serão o instrumento privilegiado de actuação em zonas do País que justifiquem uma intervenção específica, cujas características fundamentais são as seguintes:
 - Coordenação dos vários projectos, baseada num modelo de gestão próprio;
 - Prioridade no que respeita ao financiamento dos projectos incluídos no Programa, das Administrações Central e Municipal;
- Continuar a execução dos Programas Integrados designados por PRODOURO e PROCOA e Acção de Valorização do Norte Alentejano e iniciar os Programas referentes a: Vale do Ave, Vale do Sousa, Alentejo — Alqueva e Serra da Estrela;
- Intensificar, a nível das áreas de actuação das Comissões de Coordenação Regional, a acção de coordenação das várias intervenções sectoriais e municipais, salvaguardando-se as autonomias próprias dos sectores e das autarquias;
- Intensificar a descentralização e a parceria, as quais têm sido concretizadas no âmbito da gestão dos programas operacionais, com os Municípios, Associações Empresariais e Associações de Desenvolvimento Local;
- Prosseguir a simplificação de procedimentos nos processos de análise, selecção e decisão, no que se refere às acções de planeamento e desenvolvimento regional;
- Prosseguir a implementação dos novos regimes de incentivos regionais (RIME e SIR) com base no modelo de gestão e participação atrás referido;
- Enquadrar os projectos no âmbito do desenvolvimento das actividades produtivas, dando prioridade à criação de emprego;
- Contemplar, no âmbito da política de incentivos às microempresas, pequenas e médias empresas e

aos grandes projectos nomeadamente, de investimento estrangeiro, as questões de localização e impacte regional.

Ambiente

A actuação governamental ligada ao Ambiente desdobra-se em duas áreas distintas: o Saneamento Básico Ambiental na sua vertente tripla (Água, Recolha e Tratamento de Efluentes e Resíduos Sólidos) e a Prevenção e Conservação.

Enquadramento

Saneamento básico ambiental

Nesta área, podem referir-se como traços mais evidentes da situação ambiental em Portugal:

- A gritante carência infra-estrutural e operacional nos domínios considerados básicos: água e resíduos domésticos e industriais;
- Indicadores ambientais desfavoráveis em termos europeus no que respeita a abastecimento de água, colecta, tratamento e destino final de águas residuais e de resíduos domésticos e industriais;
- Agravamento dos problemas ambientais decorrente da progressiva concentração populacional nos centros urbanos, nomeadamente ao nível da disponibilidade do recurso água para fins urbanos;
- Dificuldade de recolha e tratamento de efluentes urbanos e industriais e impossibilidade de garantir a sua devolução ao ciclo natural em condições de integração compatíveis com a sensibilidade ecológica do meio;
- Existência de sistemas de abastecimento e tratamento incompletos ou inoperacionais e insuficiência de condições para o seu funcionamento eficiente;
- Agravamento dos problemas ambientais causados pelos resíduos, com o aumento da sua variedade e complexidade.

Prevenção e conservação

Nesta área podem referir-se como domínios a exigir uma atenção particular os seguintes:

- Insuficiência do quadro legal e dos mecanismos de monitorização e intervenção no que respeita à Prevenção, condição para limitar a prazo o dispêndio de vultuosos recursos necessários às acções correctivas;
- Insuficiência da política de Conservação da natureza, limitada às actuais Áreas Protegidas;
- Reduzida integração de políticas sectoriais nas Áreas Protegidas, tornando difícil a manutenção do padrão de paisagem e, simultaneamente, o desenvolvimento de actividades produtivas sustentáveis;
- Insuficiente coerência nas intervenções de protecção do litoral, zona especialmente sensível do ponto de vista ecológico, e sujeita à pressão de usos múltiplos;
- Carência de iniciativas e recursos destinados ao reforço do conhecimento, da divulgação, da sensibilização e da participação dos cidadãos nos processos de decisão em questões ambientais.

Opções de política

Assim face à situação existente no País e às linhas definidas são as seguintes as **opções de política** nas diversas vertentes do ambiente:

Água:

- Consolidar, continuar, concluir e/ou iniciar os Grandes Aproveitamentos Hidráulicos e Sistemas de Abastecimento de Água; sendo as obras em curso e os projectos a serem lançados durante o ano de 1997 a confirmação do importante esforço técnico e financeiro do Ministério do Ambiente no sentido de dotar o país de estruturas de apressamento, tratamento e adução de água para fins múltiplos;
- Planear a utilização dos recursos hídricos e do domínio público hídrico, através de um novo normativo e figuras de gestão, estando em curso um conjunto alargado de planos, promovidos pelo Ministério do Ambiente, que permitirão elaborar um diagnóstico sobre as potencialidades e estrangulamentos de utilização e preservação dos nossos recursos hídricos, interiores e litorais por forma a adaptar a legislação nacional às exigências comunitárias, a simplificar e clarificar procedimentos e a aumentar a eficácia de actuação dos serviços do Ministério.

Recolha e tratamento de efluentes:

- Recolher e tratar de forma generalizada os efluentes urbanos para que, aquando da conclusão do II Quadro Comunitário de Apoio, 90% da população portuguesa esteja servida por sistemas auto-sustentados de recolha e tratamento de efluentes urbanos;
- Garantir condições para o correcto funcionamento dos sistemas a serem construídos, concluídos e recuperados, procurando garantir a pertinência e coerência das soluções de projecto e a certeza do funcionamento eficaz dos sistemas;
- Abordar de forma estruturada o tratamento dos efluentes resultantes da actividade produtiva, de modo a que a tradicional situação de incumprimento generalizada ganhe uma trajectória de correcção progressiva com metas e calendários realistas mas precisos.

Resíduos sólidos:

- Iniciar o funcionamento do *Instituto dos Resíduos*;
- Tratar de forma definitiva o problema dos resíduos sólidos urbanos através de uma mudança qualitativa fundamental na gestão dos resíduos urbanos, reflectida no arranque da construção da maior parte dos sistemas integrados multimunicipais;
- Entrar em vigor com a nova *Legislação sobre Embalagens* e formação da sociedade “Ponto Verde” essencial ao lançamento das bases de uma política de recolha selectiva e de reciclagem de embalagens;
- Entrar em vigor com os *níveis mínimos de reutilização* o que permitirá lançar uma verdadeira política de prevenção, capaz de reduzir as taxas de crescimento dos resíduos sólidos urbanos que têm ocorrido nos últimos anos;

- Avançar com a fase de construção física da solução integrada para resíduos industriais;
- Apoiar a concretização, em articulação com o Ministério da Saúde, da solução definitiva do problema dos resíduos hospitalares.

Conservação da natureza e cooperação:

- Consolidar a Rede de Áreas Delimitadas, de modo a tornar coerente o conjunto de espaços a preservar, integrando-os entre si, criando condições para o seu ordenamento e gestão e desenvolvendo os novos projectos de Parques Naturais;
- Apostar no desenvolvimento das Áreas Protegidas a nível local, dado que a manutenção dos recursos naturais passa pela criação de condições de amenidade e novas oportunidades de emprego para os habitantes destes espaços, garantido o respeito estrito pela capacidade biofísica de acolhimento do meio;
- Desenvolver as estruturas de investigação e cooperação, atendendo a que a troca de experiências e conhecimento no domínio da conservação da natureza coduzirá à consolidação de novas formas de actuação, bem como à possibilidade de preservação de recursos naturais de grande importância em países com menor grau de desenvolvimento.

Protecção do litoral:

- Qualificar e preservar o litoral e os recursos marinhos.

Educação, participação e sensibilização:

- Aumentar o conhecimento e a participação dos cidadãos em matéria de Ambiente;
- Reforçar a componente Ambiente nos sistemas de educação e formação profissional, através da introdução de matérias relativas à **educação ambiental** dando expressão à prioridade que o Governo atribui às áreas da informação, formação e educação dos cidadãos nesta área.

Medidas de política

Neste contexto, as **medidas** a implementar serão as seguintes:

Água:

- Execução dos Sistemas das Barragens do Enxoé, do Funcho e de Odeleite;
- Concretização do Programa “Origens de Água”, a financiar através do Fundo de Coesão, o qual permitirá o abastecimento de água em alta a aglomerados urbanos;
- Entrada em “velocidade de cruzeiro” dos grandes sistemas de abastecimento às principais concentrações urbanas a partir de fontes de abastecimento seguras com base nos sistemas multimunicipais;
- Continuação da elaboração e acompanhamento dos Planos de Bacia, tendentes à realização do Plano Nacional da Água;
- Elaboração e revisão de Planos de Albufeira;
- Revisão do Decreto-Lei N.º 74/90 sobre a qualidade da água;

- Regulamentação dos Decretos-Leis n.ºs 46/94 e 47/94, nomeadamente no que respeita à implementação do regime económico-financeiro da utilização do Domínio Público Hídrico, naturalmente precedida de amplo debate e sensibilização junto dos agentes visados;
- Criação de um Sistema de Informação de Recursos Hídricos;
- Desenvolvimento do projecto da Navegabilidade do Douro, através da criação de uma entidade pública que tutele e fomenta a navegação do rio, em conjunto com o Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território e o Ministério da Economia;
- Fomento do aproveitamento de energia renovável mini-hídrica e revisão do quadro legal que lhe está associado;
- Estabelecimento de protocolos com o Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Universidades, em domínios vários, como sejam a segurança de barragens.

Recolha e tratamento de efluentes:

- Implementação do Programa de Tratamento de Águas Residuais Urbanas, que inclui a construção e/ou recuperação de um conjunto significativo de ETAR sendo prioritários os sistemas que drenem para áreas ambientalmente sensíveis e/ou abasteçam as sedes de concelho e outros centros urbanos com mais de 10 000 habitantes;
- Consolidação e/ou lançamento de sistemas integrados de recolha e tratamento de efluentes em zonas especialmente sensíveis ou de investimento especial em articulação com as autarquias (caso do Ave, Trancão, etc.) e do alargamento da figura multimunicipal ao tratamento de efluentes (fase final dos investimentos de saneamento da Costa do Estoril, consolidação do sistema de despoluição da Ria de Aveiro, etc.);
- Criação de dois pólos de formação, em Sines e no Porto, para operadores de ETAR;
- Prestação de apoio técnico às autarquias na definição de projectos e arranque do funcionamento de redes e equipamentos;
- Implementação da Directiva n.º 91/271/CEE sobre águas residuais e definição de zonas sensíveis;
- Desenvolvimento de novos modelos de gestão dos serviços;
- Avaliação e eventual revisão dos acordos sectoriais estabelecidos com os sectores industriais e agro-industriais e estabelecimento de novos acordos em áreas estratégicas;
- Negociação de práticas agrícolas menos onerosas para o ambiente;
- Revisão e operacionalização das condições financeiras subjacentes ao cumprimento dos normativos ambientais — princípios do “utilizador-pagador”, “poluidor-pagador” e introdução de sentido estratégico e condições de eficácia nos apoios de carácter ambiental aos sectores produtivos.

