



COMPROMISSO PORTUGAL

O Estado da Governação em Junho de 2007

Uma avaliação do desempenho
do XVII Governo Constitucional
na primeira metade da Legislatura
(2005-2007), a partir de estudos
sectoriais promovidos
pelo Compromisso Portugal.

O Estado da Governação em Junho de 2007

Uma avaliação do desempenho
do XVII Governo Constitucional
na primeira metade da Legislatura
(2005-2007) a partir de estudos
sectoriais promovidos
pelo Compromisso Portugal

Índice

Nota Prévia

I
Razões para uma apreciação do Estado
da Governação

II
O desempenho do Governo avaliado
à luz dos seus objectivos

III
Os limites do reformismo governamental

IV
Conclusões

Anexos (em CD)

Avaliação da Eficácia da Acção Governativa desenvolvida durante a primeira
metade da Legislatura nas diferentes áreas.

- 1- Competitividade
- 2- Modernização da Administração Pública
- 3- Plano Tecnológico
- 4- Educação
- 5- Segurança Social
- 6- Desenvolvimento Sustentável
- 7- Cidades
- 8- Ordenamento do território e ambiente
- 9- Justiça

Nota prévia

O Compromisso Portugal é um movimento informal e apartidário de cidadãos. O seu único objectivo é promover o debate público sobre o modelo económico-social mais adequado para o País. Através de intervenções que se pretendem bem fundamentadas e de iniciativas abertas a todos, o Compromisso Portugal tentou encarar de outra maneira a questão do desenvolvimento do País e avançou propostas muito concretas de mudança em relação à situação actual. Uma parte dessa actividade está documentada no livro *Revolucionários!*, que acaba de ser publicado.

As intervenções do Compromisso Portugal não vinculam necessariamente cada um dos seus mais de mil Promotores. Cada Promotor é livre de subscrever ou não cada uma ou a integralidade das propostas e avaliações elaboradas pelos vários grupos de trabalho.

O presente trabalho de avaliação da acção governativa durante a primeira metade da actual legislatura foi coordenado por António Carrapatoso, Joaquim Goes e Rui Ramos, tendo como responsáveis dos vários estudos sectoriais Carlos Pereira da Silva, João Cotrim de Figueiredo, João Pedro Costa, Luís Cortes Martins, Maria Teresa Cavaco, Nuno Ribeiro da Silva, Rodrigo Queirós e Melo, e Teresa Maria Gamito.

I

Razões para uma apreciação do estado da governação

O Compromisso Portugal acredita que é importante que os cidadãos estejam atentos à governação do País e que explicitem regularmente em público a apreciação que fazem do estado de governação e dos desafios que o País tem de enfrentar.

É esse o objectivo do presente estudo. Enquanto movimento de cidadãos, independente de partidos, corporações e grupos de interesse, e sem vocação de governo, o Compromisso Portugal não pretende substituir ninguém e muito menos contestar a legitimidade dos decisores políticos. Deseja apenas contribuir para que o debate público sobre as grandes opções da governação se alargue ao maior número de cidadãos, como aliás acontece normalmente nas democracias mais desenvolvidas.

Foi com este espírito que, em Fevereiro de 2005, o Compromisso Portugal avaliou os programas eleitorais dos dois maiores partidos concorrentes às eleições legislativas -- o Partido Socialista e o Partido Social Democrata -- e que posteriormente analisou o programa apresentado em Março do mesmo ano à Assembleia da República pelo XVII Governo Constitucional.¹

Disse na altura o Compromisso Portugal:

“A verdade é que a situação do País é muito preocupante e que a nossa sociedade não cria actualmente riqueza para sustentar o presente Estado e o modelo social em que vivemos.

(...) Nos tempos mais próximos, o nível de vida dos Portugueses dificilmente irá subir, sendo provável que em certos casos, possa mesmo diminuir, e que o desemprego venha a aumentar.

Para além do Estado/Administração Pública também as famílias têm incorrido em padrões de consumo baseados num crescente e excessivo endividamento que não é possível manter.

Mas se queremos ter esperança e inverter a situação, atingindo os objectivos últimos da nossa sociedade (a melhoria de qualidade de vida de todos os cidadãos, em particular dos mais desfavorecidos), têm de ser feitos sacrifícios e terão de ser finalmente implementadas as reformas estruturais que o Compromisso Portugal, e outros têm defendido por forma a criar mais riqueza que sustente um novo modelo social.

¹ Os documentos então produzidos pelo Compromisso Portugal estão disponíveis no seu site.

A resistência à mudança implica a renovação do discurso político. É fundamental ser capaz de comunicar à opinião pública os objectivos globais que se pretende alcançar, as iniciativas prioritárias e os benefícios esperados, assim como os custos de oportunidade e consequências associados à manutenção da situação actual.”

Continuando a assumir os seus deveres cívicos, vem agora o Compromisso Portugal analisar o estado da Governação a meio da Legislatura de 2005-2009. O método seguido pelo Compromisso Portugal foi o de avaliar o desempenho do XVII Governo Constitucional em função das metas que o próprio Governo estabeleceu no seu Programa, discutido e aprovado na Assembleia da República em Março de 2005, e no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) para 2005-2009, apresentado à Comissão Europeia em Junho de 2005 e revisto em Dezembro do mesmo ano. Sem esquecer, como seria natural, o que o Compromisso Portugal pensa serem os novos desafios para o futuro.

A análise do Compromisso Portugal centra-se fundamentalmente nos aspectos económico-sociais e em particular nas áreas que lhe têm merecido uma maior atenção, como sejam as que se referem ao **(1) Papel do Estado e Administração Pública, (2) Modelo Social, (3) Educação, (4) Justiça, (5) Ordenamento e Ambiente, e (6) Enquadramento à Competitividade Empresarial.**

Esta apreciação do Estado da Governação pretende ser construtiva e visa estimular o actual Governo, os vários agentes políticos e a sociedade portuguesa em geral no sentido de prosseguirem as reformas estruturais que o Compromisso Portugal, entre outros grupos de cidadãos e personalidades da nossa vida pública, tem considerado indispensáveis para a construção de um País de oportunidades para todos, com melhor qualidade de vida e maior coesão social.

II

Os objectivos estabelecidos pelo governo e o seu desempenho

No Programa de Governo, no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) e em intervenções do primeiro-ministro durante a apresentação dos referidos programas, o XVII Governo Constitucional definiu um rumo para o País e assumiu determinados objectivos a serem alcançados durante a Legislatura de 2005-2009.

Destacamos as seguintes afirmações produzidas pelo actual Governo acerca da orientação que procurou incutir à Governação:

“Dar a Portugal um rumo para a sua modernização e desenvolvimento, com coesão social.”

“Mobilizar os Portugueses para o desígnio nacional de Portugal se voltar a aproximar, de forma decidida e sustentada, do nível de desenvolvimento dos países mais avançados da União Europeia.”

“A nossa Agenda é uma agenda para o crescimento. O primeiro desafio é o do crescimento económico. Portugal precisa de retomar uma trajectória de crescimento sustentado e de convergência com a Europa.”

Pretendeu o Governo alcançar estes objectivos através de uma política assente em cinco grandes eixos:

1. Retomar o crescimento da economia de forma sustentada.
2. Reforçar a coesão social numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades.
3. Melhorar a qualidade de vida dos Portugueses num quadro sustentável de desenvolvimento.
4. Elevar a qualidade da democracia, fazendo da justiça um instrumento ao serviço da plena cidadania.
5. Valorizar o posicionamento do País no quadro internacional.

Foi em função dos quatro primeiros eixos, anunciados pelo Governo como estruturantes da sua acção em prol do desenvolvimento e modernização do país, que o Compromisso Portugal procurou avaliar o desempenho da governação na primeira metade da Legislatura. Para isso, o Compromisso Portugal identificou no Programa do Governo e no PEC os objectivos mais relevantes e mais claramente quantificados, de forma a poder realizar uma análise o mais objectiva e factual possível

sobre a eficácia da acção governativa em várias áreas cruciais. Não foi um trabalho fácil. O Governo nem sempre estabeleceu, de forma clara e explícita, quais os objectivos tidos como prioritários, ou lhes deu um carácter quantitativo. Por outro lado, a informação estatística relevante não foi, em vários casos, produzida ou disponibilizada a tempo. Estes dois factos não só prejudicam uma monitorização objectiva da acção governativa, como dificultarão certamente a própria direcção do Governo.

Nos casos em que os objectivos estavam bem definidos e/ou quantificados no Programa do Governo e no PEC, realizou-se uma avaliação do seu grau de cumprimento tendo em consideração, não só a dinâmica de evolução de cada variável, mas também o tempo decorrido da presente Legislatura. Tentou-se assim aferir, de forma integrada e para cada eixo de actuação em particular, o desempenho actual do Governo em função dos desígnios estratégicos por ele próprio estabelecidos para a Legislatura de 2005-2009.

O resultado do exercício pode ser examinado nos seguintes quadros. Note-se que a indicação “probabilidade de cumprimento” não visa descrever simplesmente o caminho andado na primeira metade da Legislatura, mas avaliar a possibilidade de, mantendo-se a trajectória e o ritmo da acção governativa, os objectivos estabelecidos em 2005 serem alcançados em 2009:

O Desempenho do Governo avaliado à luz dos seus objectivos

Avaliação do grau de cumprimento dos objectivos fundamentais do Governo

Probabilidade de cumprimento do objectivo da Legislatura Reduzida Elevada

1. Retomar o crescimento da economia de forma sustentada

| Objectivo | Atingido | Comentários |
|--|----------------------------------|--|
| 1. Atingir o crescimento potencial de 3% na Legislatura | <input checked="" type="radio"/> | PIB Potencial: 2006: 1,6% e 2007E: 1,7%; PIB Real: 2006: 1,3% e 2007E: 1,8% (Fonte: Comissão Europeia e OCDE) |
| 2. Atingir crescimento do PIB que assegure convergência para países mais avançados da União Europeia | <input type="radio"/> | Diferencial médio em 2005-2007 face à UE27: -1,3pp/ano vs. -1,2pp/ano em 2002-2004). Estimativas para 2008 do FMI, OCDE e Comissão mantêm crescimento da economia portuguesa inferior à UE |
| 3. Recuperar os 150.000 postos de trabalho perdidos na legislatura anterior | <input checked="" type="radio"/> | Criação de 41.000 postos de trabalho em 2 anos (1ºT 2005 / 1ºT 2007) |
| 4. Desburocratizar e criar um bom ambiente de negócios | <input checked="" type="radio"/> | Manutenção em 2005 e 2006 do 28º lugar no ranking do Índice de Qualidade do Ambiente de Negócios (WEF; “Business Competitiveness Index”) |
| 5. Transformar o país numa moderna sociedade do conhecimento, melhorando ranking de uso de TICs | <input checked="" type="radio"/> | Perda de um lugar entre 2005 e 2006 no Índice de uso de TICs* do WEF (passagem de 27º para 28º lugar) |
| 6. Subir no ranking de Competitividade do WEF (GCI) | <input checked="" type="radio"/> | Perda de três lugares entre 2005 e 2006 (passagem de 31º para 34º lugar) |
| 7. Reforçar o Investimento em I&D para 0,78% do PIB no sector privado e 1% no sector público | <input checked="" type="radio"/> | Sector Privado: 0,29% em 2005 vs. 0,26% em 2002 Sector Público: 0,43% em 2005 vs. 0,42% em 2004 (Fonte: Eurostat; Informação mais recente não disponível) |

Reforçar a competitividade da Economia

| | Objectivo | Atingido | Comentários |
|---|---|----------|---|
| Consolidar Finanças Públicas e Modernizar Administração Pública | 8. Implementar sistemas de avaliação dos serviços públicos: eficiência da gestão e nível de satisfação das necessidades | | Não são conhecidas quaisquer evoluções em termos de definição de níveis de serviço e de eficiência da sua gestão |
| | 9. Reduzir o deficit público para 3% do PIB através de redução das despesas correntes | | 2006: 3,9%; 2007E: 3,3%. Há que reforçar a actuação do lado da despesa pois apenas 29% da redução do défice em 2006 decorre da redução da despesa. Para 2007, a redução estimada do défice já decorre totalmente da redução da despesa corrente. |
| | 10. Desenvolver (180 dias) plano plurianual de redução da despesa corrente em % do PIB e sua contratualização com Serviços da Administração | | O único indicador de referência a médio prazo existente para a despesa corrente primária é o Relatório de Orientação da Política Orçamental de 2006, que estabelece um valor objectivo para 2009, não assumindo qualquer contratualização com Serviços da Administração Pública |
| | 11. Reduzir o número de funcionários públicos em 75.000 na legislatura | | Reduzido o nº de funcionários em 22.000 em 2 anos |