Resíduos sólidos:

- Recuperação e encerramento de todas as lixeiras das áreas geográficas dos sistemas;

- Construção de novas infra-estruturas (aterros sanitários, estações de compostagem e de incineração) que obedecerão às mais modernas e exigentes normas ambientais;
- Construção de unidades complementares de tratamento (recuperação orgânica, triagem, valorização de materiais), que permitam elevar os níveis de reciclagem das diversas fileiras e responder aos objectivos de reciclagem de materiais definidos no PERSU (Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos);
- Lançamento de redes de recolha selectiva baseadas em ecopontos e ecocentros em todos os aglomerados urbanos;
- Início da construção da incineradora de resíduos tóxicos e perigosos, infra-estrutura essencial à gestão destes resíduos;
- Actualização do Plano de Gestão de Resíduos Industriais;
- Desenvolvimento de processos de selecção de sítios e licenciamento de aterros de resíduos industriais (perigosos e não perigosos);
- Conclusão do quadro que definirá a participação das cimenteiras no tratamento de resíduos industriais e em alguns fluxos de resíduos especiais, permitindo desta forma aproveitar quer a experiência quer as instalações desta indústria na gestão de resíduos perigosos, para o que será indispensável o País dispor de infra-estruturas de aterros que, cumprindo todas as normas e exigências ambientais, permitam um destino final adequado, de metodologia revista para a escolha de locais apropriados e de legislação relativa à abertura deste sector a outras iniciativas;
- Início da concretização das medidas definidas no Plano de Gestão dos Resíduos Hospitalares elaborado em colaboração com o Ministério da Saúde, exigindo-se uma gestão integrada com os sistemas de resíduos urbanos.

Protecção da natureza e cooperação:

- Implementação dos projectos dos Parques Naturais do Douro e Tejo Internacionais e do Guadiana;
- Regulamentação das novas Zonas de Protecção Especial;
- Conclusão da delimitação da Reserva Ecológica Nacional;
- Acções de implementação da Rede Nacional de Sítios “Natura 2000”;
- Criação de Áreas Protegidas de escalão regional e local;
- Contratualização com Autarquias e Associações de Defesa Ambiental para a gestão das novas áreas;
- Elaboração de Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas;
- Desenvolvimento e criação de Parques-Natureza;
- Acções de qualificação urbana dos aglomerados, através da contratualização com as Juntas de Freguesia;
- Implementação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96 com vista à criação de oportunidades de emprego;
- Programas de Qualificação Ambiental para os Parques Naturais, envolvendo as Câmaras

Municipais, Associações Locais e Administração Central;

- Aplicação da Portaria que irá permitir o ordenamento dos recursos cinegéticos nas Áreas Protegidas;
- Criação, na revisão da Lei Orgânica em curso, de um núcleo coordenador das relações internacionais do Ministério no quadro do qual se proceda à reavaliação da cooperação internacional em matéria de ambiente, com especial incidência no caso dos países de língua oficial portuguesa, não devendo, contudo, gerar-se, no caso destes últimos, atrasos em processos de cooperação já em curso, entre os quais se destaca o apoio ao desenvolvimento do Parque da Cufada na Guiné-Bissau, o projecto piloto no Parque Estadual da Serra dos Martírios/Andorinhas (Amazónia, Brasil), o projecto de combate à desertificação e erosão dos solos em Cabo Verde ou ainda a cooperação em curso no domínio do abastecimento de água aos principais núcleos urbanos em Angola;
- Organização, em Lisboa, durante o ano de 1997, de uma conferência com representantes de alto nível dos países de língua oficial portuguesa, preparatória não só de um plano de trabalho coerente mas também de linhas de posicionamento articulado no quadro da Conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentado, em Nova Iorque;
- Assinatura de um acordo com a Espanha sobre as linhas estruturantes da gestão coordenada da matéria ambiental, incluindo, naturalmente a questão hídrica, na sequência dos contactos desenvolvidos em 1996, no contexto dos quais foi desbloqueado o projecto do Alqueva.

Protecção do litoral:

- Continuação e/ou conclusão de um vasto conjunto de intervenções de consolidação da protecção (arribas, muros de suporte, consolidação de zonas dunares, etc.) de determinadas zonas da costa e desassoreamento (Ria Formosa, Lagoa de Óbidos, etc.);
- Conclusão de vários Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC's) e início da concretização de soluções por estes preconizadas;
- Criação da Comissão Nacional do Litoral e elaboração de um documento estratégico para a sua actuação;
- Elaboração de um Plano de Costa enquadrador das acções a executar no Litoral;
- Desenvolvimento dos trabalhos para a criação de Áreas Protegidas na plataforma marítima.

Educação, participação e sensibilização:

- Elaboração de um "Livro Branco" sobre o Estado do Ambiente e, de acordo com a exigência legal, retoma da elaboração do "Relatório de Estado sobre o Ambiente";
- Criação, em cumprimento ao estabelecido na Lei de Bases do Ambiente, do Observatório do Ambiente, enquanto fórum da sociedade civil em matéria de ambiente, o qual, autónomo e independente face ao Governo, deverá, designa-

damente, ter um papel relevante na elaboração dos "livros brancos", bem como na realização de estudos prospectivos que contribuam para a definição da política nacional de Ambiente;

- Início da produção de resultados parcelares no âmbito da elaboração do "Código do Ambiente";
- Início da produção de resultados concretos do contrato de parceria com o Centro de Estudos Judiciários, com vista à constituição de uma base de informação jurídica organizada e informatizada;
- Transposição, para a legislação nacional, de um conjunto de normativos comunitários ainda em falta, acompanhada, dentro dos limites permitidos, por uma ampla discussão nacional, no contexto da qual se procurará aferir o realismo e limites da sua implementação;
- Estabilização do funcionamento do Conselho Nacional da Água;
- Constituição da Base de Dados e Atlas do Ambiente, nomeadamente através do desenvolvimento do Sistema de Informação Ambiental (SINAIA);
- Conclusão da instalação dos Laboratórios Centrais (funções de certificação) e da Rede Nacional de Laboratórios do Ambiente;
- Criação de uma rede para o Desenvolvimento da Protecção Radiológica;
- Continuação dos processos relativos à melhoria de obtenção e divulgação da informação meteorológica;
- Alargamento e simplificação dos mecanismos de informação e sensibilização das populações e dos processos de participação e consulta pública, nomeadamente no que respeita aos Estudos de Impacte Ambiental (EIA) através, designadamente, da criação de uma revista sobre ambiente (sistematizando os vários veículos de informação actualmente existentes no Ministério) bem como da utilização de suportes mais eficazes de informação, como a "Internet", na consulta pública dos EIA;
- Reestruturação orgânica do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB) no sentido do reforço da participação da sociedade civil, revisão da Lei das Associações de Defesa do Ambiente, recuperação do Centro da Lapa (para aí sediar o IPAMB e os novos sistemas de participação do público), criação de uma rede de ECOTECAS, utilizando, de preferência, infra-estruturas pré-existentes, nomeadamente nos parques e reservas naturais com fins educativos e informativos;
- Implementação do protocolo assinado com o Ministério da Educação, com a participação de Organizações não Governamentais (ONG), relativo à introdução reforçada de matérias sobre educação ambiental no sistema educativo, através, nomeadamente, do apoio a uma rede de escolas de um conjunto de sistemas de formação de formadores na área do ambiente, da produção de material didáctico-pedagógico de apoio e lançamento de diversas experiências piloto em torno de áreas temáticas seleccionadas;
- Implementação do protocolo assinado com o Ministério do Emprego e Formação Profissional relativo ao lançamento de um conjunto de programas de formação profissional em matéria

ambiental com particular incidência nas áreas onde estão em curso investimentos vultuosos: operação de centrais de separação e tratamento de resíduos sólidos, ETAR(S) e sistemas de abastecimento de águas (em colaboração com as Águas de Portugal, EPAL e Empresa Geral de Fomento).

Habitação

Enquadramento

A actual situação no sector da habitação caracteriza-se pela escassez da oferta, tanto no mercado de arrendamento, como no mercado de compra e venda, a preços compatíveis com os rendimentos da população.

As consequências verificam-se, desde logo, na existência de barracas, tendo já sido recenseadas cerca de 49 mil nos municípios abrangidos pelo PER nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, às quais acrescem mais cerca de 30 mil, detectadas no âmbito de outros programas de realojamento.

Mas também, a outro nível, na sobreocupação de muitos fogos, por dificuldades dos agregados familiares encontrarem soluções adequadas, devido à escassez do mercado, mesmo destinado às classes média-baixa.

Por outro lado, a má conservação dos fogos e o mau estado em que se encontram muitas casas destinadas a habitação, não podem ser ignoradas. Estima-se que cerca de 300 mil casas apresentam condições de extrema degradação, afectando a qualidade de vida e, por vezes, a própria segurança dos seus ocupantes.

Finalmente, durante o recenseamento de 1991, foram encontrados mais de 300 mil fogos sem utilização. Destes, muitos destinados à venda ou a arrendamento tinham preços e/ou tipologias que não encontravam procura no mercado, enquanto outros, eram os seus proprietários que os mantinham fechados e fora do mercado.

Opções de política

O conjunto de acções para enfrentar estas situações passam prioritariamente por:

- Reforçar a praxia entre a Administração Central, as Autarquias, as Cooperativas, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e a indústria de construção civil, flexibilizando e desburocratizando os incentivos e os incentivos e os processos de intervenção;
- Apoiar o alargamento do leque de soluções, por forma a dar resposta adequada às diferentes carências inventariadas;
- Resolver os problemas habitacionais das populações mais carenciadas através de soluções específicas e equipamentos adequados e da articulação com programas de emprego e/ou reinserção social.

Medidas de política

As medidas a implementar nesta área, em articulação com as autarquias, cooperativas e empresas, serão as seguintes:

Reabilitação dos edifícios habitacionais degradados:

- Revitalização dos centros das cidades mantendo a sua função habitacional;
- Concessão de incentivos à conservação de habitações e dos edifícios para habitação;
- Revitalização dos bairros sociais.

Promoção do arrendamento para habitação:

- Incentivo à oferta pública, destinada às camadas mais carenciadas da população;
- Apoio ao acesso ao mercado do arrendamento;
- Alargamento do apoio à renda.

Combate às condições degradantes de habitação:

- Flexibilização dos programas de realojamento;
- Adopção de soluções adequadas a grupos sociais específicos;
- Fomento da mobilidade, nomeadamente através do apoio à aquisição de habitações.

Fomento da construção de habitações a custos controlados:

- Incentivo à política de solos e disponibilização de terrenos urbanizáveis;
- Flexibilização dos apoios à construção;
- Contratualização de garantias de compra ou arrendamento;
- Estímulo à poupança para habitação própria ou para arrendamento habitacional, dando maior relevância às necessidades das classes médias;
- Apoio financeiro a autarquias, cooperativas e empresas com tradição de actividade nesta área.

5.ª Opção — Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos, promover a reforma do Estado

Justiça e segurança

Justiça

Enquadramento

A Justiça constitui uma importante preocupação na acção do Governo.

No seu âmbito devem, contudo, considerar-se diferentes sistemas com especificidades próprias: o Sistema Judiciário, o Sistema Criminal, o Sistema dos Registos e do Notariado, o Sistema Administrativo do Ministério da Justiça e, ainda, as Relações Internacionais e a Cooperação.