2. Reforçar coesão social numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades

| | Objectivo | Atingido | Comentários |
|--|---|----------|---|
| | 12. Reduzir para metade o insucesso no ensino básico e na transição para secundário | ? | Ausência de estatística para anos lectivos 2005/2006 e 2006/2007. Taxa de retenção do ensino básico deveria ter evoluído de 11,8% em 2004/2005 para 8,9% em 2006/2007 e 5,9% no final da Legislatura |
| | 13. Duplicar a frequência de jovens em cursos tecnológicos e profissionais de nível secundário | | |
| | 14. Aumentar a formação profissional e aprendizagem ao longo da vida: reduzir para metade a percentagem de jovens (18-24 anos) sem o ensino secundário* | | O programa “Novas Oportunidades” pode afirmar-se como um contributo muito significativo para o cumprimento deste objectivo |
| | 15. Generalizar o ensino de Inglês desde o 1º ciclo do ensino básico | | 99% das escolas oferecem gratuitamente o ensino de Inglês no 3º e 4º ano de escolaridade. 89% dos alunos que frequentam as referidas escolas encontram-se matriculados na disciplina de Inglês |
| | 16. Promover um sistema de Segurança Social sustentável | | Realizada reforma paramétrica, assegurando a sustentabilidade corrente do sistema até 2036, sendo a sustentabilidade global prolongada até 2050 através do recurso ao Fundo de Estabilização da Segurança Social (de um saldo -3,5% do PIB em 2050 com o sistema antigo para um saldo +0,7% com o novo sistema). Não foi entanto, alterada a filosofia (mantém-se opção por um modelo puro de repartição) |
| | 17. Criação de prestação extraordinária de combate à pobreza dos idosos por forma a que nenhum pensionista tenha pensão inferior a 300€ até ao fim da legislatura** | | |

* Este objectivo em concreto não se encontra evidenciado no programa do Governo, mas é um dos objectivos da Estratégia de Lisboa da UE, assumida pelo Executivo, e insere-se claramente no desígnio estratégico do Governo de reforçar as qualificações da população activa

** Sujeito a condição de recursos





3. Melhorar a Qualidade de Vida dos portugueses num quadro Sustentável de Desenvolvimento

| Objectivo | Atingido | Comentários |
|--|--|-------------|
| 18. Convergência ambiental com a Europa - Programa 19 (PIDDAC): Ambiente e Ordenamento do Território |  2005: 159M€; 2007: 104M€ (-34,4%). A redução dos valores previstos no OE dificultará que a convergência seja alcançada | |
| 19. Conclusão e aplicação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) |  Aprovação Cons. Ministros em 2006; por enviar para publicação DR | |
| 20. Atingir 39% de energia consumida a partir de fontes de energia renováveis em 2010 |  2004: 27,7%; 2006: 32,7% (para efeitos da Directiva; Fonte: DGEG)* | |
| 21. Adotar padrões de gestão de energia eficientes (medida através da Intensidade Energética do PIB Portugal/ Média UE**) |  2004: 13% acima da UE; 2005: 16% acima da UE (em divergência com UE; Fonte Eurostat) | |
| 22. Aumentar as receitas turísticas em Portugal |  2004/05: +0,1% (influência do Euro 2004); 2005/06: +7,3%. O aumento das receitas / turista foi de apenas 0,3% em 2004/05 e de 0,9% em 2005/06 (gastos médios entre 582 e 589€ / turista) | |

* Apesar de a energia produzida a partir de fontes renováveis ter aumentado de 12.590GWh em 2004, para 16.125GWh em 2006, o consumo de energia eléctrica também aumentou de 45.500GWh para 49.188GWh nos mesmos anos

** Consumo de energia primária e final por unidade de PIB. Portugal 2004: 238,0 kpe/1000€; 2005 241,4 kpe/1000€. EU27 2004: 211,1kpe/1000€; 2005: 208,1kpe/1000€

4. Elevar a qualidade da democracia, fazendo da Justiça um instrumento ao serviço da plena cidadania

| Objectivo | Atingido | Comentários |
|--|---|-------------|
| 23. Eliminar a burocracia e actos inúteis - cartão único do cidadão, criação de empresas num dia, simplificação de controlos de natureza administrativa |  Aposta positiva na eliminação da burocracia, nomeadamente na área das empresas e simplificação de documentos de identificação | |
| 24. Promover a desjudicialização - reforço da rede de julgados de paz, promoção da criação de centros de arbitragem, transformação de contra-ordenações e transgressões em contra-ordenações |  Não houve um efectivo reforço dos meios de resolução alternativa de litígios, tendo sido adoptadas apenas medidas sectoriais, nem dos julgados de paz. Falta a revisão da lei da arbitragem e criação da lei da mediação. Concretizou-se apenas a transformação de contra-ordenações e transgressões em contra-ordenações | |
| 25. Qualificar a resposta judicial - descongestionamento processual, acção executiva, alçadas, sistema de recursos, resolução de conflitos de competência, ajustamento do mapa judiciário e dos modelos de gestão do sistema judicial, e a organização e funcionamento das magistraturas. |  As medidas de descongestionamento foram apenas pontuais, faltando concretizar as reformas de fundo do sistema: desbloquear a acção executiva, rever o mapa judiciário, os modelos de gestão do sistema judicial, as magistraturas, processo civil e custas judiciais. Falta a adopção de medidas preventivas que previnam o recurso ao sistema judicial | |
| 26. Tornar mais eficaz o combate ao crime e a Justiça Penal , respeitando as garantias de defesa - prioridades da investigação definidas pela AR, revisão do CPP e do CP |  Aprovação da Lei-Quadro de política criminal, estando em desenvolvimento a revisão apenas do processo penal. | |

Estes quadros justificam os seguintes comentários, relativos a cada um dos eixos fundamentais da Governação seleccionados para análise:

1. Primeiro Eixo da Governação: Retomar o crescimento da economia de forma sustentada.

1.1. O objectivo de consolidar uma “estratégia de crescimento para a próxima década” e de retomar a convergência com o crescimento económico da UE ainda não foi alcançado

Em termos de crescimento do PIB, desde o ano 2000 que Portugal não converge de facto para a média europeia. Essa tendência, muito negativa para as aspirações e expectativas dos portugueses, não foi invertida nos últimos dois anos. É verdade que o ritmo de crescimento em Portugal acelerou no primeiro trimestre de 2007, atingindo o correspondente a uma taxa de 2,0%. Mas a comparação com as economias da zona Euro, que cresceram à taxa de 3,1% no mesmo período, continua a ser desfavorável ao nosso País. De facto, o crescimento da economia, a evolução do investimento e o saldo externo ficaram, nos últimos anos, aquém do que o Governo tinha previsto e estabelecido como objectivo no seu Programa de Estabilidade e Crescimento para 2005-2009. Note-se que tal aconteceu numa conjuntura internacional que não foi, em geral, menos favorável do que a assumida nesse programa (por exemplo, em 2006, o produto mundial cresceu 5,4% e o da União Europeia 2,7%).²

O seguinte quadro mostra as diferenças entre o que foi previsto pelo Governo no PEC de Junho de 2005 e o que efectivamente aconteceu:

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|--|------|------|------|------|------|----------|
| | PEC | Real | PEC | Real | PEC | Previsto |
| Crescimento do PIB (em %) | 0,8 | 0,5 | 1,4 | 1,3 | 2,2 | 1,8 |
| Crescimento do Investimento (em %) | 1,9 | 3,8 | 3,0 | -1,5 | 5,1 | 1,9 |
| Crescimento das Exportações (em %) | 3,3 | 1,1 | 6,5 | 8,7 | 8,1 | 7,4 |
| Crescimento das Importações (em %) | 4,0 | 1,9 | 5,1 | 4,3 | 6,4 | 4 |
| Taxa Desemprego (em % da população activa) | 7,4 | 7,6 | 7,7 | 7,7 | 7,6 | 7,5 |
| Saldo Externo (em % do PIB) | -6,2 | -8,6 | -6,0 | -8,7 | -5,7 | -8,5 |

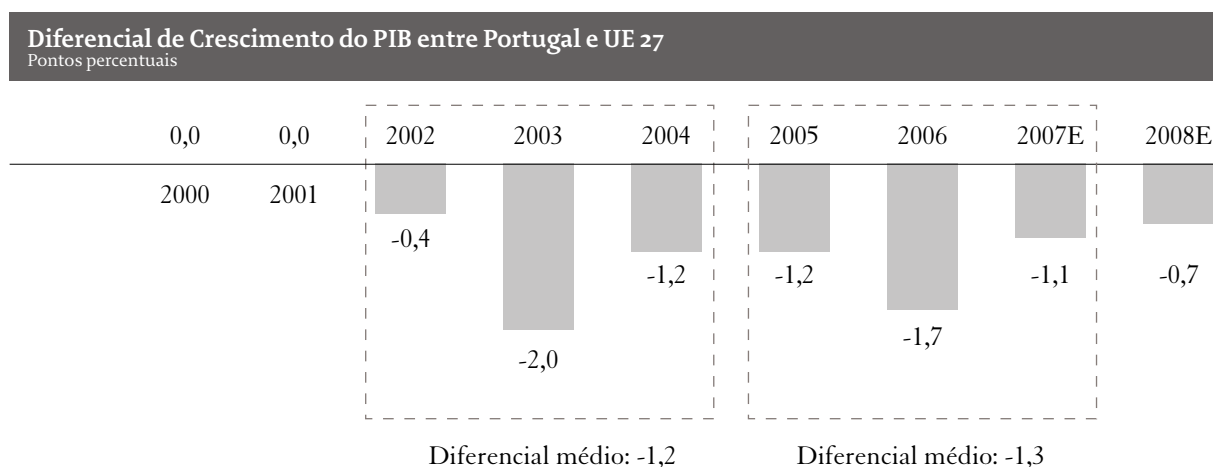
Fontes: Real - Relatório de Orientação da Política Orçamental (Abril de 2007), INE; PEC 2005-2009 - Ministério das Finanças, Junho de 2005.

² De facto, o PEC de Junho de 2005 previa, para a procura externa relevante para a economia portuguesa, um crescimento de 7% no ano de 2006. Ora, o valor mais recente para essa mesma variável, constante do Relatório de Orientação da Política Orçamental (de Abril de 2007), indica um crescimento de 8,4%.

A média anual do crescimento do PIB Nacional entre 2002 e 2004 foi de cerca de 0,4%, enquanto as economias da UE-27 (União Europeia com 27 estados membros) registaram 1,6%. Ou seja, existiu em média neste período um diferencial de crescimento entre Portugal e a UE-27 de 1,2 pontos percentuais. Entre 2005 e 2007 (considerando-se a projecção do Governo como valor de 2007), a média anual de crescimento será de 1,2%, comparando com 2,5% da UE-27. Em suma, neste último triénio teremos continuado a divergir a uma taxa anual que, em média, ronda os 1,3 pontos percentuais. A divergência de Portugal em relação à UE-27 no triénio 2005-2007 deverá ser portanto superior - ou, na melhor das hipóteses, semelhante - à do triénio 2002-2004.

O gráfico seguinte permite visualizar uma evolução que, não sendo negativa, não autoriza qualquer expectativa de que o desígnio de retomar a convergência da economia portuguesa com as economias da UE-27 venha a ser realizado durante a actual Legislatura:

Detalhe da Convergência do PIB com UE 27



| Crescimento do PIB | | | | | | | | | |
|--------------------|------|------|------|-------|------|------|------|-------|-------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007E | 2008E |
| Portugal | 3,9% | 2,0% | 0,8% | -0,7% | 1,3% | 0,5% | 1,3% | 1,8% | 2,0% |
| UE 27 | 3,9% | 2,0% | 1,2% | 1,3% | 2,5% | 1,7% | 3,0% | 2,9% | 2,7% |

Fonte: Comissão Europeia

No entanto, mais do que constatar as diferenças entre as previsões do governo e o que efectivamente se passou - ou do que sublinhar a divergência actual entre a economia portuguesa e o conjunto das economias da UE-27 - importa determinar se foram ou não criadas condições, neste período de 2005-2007, para que, num futuro próximo, a nossa convergência com a Europa se venha finalmente a verificar de uma forma sustentada e significativa. Ora, tal não parece estar ainda garantido. Com efeito, o *crescimento potencial da economia*, que indica o limite possível e estável de crescimento sustentado no futuro, conserva-se muito abaixo dos 2%³, ou seja, longe do objectivo de 3% que o

³ Esse valor seria de 1,6% para 2006 segundo a OCDE e a Comissão Europeia, e de 1,7% para 2007 segundo a Comissão Europeia.