No que se refere ao funcionamento do **Sistema Judiciário** é de salientar:

- A morosidade da administração da justiça;
- A grave obstrução da justiça cível nomeadamente no plano da execução das respectivas decisões;
- A carga burocrática que recai sobre os magistrados;
- O deficiente funcionamento do sistema de intervenção dos tribunais colectivos;
- A complexidade nos procedimentos;
- A imprevisibilidade dos custos relativos à tributação dos processos;
- A ineficácia de alguns institutos processuais penais, de que é mais reconhecido exemplo o actual regime da contumácia;
- A inadequação da actual orgânica e do regime processual, na área da justiça administrativa;
- A escassez e inadequação do parque judiciário, face ao crescente aumento das solicitações;
- A desactualização dos modelos de gestão e administração dos grandes tribunais e a insuficiência da segurança garantida ao respectivo funcionamento;

- A ausência de procedimentos eficazes no acesso dos cidadãos à informação jurídica e ao direito, em geral;
- A indefinição das zonas de intervenção pericial dos serviços médico-legais e o comprovado desajustamento das suas estruturas e recursos à satisfação das necessidades do sistema;
- Alguma inadequação dos requisitos de ingresso e do modelo de formação dos magistrados e dos funcionários de justiça.

No **Sistema criminal** apresentam-se igualmente situações de funcionamento deficiente sendo de referir:

- A existência de carências no combate ao narcotráfico, à criminalidade económico-financeira, à corrupção e às mais danosas formas de criminalidade urbana;
- A predominância das reacções penais detentivas, de que resulta a sobrelotação prisional, a par do fenómeno muito marcante, no seu interior, de doenças infecto-contagiosas, sobretudo relacionadas com a toxicodependência;
- Carências, em muitos casos provocadas pela sobrelotação, em matéria de trabalho prisional, de formação prisional e de ocupação de tempos livres;
- Resposta frágil do sistema de enquadramento de menores e jovens ao aumento de solicitações e ao surgir de novas formas de delinquência juvenil mais grave.

Em relação ao **Sistema dos registos e do notariado**, a quem cabe garantir a segurança jurídica e conferir fé pública a actos e factos jurídicos deve apontar-se:

- Um excessivo imobilismo, particularmente reflectido nos procedimentos e métodos de trabalho;
- A manutenção de formas de actuação que exigem acções de racionalização e de simplificação e que reclamam melhor adequação à actual dinâmica da actividade económica, com amplo recurso às tecnologias da informação;
- A discutível necessidade das formalidades que rodeiam certos actos de registo e a exigência de outros desses actos ou da intervenção notarial na atribuição de fé pública a alguns actos e factos da vida corrente.

O **Sistema Administrativo do Ministério da Justiça** implantado em todo o País, tem como matriz essencial:

- Uma macro-estrutura que não obedece a um pensamento harmónico, capaz de assegurar, com estabilidade e eficiência, a execução das políticas de justiça, resultado de uma evolução histórica que foi acolhendo soluções frequentemente pontuais e não integradas;
- Uma extensa departamentalização horizontal, que favorece, simultaneamente, a dispersão orgânica e o não desenvolvimento de algumas funções;
- A existência de métodos tradicionais de organização, gestão e trabalho, com algumas experiências bem sucedidas de modernização;
- A existência de uma cultura marcada por valores tradicionais, que se por vezes constitui obstáculo

à inovação, por outro lado, reforçando o sentido de ligação dos agentes às instituições, pode ser usado para a sua mobilização e empenho profissional.

As actividades do Ministério da Justiça nos domínios das **relações internacionais e da cooperação**:

- Têm expressão significativa no que respeita à União Europeia, Conselho da Europa, ONU, OCDE, Conferência de Haia de Direito Internacional Privado, Conferência dos Ministros da Justiça dos Países de Língua Oficial Portuguesa e Conferência de Ministros da Justiça dos Países Ibero-Americanos;
- São desenvolvidas em inúmeros serviços do Ministério, sem completa clarificação;
- Estão sujeitas a mecanismos de coordenação administrativa de natureza informal.

Opções de política

Face à situação exposta em relação aos diversos Sistemas as **opções de política** na área da Justiça são as seguintes:

Política judiciária:

- Prosseguir a revisão dos regimes processuais e estabelecer uma reorganização coerente do sistema judiciário, seja na área dos tribunais judiciais, seja na dos tribunais administrativos e fiscais;
- Acompanhar a execução do novo regime das custas judiciais, simplificando-o e desburocratizando-o, designadamente através da introdução de meios informáticos, e limitando a tributação dos incidentes processuais;
- Introduzir eficácia nos instrumentos e mecanismos do acesso ao direito, garantindo, progressiva mas seguramente, que a defesa das partes esteja, em exclusivo, a cargo de advogados e solicitadores;
- Reformular o modelo de funcionamento dos serviços médico-legais;
- Prosseguir o esforço de recuperação do parque judiciário e dotar os grandes centros urbanos e suas periferias de novos espaços físicos e de equipamento adequado.

Política criminal:

- Reforçar e modernizar os meios afectos ao controlo da criminalidade violenta, do narcotráfico, da criminalidade organizada, da corrupção e da criminalidade económico-financeira;
- Investir na experimentação e na diversificação dos métodos de intervenção e nas reacções contra a pequena e média criminalidade, privilegiando soluções de integração social que apelem à corresponsabilização da sociedade e dos delinquentes e à adopção de soluções de mediação e consenso, com especial consideração pelas vítimas;
- Melhorar as condições de reclusão, através do aumento de capacidade de lotação do sistema prisional, do reforço das medidas que facilitem a reinserção social dos detidos, especialmente as que flexibilizem o cumprimento das penas de prisão, e assegurando progressivamente uma melhor prestação de cuidados de saúde, educação e

formação profissional e trabalho à população prisional;

- Aperfeiçoar e diversificar a intervenção dirigida à delinquência juvenil, distinguindo-a das situações de disfuncionalidade ou carência social, aumentar a capacidade das estruturas de acolhimento existentes e dotá-las de equipamentos especiais adequados ao enquadramento dos casos de maior perigosidade.

Política dos registos e do notariado:

- Avaliar os procedimentos em vigor nos registos e no notariado, com o objectivo de eliminar actos que se não revistam de utilidade ou de função relevante, bem como todas as formalidades cuja pertinência se não demonstre necessária à perfeição jurídica dos actos;
- Promover a racionalização dos métodos de trabalho e o recurso intensivo às tecnologias da informação, bem como a divulgação pelos serviços de modelos pré-formatados e de programas de utilização em cada área funcional;
- Promover acções continuadas de formação profissional inicial e permanente de conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado;
- Adoptar medidas que garantam o cumprimento dos prazos legais na efectivação dos registos e na entrega dos documentos;
- Intensificar a descentralização da emissão dos bilhetes de identidade nas conservatórias do registo civil com sede nas capitais de distrito e nas cidades de maior densidade populacional, por forma a aproximar dos cidadãos a emissão desse documento e a diminuir, consequentemente, os prazos para a sua obtenção;
- Concluir os estudos para a definição do modelo de notariado português, em ordem a iniciar o diálogo com os notários e oficiais do notariado, por forma a encontrar soluções de transição que permitam atingir os objectivos de desburocratização, simplificação e cobertura do território nacional, e, ao mesmo tempo, assegurar um processo gradual que respeite os direitos e legítimas expectativas de uns e outros.

Política de reforma dos sistemas administrativos:

- Iniciar o processo visando a reforma estrutural dos sistemas administrativos do Ministério, para maior governabilidade global e eficiência na gestão e combatendo as sobreposições de competências e as soluções de concentração;
- Reforçar os programas de modernização do funcionamento dos serviços, em especial através das tecnologias de tratamento e difusão de informação e valorizar os recursos humanos, sobretudo através de programas de formação.

Política de relações internacionais e cooperação:

- No âmbito da União Europeia, e em articulação com o Ministério da Administração Interna, em matéria de luta contra a criminalidade, defender uma progressiva comunitarização de políticas e reforçar a cooperação judiciária em matéria civil e criminal;

- Assegurar, no âmbito do Ministério da Justiça, as actividades relacionadas com a presidência portuguesa da estrutura de concertação permanente dos Acordos de Schengen, durante o 1.º semestre de 1997;
- Assegurar maior coordenação da intervenção nas várias instâncias técnicas e políticas do Conselho da Europa, da ONU e da OCDE e promover a afirmação de Portugal, no âmbito de subsistemas da ONU, em espaços regionais e linguísticos;
- Aprofundar e racionalizar os programas de cooperação, sobretudo com os países africanos de língua oficial portuguesa.

Medidas de política

Em 1997 serão concretizadas as seguintes medidas:

Política judiciária

Organização e gestão judiciárias:

- Nova Lei Orgânica do Ministério Público, acentuando a dotação de meios organizativos e materiais que permitam o desempenho adequado das suas funções;
- Nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e respectiva regulamentação, abordando, designadamente a revalorização da comarca como base da estrutura judiciária; a revisão do mapa judiciário, designadamente com a criação de novos Tribunais de Relação; a classificação dos tribunais judiciais de 1.ª instância em apenas dois níveis; a dotação dos tribunais com número de juízos mais adequado ao volume e à complexidade do serviço; a ponderação e experimentação de um novo regime de assessorias nos tribunais, designadamente nos que apresentem maior movimento de processos;
- Celebração e execução de protocolos de cooperação com as autoridades policiais, garantindo a necessária segurança, designadamente nos tribunais de maior movimento e nos tribunais de turno.

Justiça criminal:

- Revisão do regime penal de emissão de cheques sem provisão, através, nomeadamente, da implementação de medidas administrativas de sancionamento, do controlo rigoroso do acesso aos cheques e da descriminalização da emissão dos chamados cheques de garantia;
- Conclusão dos trabalhos de revisão do Código de Processo Penal e acompanhamento da sua subsequente implantação.

Justiça cível:

- Continuação da intervenção reformadora no processo civil, com especial ênfase nas áreas da acção executiva, dos processos especiais e dos recursos;
- Acompanhamento da implantação da reforma do Código de Processo Civil;
- Actualização das alçadas;
- Concepção e análise de mecanismos que possam aliviar o movimento processual dos tribunais cíveis dos grandes centros urbanos;

- Acompanhamento da implantação da reforma do Código das Custas Judiciais;
- Instalação, na áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, dos tribunais de competência especializada de recuperação de empresa e da falência.

Justiça administrativa:

- Codificação do processo contencioso administrativo, consagrando, designadamente, novos mecanismos processuais de garantia dos direitos dos cidadãos;
- Revisão do estatuto dos tribunais administrativos e fiscais, nomeadamente com a atribuição ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais de estruturas e meios próprios;
- Revisão do mapa territorial da justiça administrativa, designadamente ao nível dos Tribunais Administrativos de Círculo, com análise da necessidade da criação de Tribunais Administrativos e Fiscais nas Regiões Autónomas;
- Instalação do Tribunal Central Administrativo.

Acesso ao direito:

- Revisão global da legislação do acesso ao direito, designadamente com atribuição à Ordem dos Advogados de intervenção no controlo e pagamento de honorários fixados pelos tribunais;
- Reformulação dos gabinetes de consulta jurídica, em colaboração com a Ordem dos Advogados, com a criação de novos gabinetes, onde se justifique;
- Desenvolvimento de mecanismos de informação jurídica, com utilização de modernas tecnologias e com a publicação de informação de fácil acesso ao público.