Governo esperava alcançar durante a actual Legislatura. O horizonte não é, de facto, animador. Como o crescimento previsto para 2007 (1,8%) é idêntico ou superior ao actual *crescimento potencial* (1,7%), é de temer que não exista espaço para um crescimento superior, e muito menos sustentável a esse nível, nos próximos anos.

Neste contexto, a relativa anemia do investimento é inquietante. A sua evolução pouco positiva deve-se em parte à diminuição da construção e à redução do investimento público. Esta redução do investimento público, bem mais violenta do que o previsto pelo Governo no PEC, foi imposta por razões de consolidação orçamental, como forma de compensar o aumento da despesa corrente. Quanto ao *investimento empresarial*⁴, só cresceu 1,3% em 2006. A verdade é que ainda não estão criadas no País as condições necessárias para atrair e reter investimento significativo e de qualidade, seja de origem nacional ou estrangeira. Sem este investimento, não seremos capazes de reduzir o desemprego, nem de criar emprego qualificado.

Em intervenções anteriores, o Compromisso Portugal pôs em evidência alguns dos factores que poderão suscitar e trazer para Portugal investimentos que ajudem ao desenvolvimento do País. Por exemplo, (1) a qualificação dos recursos humanos (em geral e em áreas particulares), (2) mercados abertos e em sã concorrência, (3) um sistema fiscal competitivo, simples e transparente, (4) uma relação fácil e desburocratizada entre a Administração Pública e o cidadão, (5) uma justiça célere e eficaz, e (6) uma legislação laboral que combine a segurança com a flexibilidade. Mas o Governo ainda não clarificou em quais destes factores pensa apostar de modo a reforçar a capacidade do País para captar e fixar investimento.

Um desses factores deveria ser certamente o que diz respeito à legislação laboral. Portugal encontra-se muito mal classificado nesta matéria. No contexto da avaliação do *World Economic Forum* sobre a flexibilidade laboral, o nosso País ocupa a 111^a posição entre 125 países. Num contexto de competição global das economias, onde todos os factores de diferenciação contam, só com um mercado de trabalho mais flexível será possível aumentar a produtividade e criar condições para angariar mais investimento, melhorando o crescimento potencial da economia. Não se trata aqui, porém, de cuidar simplesmente da eficiência das empresas. O objectivo deverá ser o de oferecer aos trabalhadores um outro tipo de segurança - a verdadeira segurança que lhes pode dar um ambiente económico mais dinâmico, mais recompensador das qualificações e do mérito e livre da sombra do desemprego de longa duração, onde seja possível aceder a mais e melhores empregos-, em vez da segurança ilusória da lei, materializada na vinculação ao mesmo posto de trabalho por toda a vida.

O Programa do Governo reconhece a importância deste factor, ao referir-se vagamente à necessidade de promover uma evolução da legislação laboral no sentido de “aumentar a capacidade de adaptação das empresas aos desafios da produtividade e da competitividade” e de evoluir para “novas combinações de flexibilidade e segurança no emprego”. Com este fim, o governo prometeu o lançamento no primeiro ano de Legislatura de um *Livro Branco* sobre as relações laborais em Portugal. Tal projecto encontra-se, porém, muito atrasado. A Comissão encarregada de elaborar

⁴ Isto é, o investimento privado sem as despesas de investimento das famílias com habitação.

o referido *Livro Branco* só foi empossada em Novembro de 2006, tendo um ano para produzir o relatório final.

Um investimento de qualidade será também importante para garantir um aumento significativo e sustentado das exportações. Estas tiveram um comportamento favorável em 2006, ano em que parece ter sido possível sustentar a perda de quota nos mercados externos verificada em anos anteriores. Registou-se igualmente uma tendência positiva de alteração do perfil das exportações para produtos de maior valor acrescentado. No entanto, é necessário algum cuidado na análise das exportações de 2006, pois parte do relativo sucesso poderá ter uma natureza excessivamente conjuntural. Com efeito, o País beneficiou de uma procura extraordinária de produtos refinados de origem petrolífera, dada a escassez mundial. Houve ainda um acréscimo significativo de exportações para alguns pequenos países extracomunitários, que poderá não se manter no futuro. Finalmente, está por determinar o modo como a chamada “fraude carrossel” no IVA terá empolado as exportações, nomeadamente de serviços.

O aumento das exportações dependerá da melhoria da competitividade dos produtos e serviços produzidos em território nacional. Ora, acontece que os custos unitários do trabalho em Portugal evidenciam uma tendência pouco positiva face aos nossos concorrentes⁵. A situação de Portugal nos índices de competitividade do *World Economic Forum* continua a evoluir desfavoravelmente. Todos estes factos dão ainda poucas garantias quanto a um crescimento sustentado da nossa Economia, que continua demasiado dependente dos acasos da evolução da conjuntura e da procura externa.

O País não encontrou uma saída clara para os problemas que o têm afligido desde 2000. O alto nível de endividamento das famílias e das empresas limita o crescimento pela via do consumo interno. Apesar do comportamento aparentemente favorável das exportações e das importações (neste último caso, como resultado em parte de um menor consumo e nível de investimento), o saldo externo da nossa economia, determinante do endividamento face ao exterior, continua a exhibir valores piores do que os previstos pelo Governo no PEC.

Perante este cenário, não é aconselhável que se mantenha a ilusão de que um “Plano Tecnológico” liderado pelo Estado e baseado em centenas de medidas pouco articuladas possa funcionar, só por si e apesar dos seus méritos, como uma varinha de condão para o nosso crescimento económico⁶. Há que entender que a tecnologia é essencialmente uma ferramenta para atingir propósitos de inovação e aumento de produtividade, não um fim em si mesmo. O seu valor depende de um contexto sem o qual os seus efeitos serão reduzidos ou anulados.⁷ O verdadeiro “Plano Tecnológico” deveria assentar na qualificação e formação dos Portugueses, na introdução de novas tecnologias

⁵ Com efeito, segundo o Banco de Portugal, os custos unitários do trabalho em Portugal cresceram 2,4% no ano de 2005, por comparação com 0,9% na Zona Euro, e em 2006, 1,8% em Portugal e 0,8% na Zona Euro.

⁶ Embora se deva reconhecer que o Plano Tecnológico unifica os instrumentos de política de inovação no Programa de Governo, importa salientar que (1) não define a relação entre metas e medidas, (2) não envolve suficientemente a Sociedade Civil, e (3) não contempla medidas para obviar a falta de cooperação entre as empresas, o estado, as universidades e as restantes entidades do sistema nacional de inovação.

⁷ Por exemplo, a distribuição a preços reduzidos de computadores - Programa e-escola - seria bem mais eficaz se fosse acompanhada das adequadas acções de formação a alunos e professores e da introdução do computador nos programas curriculares e nas técnicas lectivas das escolas.

na Administração Pública (depois de explicitado o papel e abrangência desta, e revistos os seus processos e organização), no aumento da concorrência em todos os mercados, e especialmente no das telecomunicações, e na promoção, através dos incentivos adequados, de uma melhor interacção entre os estabelecimentos de ensino e as empresas.

Em síntese, é necessário criar condições para que o País possa adquirir vantagens competitivas sustentáveis e suficientes para tornar a economia portuguesa mais independente da conjuntura externa e permitir-lhe finalmente alcançar, de forma consistente e duradoura, um nível de crescimento acima dos 3%.

1.2) A estabilização orçamental registou progressos assinaláveis, mas a evolução ainda carece de ser consolidada.

A evolução do défice orçamental é positiva, apesar de o ano de 2005 ter sido atípico e de transição, com alocações de despesa que podem ser questionadas. Também por isso, a redução prevista do défice entre 2006 e 2007 (de 3,9% para 3,3%) será muito inferior à verificada no período anterior (de 6,1% para 3,9%).

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|---|------|--|------|------|------|------|------|------------------|
| | Real | | PEC | Real | PEC | Real | PEC | Previsão recente |
| Deficit Orçamental (em % do PIB) | 5,4 | | 6,0 | 6,1 | 4,6 | 3,9 | 3,7 | 3,3 |
| Despesa Pública (em % do PIB) | 46,4 | | 47,4 | 47,4 | 47 | 46,1 | 46,1 | 45,1 |
| Despesa Corrente Primária Pública (em % do PIB) | 39,3 | | | 40,6 | 39,8 | 39,9 | 39 | 39 |
| Carga Fiscal (em % do PIB) | 34,8 | | 35,2 | 36,0 | 36,1 | 36,7 | 36,4 | 36,1 |

Fontes: Real – Relatório de Orientação da Política Orçamental (Abril de 2007); INE; PEC 2005-2009 – Ministério das Finanças (Dezembro de 2005); e Relatório de Orientação da Política Orçamental (Abril de 2006).

Ainda é cedo para se afirmar que há uma verdadeira consolidação orçamental e que a mesma é virtuosa para o crescimento económico e para a coesão social a médio prazo. Em 2005, no seu Programa, o Governo criticou a tendência, registada nos três anos anteriores, para um aumento da *despesa pública corrente primária* face ao PIB, de 37,1% (em 2002) para 39,3% (em 2004).⁸ No entanto, passados dois anos, ainda não conseguiu inverter essa tendência de uma forma significativa. Na verdade, essa variável registou um crescimento de 2004 (39,3%) para 2005 (40,6%), estimando o governo que em 2007 o seu valor (39%) se aproxime novamente do atingido em 2004. Uma das medidas anunciadas pelo Governo tinha sido, aliás, a elaboração de um Plano Plurianual de redução da despesa corrente e a sua contratualização com os diferentes serviços da administração pública, no prazo de 180 dias após o início da Legislatura. Nada, a esse respeito, aconteceu até hoje. O único referencial de médio prazo divulgado pelo Governo sobre esta matéria foi o *Relatório de Orientação de Política Orçamental de 2006*, onde se estabeleceu o objectivo de fixar a despesa corrente primária em 37% do PIB em 2009.⁹ Mas este referencial, só por si, não substitui um plano detalhado e acordado com os vários serviços públicos no sentido da sua execução plurianual.

⁸ *Relatório de Orientação da Política Orçamental* (Abril de 2007).

⁹ Este valor de referência, aliás, não parece suficiente para permitir um alívio da carga fiscal excessiva que actualmente prejudica a competitividade do País e dissuade o investimento.

De facto, uma parte substancial da redução do défice orçamental deve-se ao aumento dos impostos e à cobrança de um stock acumulado de dívidas fiscais, e não tanto, como seria desejável, a uma redução da despesa.¹⁰ Da mesma forma, o congelamento salarial na função pública, que tem vindo a permitir controlar as despesas de pessoal no curto prazo, dificilmente será possível de manter no futuro. A despesa pública continua a ser demasiado rígida, dificultando a consolidação uma tendência estrutural clara e significativa de decréscimo. O importante objectivo de reduzir em 75 000 o número de funcionários da Administração Central durante a legislatura, que ajudaria no futuro a uma diminuição da despesa com pessoal, parece pouco provável de ser cumprido. Sendo assim, a consolidação orçamental conseguida, embora positiva, não parece ainda suficientemente sólida. Visto que as receitas fiscais não poderão continuar a crescer como até aqui sem prejudicar a competitividade do nosso sistema fiscal e por essa via as condições do nosso crescimento económico, convém ao Governo apostar mais fortemente na redução das despesas, de modo a realizar pelo menos o objectivo previsto no PEC de Dezembro de 2006 de uma despesa corrente primária de 35,9% do PIB em 2010. Da mesma forma, seria importante traçar uma estratégia clara de obtenção de receitas no futuro, explicitando as várias fontes – impostos, privatizações, taxas sobre utentes e utilizadores, etc.

Outra parte substancial de redução do défice orçamental tem vindo a ser conseguida através de uma forte retracção do investimento público. No seu Programa, o Governo afirmou que o investimento público, sem contributos europeus, iria crescer por ano cerca de 15%. Tal não veio a acontecer (e provavelmente não seria desejável que acontecesse, sobretudo sem estar garantida a sua qualidade), visto que o Governo teve de recorrer ao seu corte drástico para se aproximar, em 2006, do objectivo de diminuição do défice orçamental. Quanto ao investimento público total, o Governo previu que decresceria em termos reais, mas não necessariamente em termos nominais. No entanto, acabou por diminuir 14,9% em 2006, o que faz temer que alguns investimentos necessários e reprodutivos tenham sido adiados. Para 2007, o Governo já prevê um acréscimo de 4,9% contra - 1,5% no PEC.

| | 2006 | | E2007 | |
|--|------|-------|-------|----------|
| | PEC | Real | PEC | Previsto |
| Crescimento Nominal do Investimento Público (em %) | -4,6 | -14,9 | -1,5 | 4,9 |

Fontes: Real – Relatório de Orientação da Política Orçamental (Abril de 2007); INE; PEC 2005-2009 – Ministério das Finanças (Junho de 2005).