Sistema médico-legal:

- Conclusão dos trabalhos da comissão para a revisão do sistema médico-legal e início da sua implantação;
- Continuação da implementação de protocolos com o Ministério da Saúde com vista à realização de exames médico-legais em unidades e serviços de saúde.

Acesso às magistraturas e formação de magistrados:

- Revisão da Lei Orgânica do Centro de Estudos Judiciários, tendo em vista, designadamente: a reformulação do regime de ingresso nas magistraturas; o aprofundamento da co-responsabilização do Conselho Superior da Magistratura e da Procuradoria-Geral da República na sua gestão; a formação de magistrados dos Tribunais Administrativos e Fiscais;
- Desenvolvimento das actividades de estudo no âmbito da ciência do Direito, da criminologia e da sociologia judiciária, designadamente com a continuação dos trabalhos do Observatório Permanente de Justiça e com um novo posicionamento orgânico do Instituto de Criminologia

Informatização judiciária:

- Melhoria das condições de acesso às bases documentais;
- Acompanhamento das reformas legislativas através da concepção, execução e instalação das correspondentes aplicações informáticas de gestão.

Instalações judiciárias:

- Conclusão da instalação de novos tribunais na periferia do Porto, passando o esforço de construção e/ou outra forma de disponibilização de novos tribunais a incidir na zona da grande Lisboa;
- Adaptação do projecto dos Tribunais Criminais de Lisboa com vista ao lançamento do concurso público da empreitada
- Continuação das obras de recuperação em edifícios judiciais degradados e conclusão de obras já em curso, entre outras, as dos Tribunais de São João da Madeira, Fundão, Mafra, Matosinhos, Portimão, Marinha Grande;
- Início da construção dos tribunais de Alenquer, Seia e Vila Real de Santo António;
- Lançamento de vários concursos públicos de ideias para o projecto de diversos tribunais, com especial realce para o de Sintra.

Política criminal

Sistema sancionatório:

- Revisão da lei do cheque com discriminalização do «cheque de garantia» e criação de procedimentos administrativos do sistema bancário para obviar à prática dos cheques sem cobertura;
- Elaboração de projectos de legislação sobre execução da pena de prisão e controlo judiciário de execução das penas;
- Lançamento de um programa coordenado respeitante à execução das sanções de trabalho a favor da comunidade;
- Revisão da legislação de enquadramento do sistema de Justiça de Menores.

Investigação e combate à criminalidade:

- Implantação dos mecanismos de assessoria e consultadoria técnica ao Ministério Público que permitam o cabal exercício das suas competências, face à complexidade das tarefas de investigação das novas formas de criminalidade económico-financeira e corrupção;
- Reforço dos meios humanos e materiais que permitam intensificar o combate ao narcotráfico e desenvolvimento do sistema de informação integrada, com base nos protocolos assinados entre a Polícia Judiciária e as restantes forças policiais;
- Reforço na Polícia Judiciária dos meios periciais, humanos e materiais afectos à luta contra a criminalidade económica e financeira e à corrupção;
- Intensificação pela Polícia Judiciária das acções de prevenção e repressão de formas de criminalidade urbana que mais afectam a segurança dos cidadãos, nomeadamente assaltos a residências e estabelecimentos, em conjugação com as demais forças policiais.

Execução de medidas e sanções:

- Aumento de lotação do sistema prisional através da realização de obras de adaptação, nomeadamente de prédios militares e de construção de novos edifícios em estabelecimentos prisionais existentes, em Santa. Cruz do Bispo, Izeda, Silves, Castelo Branco, Coimbra, Caxias, Leiria, Tires, Carregueira e Linhó, criando assim mais 2900 lugares;
- Início da construção dos novos estabelecimentos prisionais do Algarve e em Coimbra, com um total de 1900 lugares;
- realização de obras que permitam a melhoria das condições de habitabilidade nos estabelecimentos prisionais;
- Criação de novas estruturas de saúde no sistema prisional, nomeadamente para tratamento da toxicod dependência e das doenças mentais e reforço das medidas de acompanhamento epidemiológico e de acesso aos cuidados prestados pelo Serviço Nacional de Saúde;
- Alargamento dos programas de articulação com autarquias locais e instituições de solidariedade social, visando a maior aplicação das medidas de flexibilização da execução da pena de prisão;
- Lançamento de novos programas de formação, de trabalho prisional e de ocupação dos reclusos em articulação com os competentes departamentos do Estado;
- Adopção de medidas de racionalização da actividade de assessoria técnica do Instituto de Reinserção Social aos tribunais criminais, de família e de menores, que permitam a reorientação de recursos para outras actividades estratégicas na execução das reacções não detentivas;
- Aumento da capacidade de acolhimento de menores nas estruturas do Instituto de Reinserção Social afectas à execução de medidas e criação de uma unidade adaptada a casos mais graves de delinquência juvenil;
- Progressiva especialização dos serviços de reinserção social e seus técnicos em função das várias áreas de actividade operativa.

Política dos registos e do notariado:

- Conclusão da revisão do Código do Registo Predial e da legislação do registo de propriedade automóvel, com vista à posterior implementação do Código do Registo de Bens Móveis;
- Elaboração da Lei Orgânica dos Serviços dos Registos e do Notariado e lançamento do Centro de Formação dos Registos e do Notariado e de acções de formação inicial e permanente para conservadores, notários e oficiais;
- Prosseguimento da automatização dos sistemas de informação dos registos e do notariado;
- Prosseguimento da descentralização e modernização do bilhete de identidade e maiores garantias para a sua segurança.

Política de reformas dos sistemas administrativos:

- Elaboração dos estudos conducentes à reorganização da macro-estrutura e de sistemas de gestão do Ministério;

- Reorganização de alguns subsistemas de informação estatística e promoção de maior difusão pública das estatísticas de justiça;
- Continuação da execução dos programas de informatização, com incidência nas aplicações de gestão e na micro-informática;
- Continuação da política de recuperação do défice acumulado dos Serviços Sociais, através de uma melhor controlo dos encargos e da adopção de medidas de racionalização.

Política de relações internacionais e de cooperação:

- Participação nas várias instâncias políticas e técnicas dos organismos supranacionais e internacionais já referidos;
- Continuação do apoio à Conferência de Ministros da Justiça dos Países de Língua Oficial Portuguesa, através do Secretariado Permanente sediado em Lisboa e propondo a participação de Macau nos seus trabalhos e a realização em Lisboa da Conferência de Ministros de 1998;
- Lançamento de acções no sentido de que a Conferência de 1998 de Ministros da Justiça dos Países Ibero-Americanos se realize em Lisboa;
- Desenvolvimento dos acordos de cooperação celebrados, em assuntos de Justiça, com os PALOP;
- Participação na organização e gestão da presidência portuguesa da estrutura de concertação permanente dos Acordos de Schengen, durante o 1.º semestre de 1997;
- Desenvolvimento da cooperação em matéria de formação de magistrados, conservadores, notários e funcionários do sector da Justiça, com predominância da formação de formadores realizada em Portugal e formação geral nos países de origem;
- Desenvolvimento da cooperação nas reformas legislativas, em articulação com organizações e programas internacionais de cooperação;
- Desenvolvimento da cooperação em assuntos logísticos.

Administração interna**Enquadramento**

As insuficiências na área da Administração Interna e, em particular no que se refere às forças de segurança, podem sintetizar-se do seguinte modo:

Recursos humanos:

- Elevados défices em relação aos quadros legais aprovados há alguns anos;
- Esquemas de formação inicial e permanente carecidos de aperfeiçoamento, expansão e modernização.

Instalações e equipamento:

- Degradação decorrente de um sub-investimento de décadas, com os investimentos realizados no âmbito do PIDDAC, na última legislatura, a não atingirem os 2% dos valores de execução do OE nesta área;
- Elevados níveis de insuficiência, inadequação, obsolescência e degradação, quer em relação às

instalações, quer em relação aos equipamentos, só podendo ser recuperados através de uma viragem significativa, com expressão num plano plurianual de modernização;

- Especiais carências em funções do sistema de segurança, de importância estratégica, designadamente o controlo da fronteira marítima.

Enquadramento e coordenação:

- Necessidade de modernização, em especial nos domínios legal, de concepção e planeamento, logístico, inspectivo e operacional, visando, nomeadamente, melhorar as relações institucionais de dependência face ao poder democrático e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Opções de política

Face à situação sinteticamente descrita, as **principais opções** nesta área, tendo por objectivo reforçar a segurança dos portugueses através do alargamento e qualificação dos recursos humanos e da modernização dos meios operacionais e instalações, são as seguintes:

- Prosseguir a recuperação dos défices no domínio dos recursos humanos, através da progressiva renovação e disponibilização de efectivos para as funções de segurança;
- Aperfeiçoar, expandir e modernizar os sistemas de formação inicial e permanente;
- Acelerar a renovação de instalações e equipamento (com especial incidência nos transportes, comunicações e informática), assegurando a sustentação e a coordenação global do esforço de modernização material no âmbito dum plano trienal;
- Incrementar a qualidade do relacionamento entre os vários serviços e forças de segurança tuteladas e os cidadãos;
- Modernizar as condições institucionais de enquadramento e coordenação do sector, através das necessárias actualizações orgânicas e do incremento da acção inspectiva;
- Lançar programas de policiamento de proximidade orientados para a especificidade dos problemas urbanos e suburbanos;
- Reforçar o controlo da imigração no quadro das orientações políticas assumidas no âmbito da União Europeia e da Convenção da Aplicação dos Acordos de Schengen;
- Reforçar os dispositivos de controlo da fronteira marítima;
- Modernizar o processo de recenseamento eleitoral, designadamente através da sua informatização;
- Desenvolver a capacidade de resposta dos corpos de bombeiros e reformular o dispositivo de prevenção e combate aos incêndios florestais, conferindo-lhe maior racionalidade e eficácia;
- Prosseguir o combate à sinistralidade rodoviária, nomeadamente modernizando o sistema de ensino e exames de condução, aplicando um programa de eliminação dos pontos de acumulação de acidentes e introduzindo no ensino oficial matérias de segurança rodoviária e intensificando e aperfeiçoando a vigilância, fiscalização e sistemas sancionatórios.

Medidas de política

Para a concretização destas opções, em especial as que se referem a instalações e equipamento, é importante a realização dos investimentos previstos no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central para 1997.

Para além disso desencadear-se-ão as seguintes **acções** na esfera legislativa:

- Proposta de lei de orientação da actividade e da formação no domínio da segurança interna;
- Reformulação da orgânica do MAI e estruturas tuteladas;
- Revisão do regime jurídico de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional e do asilo;
- Modernização do regime de recenseamento e acções visando a reforma da legislação eleitoral;
- Actualização da regulamentação das actividades de segurança privada;
- Regulamentação e tipificação dos corpos de bombeiros;
- Revisão dos regimes de ensino e de exame de condução.

Serão também desenvolvidas **acções em colaboração com outros Ministérios**, nomeadamente:

- Com o MNE em acções de cooperação, com especial incidência nos países de expressão portuguesa, racionalizadas e especificadas nos termos da nova legislação aplicável;
- Com departamentos ministeriais responsáveis pela Educação (com destaque para um programa de segurança escolar), Ciência e Tecnologia (investigação em matéria de segurança, criminalidade e violência), Equipamento, Planeamento e da Administração do Território e Agricultura no domínio da segurança pública e rodoviária e da protecção civil.

Regiões Autónomas

Opções políticas

De acordo com as prioridades definidas no programa do Governo, procurar-se-á:

- Assegurar a implementação de uma estratégia de desenvolvimento económico nacional propiciadora de uma atenuação das assimetrias regionais;
- Minimizar as consequências negativas da ultraperiferidade e recorrendo-se, caso necessário, a mecanismos de compensação.

Neste sentido uma política fiscal e uma política de transportes e comunicações que assentem no que se convencionou designar de “princípio da continuidade territorial” deverão ser elementos essenciais de um modelo de desenvolvimento tendencialmente harmonioso e equilibrante, quer numa perspectiva regional, quer, inclusive, numa perspectiva sectorial.

Considera da maior relevância a manutenção de um relacionamento saudável entre os órgãos de soberania e os órgãos de Governo próprio, o que implicará sempre que o Governo leve em linha de conta, na definição e na

implementação das políticas sectoriais, o parecer dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas, no âmbito dos interesses específicos das Regiões.

Se é verdade que o modelo de desenvolvimento económico que se pretende implementar para o conjunto do País se apresenta conciliável com os interesses das Regiões Autónomas (quer numa perspectiva de descentralização, quer em termos de atenuação das assimetrias regionais), também não se apresenta menos verdade que a política de estabilização conjuntural preconizada pelo Executivo (inclusive no que respeita à política orçamental e à indispensabilidade de uma rigorosa disciplina financeira) em nada inviabiliza a obtenção de taxas significativas de crescimento do PIB para as Regiões Autónomas (concomitantemente com uma elevada taxa de expansão do investimento), salientando-se, desde já, que as mesmas deverão ser superiores, em 1997, à taxa de crescimento do PIB para o todo nacional.

Finanças das Regiões Autónomas e descentralização

Nas Grandes Opções do Plano para 1996 afirma-se ser "... cada vez mais urgente a definição de um quadro de princípios e de regras claras que regulem o financiamento das regiões e que definam, com a amplitude possível, o domínio da autonomia financeira regional".

Mais, se propõe a aprovação de uma Lei de Finanças das regiões Autónomas que, entre outros aspectos, definisse as relações financeiras entre o Estado e as regiões insulares, procurando-se assegurar a coesão económica nacional na conciliação permanente dos princípios de equidade e de correspondência com o objectivo de uma crescente e eficaz descentralização.

Depois de criados dois grupos de trabalho destinados a estudar a problemática do relacionamento financeiro entre o Estado e as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, cujo mandato se destina não apenas à preparação de uma lei das finanças regionais, mas também ao levantamento da situação económico-financeira e dos problemas pendentes entre o Estado e as Regiões, o Executivo entende ser necessário caminhar-se no sentido de se adoptar um mecanismo justo e equilibrado que permita a determinação do nível global de transferências a realizar do Centro para as Regiões Autónomas, sendo certo que, acima dos montantes que vierem a ser estabelecidos, as Regiões terão, necessariamente, que ser confrontadas com os custos marginais que resultarem de eventuais acréscimos nas gastos públicos (a nível regional), o que implicará, por conseguinte, o recurso à tributação regional.

Um modelo coerente que assegure a definição criteriosa dos montantes a transferir do centro para as Regiões Autónomas deverá assentar nos princípios da não ruptura (ou do gradualismo, facilitando-se a transição da situação actual para a desejável), da conformidade (nomeadamente, com o Tratado da União e as obrigações daí decorrentes), da unidade da relação financeira (ou seja, da indispensabilidade de a restrição orçamental dever ser definida de um modo global, abrangendo a integralidade das transferências públicas do Centro para as Regiões Autónomas) e da flexibilidade condicionada quanto ao poder de fixação do nível de despesa pública (em ligação com o princípio da correspondência).

O Governo procurará, no decurso de 1997, definir um modelo consistente e justo que permita estabelecer, no respeito pelos princípios acima mencionados, os montantes

de transferência a efectivar do Centro para as Regiões Autónomas, ganhando-se em eficácia, sem prejuízo do desiderato de um desenvolvimento harmonioso e equilibrado.

Medidas de política

Neste sentido, as grandes **linhas de acção** do executivo, neste domínio, serão as seguintes:

- Maior investimento do Estado nos Serviços da sua responsabilidade, sempre no intuito de os capacitar para as exigências de uma administração moderna e eficaz;
- Implementação de uma política de transportes e comunicações que não assegure apenas a livre circulação de pessoas e mercadorias, em todo o território nacional, como também a obtenção de externalidades que contribuam para a obtenção de maiores níveis de produtividade e de bem-estar social;
- Criação de condições que possibilitem a prestação nas Regiões Autónomas do serviço público de televisão e radiodifusão e bem assim o apoio aos respectivos centros regionais de produção e de emissão;
- Incremento de formas de acessibilidade e intercâmbio no domínio cultural e da preservação do património arquitectónico, paisagístico e subaquático;
- Maximização do efectivo aproveitamento do que se convencionou designar de factores de competitividade das regiões Autónomas, entendidas numa perspectiva não economicista, isto é, atendendo também, ao conjunto de aspectos de natureza extraeconómica condicionadores da qualidade de vida e dos níveis potenciais de bem estar social.

Por outro lado, a integração de Portugal no espaço europeu tem implicações na formulação e condução da política económica do País, sendo de salientar a importância dos critérios de convergência na implementação de uma política de contenção dos gastos públicos (e de redução dos rácios Dívida Pública/PIB e Déficit Orçamental/PIB).

O artigo 3.º do Protocolo sobre Défices Excessivos estabelece que «... os Estados Membros devem garantir que os procedimentos nacionais na área orçamental permitam satisfazer os seus compromissos, nesta área, derivados do Tratado», o que significa que uma política de rigor se apresenta, também, indispensável ao nível das Regiões Autónomas.

Todavia, o Governo não deixará de tomar em linha de conta o conjunto de aspectos particularizantes que respeitam às Regiões da Madeira e dos Açores, dando, nomeadamente, prioridade às seguintes acções:

- Defesa da consagração do princípio da ultraperiferidade na revisão do Tratado da UE;
- Manutenção de uma política de salvaguarda das especificidades regionais junto da UE no domínio da política agrícola, dando-se particular atenção à reestruturação dos sectores da agricultura e da agroindústria, designadamente da banana, dos lacticínios e do tabaco;
- Protecção da Zona Económica Exclusiva (ZEE) contra actos poluentes e situações de exploração

ilegal, acompanhada de um efectivo apoio à investigação científica no sector das pescas;

- Intervenção permanente junto das instancias comunitárias tendo em vista o apoio à pesca do atum, à pesca artesanal e à indústria de transformação do pescado;
- Adopção, no contexto das redes transeuropeias, de soluções que permitam responder à situação de ultraperifricidade das Regiões Autónomas;
- Empenhamento na aprovação de programas comunitários adequados a atenuar os custos adicionais com o aprovisionamento energético, procurando-se, simultaneamente, desenvolver as fontes energéticas endógenas, nomeadamente através do aproveitamento de recursos renováveis economicamente viáveis.
- Maximização do aproveitamento dos factores de competitividade externa das economias regionais, atendendo às suas especificidades e procurando compatibilizar uma crescente descentralização com ganhos de eficiência e com a implementação de uma política financeira de rigor.

Regionalização

Enquadramento

A regionalização é considerada pelo Governo como uma prioridade política pelo que tem vindo a preparar os instrumentos adequados a que, logo após a aprovação pela Assembleia da República da Lei de Criação das Regiões Administrativas, seja possível adoptar as medidas legislativas e de reforma administrativa indispensáveis à sua instituição em concreto.

A criação de regiões administrativas insere-se no quadro de uma profunda reforma da Administração Pública norteada pelos princípios da subsidiariedade, da parceria, da participação na decisão, da desburocratização e da eficiência da gestão pública.

A regionalização insere-se igualmente num movimento gradual e progressivo de descentralização administrativa que está intimamente correlacionado com os processos de transferência de novas competências para os municípios e de reorganização, em função do modelo regional, da administração periférica do Estado.

A criação de regiões administrativas deve ainda potenciar a mobilização de entidades públicas e privadas, designadamente dos municípios, dos agentes económicos, das instituições de ensino superior e dos agentes culturais, em torno de uma estratégia de desenvolvimento equilibrado do País, de correcção de assimetrias, de contenção da desertificação do interior, de garantia de igualdade de oportunidades e de reforço da solidariedade nacional num quadro marcado pelas crescentes globalização, competitividade e internacionalização resultantes do aprofundamento do processo de integração europeia.

Opções de política

Os princípios e linhas de acção que norteiam o acompanhamento e preparação pelo Governo do processo conducente à instituição das regiões administrativas são as seguintes:

- Assegurar a sua constituição, de acordo com os princípios da participação e da subsidiariedade, como factores de aprofundamento da descen-

tralização na tomada de decisões e da participação democrática das populações;

- Incentivar o reforço da solidariedade nacional e da cooperação entre os diversos níveis da Administração Pública no sentido do reforço da eficiência administrativa e da desburocratização;
- Mobilizar os agentes económicos, quadros e da sociedade civil regional como dinamizadores da vida económica, social e cultural da região através da prossecução de políticas integradas de desenvolvimento;
- Adoptar os mecanismos de parceria, através da concertação e da contratualização ao nível regional e da participação activa da sociedade civil em conselhos económico-sociais de âmbito regional;
- Instituir formas de promoção activa da solidariedade nacional e de justiça social contribuindo para a redução de assimetrias e para um desenvolvimento sustentado e equilibrado das diversas regiões do País;
- Promover a articulação e integração de políticas públicas da administração central e dos municípios, designadamente nos domínios do desenvolvimento económico e do ordenamento do território, no respeito pela autonomia e sem limitação das competências municipais;
- Assegurar a participação por direito próprio, a nível interno, no Conselho Económico e Social, nas instituições de gestão e acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio e na elaboração de planos de natureza regional e sectorial com impacto territorial e, a nível externo, designadamente no Comité Europeu das Regiões.

Medidas de política

- Promoção do estudo e planeamento da legislação e das medidas administrativas necessárias à instalação e funcionamento dos órgãos regionais, designadamente adoptando um programa gradual de transferência progressiva de competências, recursos financeiros e serviços para as regiões administrativas;
- Preparação da regulamentação necessária ao exercício de competências pelos órgãos regionais, ao regime financeiro das regiões, ao modelo de contratos-programa regionais e à elaboração, ou participação, pelas regiões, administrativas, de instrumentos de desenvolvimento regional e de ordenamento do território.