¹⁰ Na realidade, a redução registada em 2006 no valor de 2,1 pontos percentuais, deve-se em 38% (0,8 pontos percentuais) ao aumento das receitas fiscais, em 33% à redução das despesas de capital (0,7 pontos percentuais) e unicamente 29% (0,6 pontos percentuais) à redução da despesa corrente. Já no que diz respeito à redução do défice prevista para 2007, o contributo esperado da despesa corrente será determinante, tendo o governo estabelecido um objectivo de redução de 0,8 pontos percentuais - uma redução superior à própria redução total do défice, e que, a verificar-se, não deixaria de ser uma tendência claramente positiva.

De salientar que, no que diz respeito ao investimento público, nomeadamente nos casos em que atinge um maior montante (como acontece com os projectos do novo aeroporto internacional de Lisboa ou do TGV), o Governo ainda não definiu uma metodologia de apreciação e decisão que garanta a respectiva selectividade, controlo e devida responsabilização. Esta, aliás, foi uma matéria em que o Compromisso Portugal já avançou com propostas que incluem a participação de personalidades conceituadas da Sociedade Civil em comissões de avaliação, mandatadas para emitir recomendações sobre os investimentos em causa.

As medidas entretanto tomadas pelo Governo para controlar os gastos públicos em pensões, nomeadamente a equiparação do regime da Caixa Geral de Aposentações com o regime geral e a alteração dos critérios de cálculo, merecem nota positiva. São, sem dúvida, um factor muito relevante para obter uma consolidação orçamental mais estrutural, apesar do impacto negativo nas expectativas dos cidadãos. Deve-se, porém, notar que o problema da sustentabilidade da segurança social não ficou ainda definitivamente resolvido para o futuro. É de prever que as transferências para as famílias -- seja por via das pensões, cuidados de saúde ou outros subsídios -- continuem a pressionar a despesa, até como consequência do envelhecimento da população. Mais tarde ou mais cedo, esta evolução exigirá uma revisão do modelo social, direccionando as prestações para quem delas mais necessita e apertando o controlo dos abusos e fraudes (matéria onde, é justo reconhecer, o Governo tem dado passos positivos).

1.3.) A Modernização da Administração Pública está atrasada

A reforma da Administração Pública é, na história recente de Portugal, uma das reformas mais anunciadas, mas que mais difícil se tem revelado de concretizar. O actual Governo, ao manifestar a sua vontade de enfrentar o que admitiu ser um problema crucial do desenvolvimento do País, criou expectativas que não deverá frustrar. No seu Programa e na apresentação que dele fez, o Governo estabeleceu três linhas de actuação a respeito da Administração Pública: **1)** facilitar a vida ao cidadão e às empresas; **2)** melhorar a qualidade de serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho; e **3)** tornar a Administração Pública amiga da economia, sobretudo através da redução do seu peso.

É óbvio que o esforço de modernização da Administração Pública deveria partir de uma definição mais clara do papel do Estado, nomeadamente do seu posicionamento como garante e/ou prestador de serviços. Infelizmente, o ponto de vista do Governo a esse respeito não foi suficientemente explicitado no seu Programa, como em devido tempo observou o Compromisso Portugal. Em vez disso, o Governo optou por fazer um exercício de cima para baixo de racionalização das estruturas existentes (através, por exemplo, do *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado - PRACE*), sem uma preocupação suficiente com as funções e processos efectivamente desempenhados. Da mesma forma, elencou um conjunto de múltiplas medidas (como no caso do *Simplex - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa* ou no caso do *Plano Tecnológico*), que vão desde o cartão único do cidadão até à simplificação em geral dos procedimentos administrativos, sem explicitar a sua relação com os objectivos de eficiência expressos no Programa do Governo.

Tem existido por parte do Governo um esforço apreciável para concretizar muitas dessas medidas, nomeadamente aquelas de mais fácil e imediata implementação. O Governo não esteve parado. Fez aprovar no parlamento uma Lei da Mobilidade da Função Pública e começou a preparar nova legislação sobre carreiras e vínculos. Mas a maioria das tarefas fundamentais referidas, muitas delas expressas no Programa do Governo e necessárias para a verdadeira modernização da Administração Pública, encontram-se ainda muito atrasadas. Entre estas, poderiam ser mencionadas as seguintes:

- 1) estabelecer um verdadeiro plano plurianual para a Administração Pública e sua contratualização com os diferentes serviços,
- 2) introduzir uma gestão por objectivos, identificando responsáveis concretos,
- 3) rever, aperfeiçoar e alargar a avaliação de desempenho dos agentes (processo apenas iniciado),
- 4) instituir e desenvolver sistemas de avaliação dos serviços públicos, nomeadamente de eficiência da sua gestão e do nível de satisfação das necessidades públicas,
- 5) reanalisar o papel dos órgãos de controle interno da Administração Pública,
- 6) planear estrategicamente a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública,
- 7) estimular a participação das organizações de utentes na avaliação dos serviços e incentivar a participação da Sociedade Civil na gestão das escolas, das unidades de saúde e de acção social, ambiente e cultura,
- 8) diminuir em 75.000 o número de funcionários da Administração Central.

Por outro lado, as propostas entretanto concretizadas (por exemplo, a *Empresa na Hora* ou a *Marca na Hora*), não assentaram numa verdadeira reengenharia de processos, procurando apenas contornar a complexidade das estruturas e processos da Administração Pública, de modo a dar-lhes uma aparência menos assustadora para o cidadão. Por esta via, pode-se melhorar o serviço ao cidadão, mas não se atingirá quaisquer ganhos de eficiência.

Não há dúvida que o País precisa de uma Administração Pública mais prestigiada, mais eficiente e, principalmente, mais orientada para o cidadão, prestando melhores serviços públicos. É por isso urgente estabelecer indicadores de qualidade de serviço para os vários sectores da Administração Pública, que sirvam como referência e estímulo para uma verdadeira reforma estrutural. Os custos da Administração Pública em Portugal têm que passar a corresponder a um real valor acrescentado para os cidadãos.