Reforma da Administração Pública

Enquadramento

De uma forma geral e não obstante alguns progressos que se têm vindo a registar em diversos sectores da Administração Pública, o sistema administrativo português caracteriza-se por:

- Resistência às mutações económicas, sociais e democráticas ocorridas a nível mundial e nacional, constatando-se a ocorrência de transformações pontuais decorrentes de factores exógenos e desafios externos, como a adesão à EFTA nos anos cinquenta, a adequação ao Estado de Direito nos anos setenta e a integração europeia nos anos oitenta;

- Pesada tradição burocrática, atraso tecnológico significativo e relacionamento inadequado com os cidadãos, a que acresce notória falta de eficácia, eficiência e qualidade;
- Existência de estruturas-tipo caracterizadas por alguma rigidez e empolamento e propiciadoras de situações de sobreposição de competências;
- Insuficiente caracterização da política de descentralização e desconcentração;
- Inexistência de dados quantitativos e qualitativos actualizados sobre os Recursos Humanos;
- Excessiva rigidez dos mecanismos de gestão de recursos humanos e financeiros;
- Indefinição de uma política de emprego que tenha simultaneamente em vista servir os objectivos da Administração, particularmente do ponto de vista da redistribuição e qualificação dos seus recursos humanos, e as expectativas dos seus trabalhadores;
- Inconsistência dos sistemas de carreira e de remuneração;
- Insuficiência da política de formação e aperfeiçoamento profissional, em particular no que respeita às actividades de formação ligadas ao acesso, à intercomunicabilidade de carreiras e à reconversão profissional;

Opções de política

Em 1997 irá ser desenvolvido um esforço de mudança no intuito de tornar a Administração Pública um vector de desenvolvimento, apta a responder ao que o País dela espera em termos de simplificação de procedimentos e circuitos, de maior eficácia, eficiência e qualidade, de melhor informação ao cidadão e receptividade ao utente dos serviços públicos e de melhores condições de funcionamento para a melhoria de competitividade e produtividade do sector empresarial.

O Governo, ao eleger a modernização administrativa como uma das reformas a empreender, define como **opções políticas** para o ano de 1997, as seguintes:

- Desburocratizar a Administração, aumentando a receptividade aos cidadãos e empresas;
- Substituir os controlos e vistos à priori, pelo reforço das auditorias de gestão e controlos à posteriori quer da legalidade dos actos, quer da optimização dos processos de gestão e dos resultados alcançados;
- Informar com celeridade e clareza sobre os assuntos com maior interesse para o utente dos serviços públicos;
- Desenvolver os mecanismos de participação da sociedade civil, institucionalizando as relações entre Administração, Cidadãos, Agentes Económicos e Forças Sindicais;
- Estimular políticas e práticas de qualidade, visando a prestação de melhores serviços ao menos custo, aumentando a eficácia e eficiência dos serviços e introduzindo novas metodologias de gestão pública;
- Aproximar os centros de decisão administrativa dos utentes da Administração, aplicando o princípio da subsidiariedade, através da desconcentração e descentralização de serviços;
- Qualificar, dignificar, motivar e profissionalizar os recursos humanos da Administração, através de uma política coerente e adequada de carreiras, remunerações e formação profissional.

De acordo com as opções políticas, os **objectivos** estabelecidos para 1997 visam:

- Reduzir de forma significativa os actos de licenciamento administrativos, em função dos programas prioritários da Comissão-Empresas-Administração e do Fórum-Administração-Cidadão;
- Duplicar os terminais e quiosques INFOCID, por forma a atingir os 150 postos de informação e consulta do cidadão;
- Aumentar e melhorar a qualidade da informação disponível no Sistema de Informação aos Agentes Económicos;
- Expandir os Pólos de Qualidade a todos os Departamentos Ministeriais e elaboração das respectivas Cartas de Qualidade;
- Quintuplicar os Protocolos de Modernização Administrativa, quer em montantes disponíveis, quer em projectos e serviços a financiar.

Medidas de política

Para atingir as metas estabelecidas é necessária a implementação das seguintes **medidas**:

- Dinamizar a Rede Interministerial de Desburocratização dos Licenciamentos Administrativos, da Comissão Empresas-Administração e do Fórum Administração-Cidadão, no sentido de em conjunto com a sociedade civil desburocratizar as relações Administração-Sociedade, revendo a Legislação burocrática que os agentes económicos e os cidadãos considerem prioritária;
- Simplificar e racionalizar os actos de registo e notariado, acelerando as respostas e diminuindo os períodos e tempos de espera dos respectivos procedimentos;
- Rever os normativos que impedem o desenvolvimento económico e que constituem travão ao crescimento acelerado e sustentado da economia;
- Expandir o Sistema de Informação ao Cidadão (INFOCID) por forma a continuar a cobertura de todos os concelhos do País e manutenção e desenvolvimento do Sistema de Informação aos Agentes Económicos (SIAE);
- Divulgar e sensibilizar o Programa Qualidade em serviços públicos, por forma a generalizar ao maior número de serviços as Cartas de Qualidade e a criar Polos de Qualidade em todos os Ministérios;
- Ampliar os Protocolos de Modernização Administrativa privilegiando os serviços mais carenciados em termos de recursos financeiros e que mais sentem os efeitos do seu posicionamento periférico;
- Flexibilizar os mecanismos de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais dos serviços;
- Reconhecer os poderes de controlo financeiro jurisdicional do Tribunal de Contas e as recomendações da Provedoria de Justiça;
- Rever a legislação sobre o direito à negociação na Função Pública, garantindo a audição das organizações sindicais nos mecanismos de gestão dos órgãos responsáveis pela reforma e modernização da Administração Pública;

- Criar um sistema de informação estatístico fiável através do Recenseamento Geral e Impositivo da Função Pública;
- Regularizar as situações de pessoal que satisfaça necessidades permanentes de serviço, pondo termo ao emprego precário hoje existente;
- Rever a Lei Quadro da Formação Profissional e desenvolver um plano de actividades visando objectivos de reconversão profissional;
- Rever o regime de incentivos à deslocação para a periferia;
- Rever a legislação sobre higiene, saúde e segurança no trabalho, acidentes em serviço e doenças profissionais.

Criar, na sequência do Acordo Salarial da Função Pública para 1996, o Conselho Superior da Administração e da Função Pública como órgão de consulta do membro do Governo competente, onde terão assento membros do Governo e representantes da Administração e das associações sindicais.

Comunicação social e direito à informação

Opções de política

Num contexto de prevalência da iniciativa privada, as **opções de política** dos poderes públicos na área da Comunicação Social são:

- Assegurar um acompanhamento sistemático dos princípios que regem a actividade do sector da comunicação social;
- Garantir a existência de serviços públicos de rádio e televisão e apoiar os órgãos de comunicação social, de forma a contribuir para a revitalização do tecido empresarial do sector;
- Potenciar a comunicação social enquanto instrumento de cooperação e de prossecução dos objectivos da lusofonia.

Deste modo, os objectivos definidos para esta área visam:

- Prosseguir o estudo da evolução futura da actividade televisiva em função dos desenvolvimentos correntes em termos tecnológicos e de mercado, com vista à preparação de medidas de regulação a concretizar nesta área;
- Reordenar a actividade de radiodifusão local a partir de modelos de programação e atribuição de frequências disponíveis;
- Implementar um novo e mais selectivo sistema de incentivos do Estado à comunicação social, abrangendo pela primeira vez as rádios locais, com base em critérios de equidade com a imprensa regional e tendo em conta a diversidade de modelos previstos na legislação aplicável à actividade radiofónica;
- Reformular as normas que regulamentam o exercício da actividade jornalística;
- Participar activamente nas instâncias nacionais e internacionais de debate e regulação da actividade televisiva, do audiovisual e dos novos serviços de comunicação, tendo em conta as actuais convergências nestes domínios, bem como o

programa do Governo sobre o desenvolvimento da sociedade da informação;

- Aprofundar a cooperação com os PALOP, no seguimento das iniciativas promovidas no âmbito da criação da CPLP;
- Reestruturar e redimensionar o serviço da Administração que se ocupa do sector da comunicação social, autonomizando-o relativamente à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, concentrando as suas competências no apoio à definição, execução e avaliação das políticas sectoriais e desvinculando-o, para tanto, das funções de divulgação da informação oficial que tradicionalmente tem assegurado.

Medidas de política

As **medidas concretas** a implementar em 1997 incidirão sobre:

Novas medidas legislativas:

- Aprovação da nova Lei de Imprensa;
- Início do processo de reelaboração da legislação regulamentadora da actividade televisiva.

Alterações no quadro regulamentar:

- Alteração do Estatuto do Jornalista e do Regulamento da carteira profissional.

Mudanças na estrutura e funcionamento dos organismos:

- Criação do **Instituto da Comunicação Social**, garantindo ao serviço da Administração responsável por esta área, um novo enquadramento institucional e funcional, no intuito de melhorar a qualidade e eficácia de resposta às situações em que é chamado a intervir.

Como **acções a realizar em coordenação com outros Ministérios** destacam-se as seguintes:

Com o Ministério dos Negócios Estrangeiros:

- Promover a RTP Internacional e criar a RTP África, como veículos privilegiados de diálogo com as comunidades portuguesas no estrangeiro e de afirmação da lusofonia, designadamente através do reforço da respectiva programação própria;
- Intensificar as acções de formação de quadros dos PALOP na área da comunicação social.

Com o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território:

- Abrir concurso público para atribuição das frequências de radiodifusão de cobertura local actualmente disponíveis.

Sistema Estatístico

Enquadramento

A produção de estatísticas oficiais portuguesas tem vindo a ser orientada e coordenada, nos termos da Lei n.º 6/89, pelo Conselho Superior de Estatística, e desenvolve-se segundo planos de actividades, anuais e plurianuais, que o Conselho aprecia e o Instituto Nacional de Estatística e seus órgãos delegados executam.

O nível de actividade destas instituições que integram o Sistema Estatístico Nacional tem vindo a subir regularmente e atingiu, em 1996, um total de 383 projectos estatísticos programados, dos quais 211 a cargo do INE e 172 a cargo dos órgãos com delegações de competência. Assinalável, também, o esforço de inovação que o SEN tem prosseguido e se traduziu programaticamente, no ano em curso, em 33 projectos novos e 17 com significativas alterações metodológicas.

Esta evolução quantitativa traduz apreciáveis incrementos de produtividade, conseguidos através da modernização das tecnologias que, sobretudo no domínio da informatização, os apoios comunitários têm cofinanciado, designadamente através do FEDER.

Indicadores significativos desses incrementos de produtividade são, no caso do INE mais fácil de avaliar pela autonomia institucional de que dispõe, as progressivas reduções dos recursos que utiliza. Com efeito, desde 1992 que os recursos financeiros postos à disposição do INE se mantêm, nominalmente, abaixo da ordem de grandeza dos 4,5 milhões de contos (4,30 em 1992 e 4,49 em 1996), enquanto os recursos humanos desceram de 801 para 717 empregados no período 1992-1995.

Entretanto, as receitas próprias do Instituto (vendas e prestações de serviços) tiveram um aumento superior a 60%, tendo atingido, em 1995, 0,61 milhões de contos, não se afigurando fácil prosseguir, no médio prazo, este ritmo de crescimento sem prejudicar as obrigações de serviço público que lhe estão cometidas.

Opções de política

A importância da informação, e da informação estatística em especial, para a preparação de decisões de política social e económica e para o exercício pleno da cidadania nas sociedades democráticas, é uma evidência actualmente incontestada. Ao reconhecimento dela, todavia, é mais frequente, por mais fácil, fazer corresponder soluções legislativas e organizacionais centradas predominantemente sobre o aparelho produtor de estatística oficiais, o que é essencial, mas não esgota a matéria.

Com efeito, para dispor de estatísticas de qualidade, e úteis, há que cuidar igualmente, na prática e não apenas nos textos legais, da qualidade e prontidão da disponibilidade dos dados elementares com que as estatísticas se fazem e, depois delas feitas, de as divulgar de forma sugestiva e abrangente a quem delas precisa.

Estes três vectores da actividade estatística, imprimindo-lhe uma natureza eminentemente transversal, devem fazer dela uma preocupação constante do Governo- que não apenas do ministro a quem cabe a tutela sobre o Instituto Nacional de Estatística e a presidência do Conselho Superior de Estatística.

É esta postura que o Governo irá adoptar, apoiado nesse Conselho e valorizando ainda mais o papel fundamental que a Lei lhe comete.

Assim se corresponderá, dinamizando-o, ao processo de emergência de uma cultura estatística em Portugal, já patente no relevo que a comunicação social vem conferindo à produção estatística, incluindo a saudável perspectiva crítica com que por vezes o faz, bem como às solicitações crescentes dos agentes económicos, incluindo as suas reclamações, muitas vezes justas, sobre os excessos e duplicações da carga informativa que lhes é imposta pela Administração Pública e pelos órgãos do Sistema Estatístico Nacional.

O actual quadro de funcionamento do Sistema Estatístico, globalmente satisfatório dos pontos de vista quantitativo, tecnológico e organizacional, conjugado com a percepção adquirida de que as potencialidades de progresso que ele comporta estão já perto dos seus limites, determinam **opções de política**, para o desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional, segundo cinco directrizes fundamentais:

- Melhorar a cobertura, a qualidade e a actualidade da produção estatística;
- Reforçar a coordenação do SEN, por parte do Conselho Superior de Estatística e do INE;
- Promover a racionalidade global da produção estatística, tornando-a qualitativamente mais fiável e, também, menos onerosa, quer para os produtores quer para os prestadores de informação;
- Ajustar progressivamente a estrutura e formas do financiamento do INE, tendo em conta, nomeadamente, o termo, em 1999, do II Quadro Comunitário de Apoio;
- Completar a cobertura regionalizada do Continente com Direcções do INE.

Estas directrizes serão tidas em conta na preparação do Plano de Actividades do Sistema Estatístico Nacional para 1997, a apreciar oportunamente pelo Conselho Superior de Estatística, documento que explicitará, em pormenor, os objectivos de produção estatística a alcançar ao longo do próximo ano.

Medidas de política

Entretanto, serão preparadas e adoptadas **medidas** visando concretamente apoiar e enquadrar a materialização das opções apresentadas:

Melhorar a cobertura, a qualidade e a actualidade da produção estatística:

- Alargamento da cobertura do conhecimento estatístico da realidade social do País, necessidade já bem identificada também ao nível da União Europeia, cujas iniciativas, neste domínio, o Sistema Estatístico Nacional acompanhará, tendo em conta as especificidades da situação portuguesa;
- Conclusão de um Manual de Qualidade das operações estatísticas e, ouvido o CSE, promoção do alargamento da sua aplicação aos órgãos delegados;
- Aprofundamento da aplicação do modelo informático que desenvolveu para o controle de execução dos seus planos de actividades e, ouvido o CSE, promoção da extensão progressiva da sua aplicação ao controle de execução dos planos de actividades dos órgãos delegados;
- Desenvolvimento de campanhas de sensibilização, junto dos prestadores de informação estatística, no sentido de melhorar o rigor e a prontidão das respostas aos inquéritos do INE e seus órgãos delegados;
- Fomento, junto dos prestadores de informação, da adopção das novas tecnologias de transmissão de dados.

Reforçar a coordenação do sistema:

- Regulamentação, ao nível do CSE, das condições a observar na produção e difusão de estatísticas pelos

órgãos delegados, designadamente as necessárias à sua expressa qualificação e identificação como estatísticas oficiais portuguesas;

- Revisão crítica dos despachos conjuntos de delegação de competências e dos protocolos de colaboração deles consequentes, com vista a introduzir-lhes os ajustamentos que a prática tenha aconselhado e a adaptá-los às reorganizações entretanto ocorridas nos departamentos do Governo em que os órgãos delegados se inserem;
- Revisão do Regulamento Interno do CSE com vista a introduzir maior dinamismo e flexibilidade no seu funcionamento prevendo, em especial, a possibilidade de realizar reuniões restritas, ao nível de conselheiros.

Promover a racionalidade global da produção estatística:

- Remoção definitiva dos obstáculos que persistem no acesso, por parte do INE e seus órgãos delegados, às fontes administrativas de informação estatística;
- Diligências, junto da Assembleia da República, no sentido do levantamento da excepção no âmbito de aplicação da Lei n.º 10/91 aos ficheiros, dados pessoais e respectivos suportes informáticos para a sua utilização na produção de estatísticas oficiais, o que o instituto do segredo estatístico legitima e consente, sem qualquer risco para a privacidade individual.

Ajustar progressivamente a estrutura e formas do financiamento do INE:

- Introdução das alterações nos Estatutos do INE necessárias à redefinição dos meios financeiros indispensáveis ao desempenho das suas atribuições legais, tendo em conta que as disposições estatutárias do Decreto-Lei n.º 280/89, nesta área nunca foram aplicadas, que a gestão financeira e económica do Instituto é acompanhada por uma Comissão de Fiscalização com amplas competências estatutárias, que os relatórios e contas anuais do Instituto são submetidos à aprovação tutelar e à do Tribunal de Contas e, ainda, que a actividade corrente do INE se configura na prática — embora não no plano jurídico-formal — como a de uma entidade concessionária, em exclusivo, do serviço público de produção e difusão das estatísticas oficiais portuguesas, das quais o Estado é o principal utilizador.

Completar a cobertura regionalizada do continente:

- Conclusão da instalação e equipamento da Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo, recentemente criada e já em funcionamento;
- Escolha da localização e instalação da Direcção Regional do Algarve, já autorizada, visando a sua entrada em funcionamento em 1998;
- Viabilização do projecto de ampliação da sede, aproveitando-se para este efeito a autonomia patrimonial que os seus Estatutos lhe conferem.

IV. POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

1. Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)

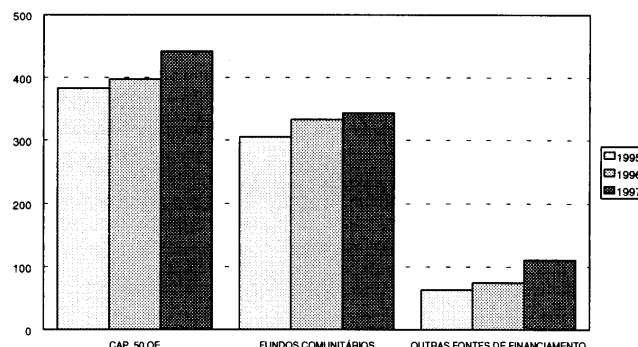
1 — Não obstante a necessidade de prosseguir a trajectória de redução do défice do SPA, traduzida na adopção de uma política firme de consolidação orçamental, em 1997 o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) envolverá um investimento total de cerca de 896 milhões de contos. Este valor:

- representa cerca de 5.5% do PIB e de 20% da FBCF total do País;
- traduz um acréscimo de cerca de 11% em termos nominais face a 1996;
- contribuirá com cerca de 0.5 pontos percentuais para o crescimento da economia;
- contribuirá com cerca de 0.4 pontos percentuais para o crescimento do emprego.

2 — À semelhança do verificado em 1996, cerca de 60% deste investimento será financiado através de recursos nacionais, correspondendo os restantes 40% a fundos comunitários.

PIDDAC 97

Fontes de financiamento



PIDDAC 97

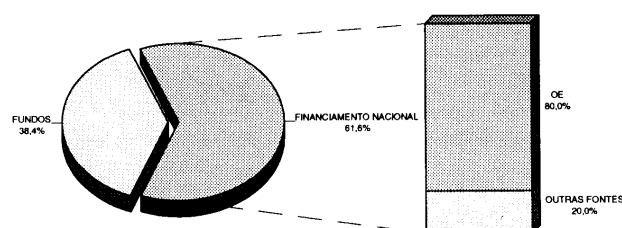
Fontes de financiamento

Fontes de financiamento	Milhões de contos
Capº 50 do OE - Financiamento nacional	441.3
Fundos comunitários	343.8
Outras fontes (autofinanciamento)	111.3
Total	896.3

No financiamento nacional destaca-se o esforço financeiro do Orçamento Geral do Estado — capítulo 50, que apresenta um acréscimo de 10%, traduzindo o empenhamento do Governo em áreas não elegíveis pelo financiamento comunitário, tais como a justiça e a segurança.

PIDDAC 97

Fontes de financiamento

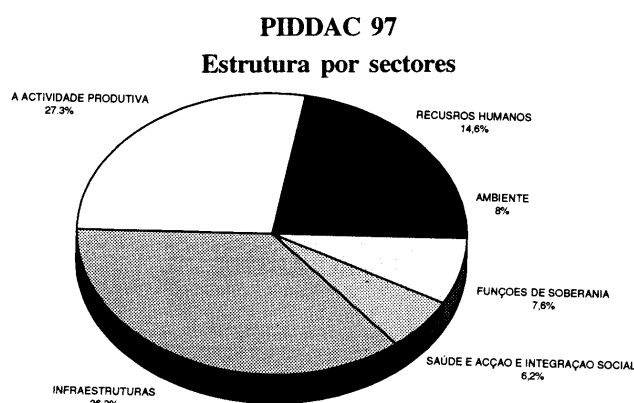


3 — As prioridades de política económica e social do Governo estão reflectidas no PIDDAC 97 através da evolução dos meios financeiros postos à disposição dos diversos ministérios, para investimentos nas suas áreas de actuação.

Com efeito, o reforço do investimento é um dos meios que o Governo irá adoptar para dar resposta a algumas das preocupações que mais afectam hoje a sociedade portuguesa, designadamente no que se refere a:

- Justiça (+29%) e Segurança (+53.7%);
- Emprego (+54.3%);
- Educação (+10.9%) e Saúde (+23.8%);
- Desenvolvimento científico (+21.7%);
- Combate à exclusão social (+11.5%).

Como consequência, aumentará o peso do investimento a realizar pelos respectivos Ministérios no total do investimento associado ao PIDDAC 97, enquanto que o peso do investimento a realizar no âmbito do Ministério do Equipamento se reduzirá ligeiramente.



No entanto, pelo elevado número de projectos em curso e pelo custo naturalmente elevado que lhe está associado, os investimentos na infraestruturização do País, representando mais de um terço do PIDDAC 97, continuarão a deter um lugar de destaque no conjunto dos investimentos da Administração Central.

PIDDAC 97
Investimento por áreas de actuação

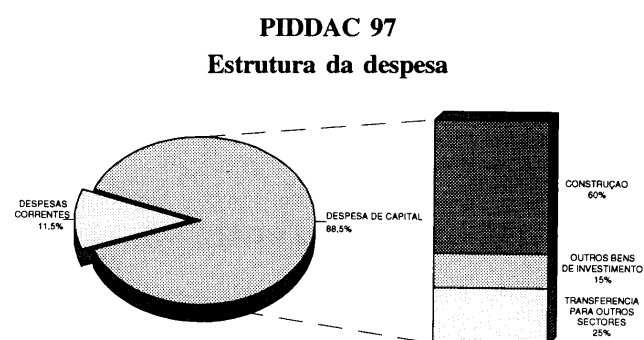
Áreas	%
Infra-estruturas de transportes	36.3
Apoio à actividade produtiva	27.3
Desenvolvimento dos recursos humanos	14.6
Ambiente e revitalização urbana	8.0
Saúde e acção e integração social	6.2
Funções de soberania	7.6

4 — Do total do financiamento associado aos projectos que integram o PIDDAC 97, cerca de 37.5% destina-se a despesas de apoio ao investimento (corpóreo e incorpóreo)

de outros sectores institucionais (que não a Administração Central), através de subsídios e transferências, designadamente no âmbito dos sistemas de incentivos e de outros esquemas de colaboração, como protocolos e contratos-programa, respeitando os restantes 62.2% a investimentos e despesas de desenvolvimento realizados por entidades integradas na Administração Central (Estado e Serviços Autónomos).

5 — Cerca de 88.5% do valor global do PIDDAC 97 envolve despesas de capital e os restantes 11.5% dizem respeito a despesas correntes relacionadas com a execução dos projectos inscritos.

Nas despesas de capital, destacam-se as relativas a construções de diversa natureza (habitação, edifícios e outras), que representam cerca de 60% do total, correspondendo cerca de 15% a outros bens de investimento. Além disso, 25% das despesas de capital inscritas no PIDDAC 97 traduzem-se em transferências para outros subsectores, maioritariamente para o sector privado (empresas e famílias).



6 — Dos cerca de 2060 projectos que constituem o PIDDAC 97, cerca de 50% são de pequena dimensão (< 50 mil contos), envolvendo um investimento de apenas 2% do total.

Em contrapartida, cerca de 3% dos projectos, com dimensão superior a 2.5 milhões de contos, correspondem a 64% do investimento total do PIDDAC 97.

PIDDAC 97
Dimensão dos projectos

	Milhares de contos				
	< 50	50 - 500	500 - 2500	2500 - 5000	> 5000
% do número total de projectos	48.7	40.0	8.4	1.1	1.7
% do investimento total	1.9	14.8	19.5	9.1	54.8

No mapa XI do Orçamento Geral do Estado (em elaboração) encontra-se a indicação de todos os projectos inscritos no PIDDAC 97, a sua inserção em termos de ministério e sector, o valor de investimento que envolve, bem como a sua localização geográfica.

PIDDAC 97
Fontes de financiamento

Milhares de contos

Ministérios	Financiamento Nacional Capº 50 OE	Fundos Comunitários	Outras Fontes	Total
Presidência do Conselho de Ministros	8850	2206	-	11056
Defesa Nacional	1985	-	-	1985
Negócios Estrangeiros	4655	237	-	4892
Finanças	6275	-	-	6275
Administração Interna	8855	-	-	8855
Equipamento, Planeamento e Administração do Território	195900	109432	88684	394016
Justiça	12250	218	6680	19148
Economia	26840	70920	25	97785
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	48500	91262	895	140657
Educação	51150	19838	-	70988
Saúde	30980	18237	-	49217
Qualificação e Emprego	470	3066	7225	10761
Solidariedade e Segurança Social	4800	1500	7324	13624
Ambiente	18950	10695	-	29645
Cultura	10400	2660	250	13310
Ciência e Tecnologia	10390	13495	203	24088
TOTAL	441250	343767	111286	896303

2. Quadro Comunitário de Apoio II

O diagnóstico e as consequentes medidas de correcção referentes ao QCA enunciadas nas GOP 96 foram em grande parte objecto de legislação apropriada entretanto publicada e executada.

Introduziu-se uma coordenação política no QCA e reforçou-se a articulação entre as várias intervenções operacionais.

A consequência foi uma recuperação no atraso da execução em 1996, que aliada à programação de um valor maior de investimento cofinanciado se traduziu por um investimento diário muito superior ao de 1995. No presente momento esta diferença traduz-se num diferencial positivo de 250 000 contos/dia.

Continuou-se com a política de descentralização na gestão, fazendo intervir as Associações de Municípios, Empresariais e de Desenvolvimento Local.

Desencadeou-se o processo de avaliação das intervenções operacionais do QCA por peritos independentes.

Em 1997 executar-se-ão novos ajustamentos na programação financeira, tendo em conta as prioridades da política de desenvolvimento regional e os resultados das avaliações atrás referidas.

Também no próximo ano entrar-se-á numa fase muito especial de concretização das medidas de descentralização, aliadas a processos de simplificação de procedimentos. Tal será visível nos novos regulamentos dos incentivos aos investimentos empresariais (micro-empresas e pequenas e médias empresas), na execução dos Planos Globais de Intervenção, no âmbito da revitalização dos centros rurais, e nas demais medidas de desenvolvimento local.

Programas como a Renovação Urbana, URBAN, e Integração dos Grupos Sociais Desfavorecidos foram devidamente articulados e apresentarão resultados concretos em 1997.

É de esperar em 1997 que o financiamento comunitário seja um elemento dinamizador essencial dos Programas de Desenvolvimento Integrado, destacando-se pela sua importância aquele que terá como pólo central o Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, no Alentejo.

Ainda, como medidas de descentralização das políticas no domínio do desenvolvimento local, ir-se-á proceder à instituição de um conselho de apoio à implementação do Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional, na dependência do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, e envolvendo organizações não governamentais entre outras.

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO 94-99

Un.: 10º Esc.

	Despesa Programada	
	1996	1997
Intervenções Operacionais		
Educação	58 496	62 118
Ciência e Tecnologia	15 770	17 657
Qualificação inicial e inserção no mercado de emprego	23 910	25 576
Melhoria da qualidade e do nível do emprego	23 974	24 214
Formação e gestão dos recursos humanos	89 097	9 624
Formação da Administração Pública	2 124	2 272
Transportes	74 049	80 396
Telecomunicações	17 273	18 505
Energia	29 395	33 186
Agricultura	77 559	78 592
Pescas	10 376	10 894
Indústria	78 678	58 373
Turismo e Património Cultural	17 379	18 285
Comércio e Serviços	13 636	13 848
Ambiente	13 471	19 019
Renovação urbana	25 730	26 792
Saúde	15 452	16 529
Integração econ. e social dos grupos sociais desfavorecidos	12 427	14 000
Promoção do potencial de desenvolvimento regional	32 578	32 516
Norte	25 804	27 260
Centro	15 705	18 707
Lisboa e Vale do Tejo	14 296	19 974
Alentejo	7 788	7 977
Algarve	4 141	4 212
R.A. Açores	22 111	26 563
R.A. Madeira	26 221	18 438
Apoio ao Investimento Autárquico	1 527	1 732
Programa de Assistência técnica	5 838	3 769
PRINEST	1 923	2 010
Total QCA sem Iniciativas Comunitárias	676 627	693 037
REGIS II	8 873	3 696
RESIDER II	588	588
INTERREG-Cooperação transfronteiriça	11 784	2 119
INTERREG-Redes de energia	24 211	2 828
PESCA	1 225	1 225
RECHAR	52	68
EMPLOI-Emprego e D.R. Humanos	1 775	1 831
RETEX	11 596	5 014
LEADER II	6 105	9 374
ADAPT	1 308	1 199
URBAN	2 789	2 256
KONVER II	1 079	956
PME	7 447	7 073
Total das Iniciativas Comunitárias	78 831	67 832
Total FEDER	518 545	455 030
Total FSE	139 827	143 426
Total FEOGA-O	86 813	84 357
Total IFOP	10 274	10 225
FUNDO DE COESÃO	104 556	160 558
Transportes	52 717	90 691
Ambiente	51 826	69 863
Assistência técnica	13	3.5
Total QCA	860 015	921 426

Nota: A despesa programada tem em consideração as reprogramações técnicas em curso.

As relações de negociação constante com a Comissão Europeia permitiram construir plataformas de entendimento e de acompanhamento em parceria em relação ao QCA.

Em 1997 dar-se-á prioridade ao estabelecimento de acordos com a Comissão Europeia no sentido de tornar mais céleres os processos de decisão e as transferências financeiras.

A programação para 1997 que se apresenta tem em consideração a situação actual do QCA II. No entanto, está em curso um processo de reprogramação, ainda não estabilizado, com a Comissão Europeia, sendo a referida programação alterada, em parte, até final do ano.

O ponto de situação relativo ao QCA II em 31 de Agosto revela uma taxa de execução de 46%, prevendo-se que até final do ano se aproxime de 100%, havendo programas em que este valor será ultrapassado.

Verifica-se ainda que a execução do QCA tem evoluído a ritmo mais rápido ao longo de 1996 do que

no ano transacto. Tendo em conta que a despesa programada para 1996 é superior à de 1995, os valores de investimento executado são também superiores, como pode constatar-se.

EXECUÇÃO DO QCA II

	Milhões de contos	Taxa de execução (%)
Em 30 de Junho		
1995	224.8	31
1996	291.7	33
Em 31 de Agosto		
1995*	303.3	42
1996	391.7	46

* A execução do QCA s/iniciativas comunitárias reporta-se a 15 de Agosto.



DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8814/85

ISSN 0870-9963

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.

Os prazos de reclamação de faltas do *Diário da República* para o continente e Regiões Autónomas e estrangeiro são, respectivamente, de 30 e 90 dias à data da sua publicação.

PREÇO DESTE NÚMERO 900\$00 (IVA INCLUÍDO 5%)



IMPRENSA NACIONAL-CASA DA MOEDA, E. P.

LOCAIS DE VENDA DE PUBLICAÇÕES, IMPRESSOS E ESPÉCIMES NUMISMÁTICAS

- Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 1050 Lisboa
Telef. (01)387 30 02 Fax (01)384 01 32
- Rua da Escola Politécnica, 135 1250 Lisboa
Telef. (01)397 47 68 Fax (01)396 94 33
- Rua do Marquês de Sá da Bandeira, 16 1050 Lisboa
Telef. (01)353 03 99 Fax (01)353 02 94
- Avenida de António José de Almeida 1000 Lisboa
(Centro Comercial S. João de Deus, lojas 414 e 417)
Telef. (01)796 55 44 Fax (01)797 68 72
- Avenida do Engenheiro Duarte Pacheco 1070 Lisboa
(Centro Comercial das Amoreiras, loja 2112)
Telef. (01)387 71 07 Fax (01)384 01 32
- Praça de Guilherme Gomes Fernandes, 84 4050 Porto
Telef. (02)31 91 66 Fax (02)200 85 79
- Avenida de Fernão de Magalhães, 486 3000 Coimbra
Telef. (039)269 02 Fax (039)326 30

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário da República» e do «Diário da Assembleia da República», deve ser dirigida à administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E. P., Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 — 1099 Lisboa Codex