2. Segundo Eixo da Governação: Reforçar a coesão social numa sociedade com menos pobreza e com mais igualdade de oportunidades.

2.1.) O aumento da coesão social não parece garantido

A diferença entre os mais ricos e mais pobres não tem diminuído em Portugal na última década. Na realidade, segundo os últimos dados disponíveis do *Eurostat*, a relação entre os 20 % mais ricos

e os 20% mais pobres agravou-se nos últimos anos, tendo atingido um índice de 8,2 em 2005, quando a média da UE-25 (União Europeia com 25 estados membros) é de 5. É um sinal forte de que há muito tempo que, no nosso País, não se actua ao nível dos factores estruturais da diferenciação social.

Não é possível calcular ainda os efeitos das medidas tomadas para combater a exclusão e a pobreza (como o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos). No entanto, a melhor forma de aumentar a coesão social de um modo sustentável passa, na opinião do Compromisso Portugal, por cinco vertentes fundamentais: **1)** uma maior concorrência no mercado, de modo a impedir que lucros excessivos e injustos sejam apropriados por alguns; **2)** um programa integrado de combate à pobreza; **3)** uma melhor educação de base que garanta a igualdade de oportunidades para todos os Portugueses, sem excepção; **4)** um sistema fiscal justo e transparente, e progressivo até ao ponto em que não seja um inibidor de criação de riqueza; e **5)** em geral o acesso de todos a serviços públicos fundamentais, tendencialmente gratuitos para os cidadãos de menores rendimentos.

2.2.) O Sistema da Segurança Social ainda não se encontra totalmente viabilizado a longo prazo e não possui os adequados incentivos para uma maior responsabilização individual.

O principal objectivo do programa do Governo no que diz respeito à Segurança Social passava por assegurar a sustentabilidade do sistema a longo prazo. Neste sentido, as medidas adoptadas, embora sendo essencialmente de carácter paramétrico, reduziram a pressão financeira sobre o equilíbrio do sistema, abrindo perspectivas para futuras reformas estruturais. De acordo com os cálculos efectuados pelo Governo, as mudanças introduzidas ajudarão a que, em vez do saldo negativo de 3,5% do PIB previsto para 2050, se possa atingir um saldo positivo de 0,7%. No entanto, este resultado deve ser qualificado por duas observações. Em primeiro lugar, convém lembrar que a melhoria do saldo previsto foi conseguida através da redução gradual da taxa de substituição (relação entre o último salário e o valor da primeira pensão de reforma), a qual passará de 75% em 2006 para 55% em 2050. Em segundo lugar, esta alteração de parâmetros só garante que as receitas correntes do sistema serão superiores às despesas até 2036. A partir desse ano, somente o recurso ao fundo de estabilização da Segurança Social permitirá fazer face aos défices correntes do sistema e atingir saldos positivos. E depois de 2050, a ruptura voltará a estar no horizonte.

Continua assim por fazer uma reforma verdadeiramente estrutural do sistema de pensões. A esse respeito, vale a pena notar que o Compromisso Portugal sugeriu a transição para um regime de capitalização com conta própria, que seria mais justo, incentivador e sustentável, e menos sujeito aos riscos derivados do descontrolo da despesa pública ou de decisões políticas eleitoralistas.¹¹ Só desse modo será possível promover um Sistema de Segurança Social com os adequados incentivos para os cidadãos, assegurando simultaneamente a sua sustentabilidade estrutural e a promoção da coesão social.

¹¹ No sistema sugerido pelo Compromisso Portugal, existiria sempre uma garantia de pensão mínima para quem não tivesse rendimentos ou activos suficientes.

2.3) Algumas medidas positivas na Educação mas ainda sem reformas estruturais de fundo.

O Governo elegeu a melhoria do desempenho do sistema de ensino e o aumento da qualificação dos portugueses como objectivos fundamentais para esta Legislatura. No que diz respeito ao primeiro objectivo, o Programa do Governo estabeleceu como metas a atingir até ao fim da Legislatura a redução para metade da taxa de insucesso escolar no ensino básico e na transição para o secundário, bem como a duplicação da frequência dos cursos tecnológicos ou profissionais. Infelizmente, a inexistência de informação sobre o desempenho do sistema educativo no ano lectivo 2005/2006, não permite avaliar qual o progresso efectuado. Houve algumas mudanças ao nível do enquadramento jurídico da actividade docente, nomeadamente quanto à organização da carreira. No entanto, a falta de avanços no processo de autonomia das escolas, nos sistemas de governo das mesmas e nos mecanismos de avaliação dos professores, todos da maior importância para aperfeiçoar a eficiência do sistema educativo, deixa antever que o Governo terá grande dificuldade em atingir os seus objectivos. Finalmente, a atenção justamente dada às questões de enquadramento e gestão do sistema não deve fazer esquecer, como aparentemente tem acontecido, uma área fundamental para o sucesso escolar, como é a das práticas de ensino.

A acção governativa merece avaliação positiva no que diz respeito ao objectivo de generalizar o ensino de Inglês desde o primeiro ciclo do ensino básico. De facto, as políticas de enriquecimento curricular desenvolvidas na primeira metade da Legislatura, ao nível do envolvimento das entidades promotoras (escolas, associações de pais, autarquias e institutos de línguas) e ao nível do financiamento dos alunos (100€/ano por aluno), possibilitaram que, no presente ano lectivo de 2006-2007, já 99% das escolas do ensino básico ofereçam gratuitamente ensino de inglês nos 3º e 4º anos de escolaridade e 43% das escolas ofereçam ensino de inglês nos 1º e 2º anos. Nestas escolas, aprendem inglês 89% dos alunos matriculados nos 3º e 4º anos e 31% dos alunos do 1º e 2º anos.

Relativamente aos esforços tendentes a melhorar o nível de qualificação dos portugueses, merece particular destaque a iniciativa Novas Oportunidades, que está aliás na linha de propostas anteriores do Compromisso Portugal. Esta iniciativa assumiu objectivos ambiciosos em termos de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas pela população activa, bem como no reforço da oferta de cursos profissionalizantes de nível secundário e de nível básico (3º ciclo). Assim, as Novas Oportunidades pretendem certificar, até 2010, 600 mil adultos no nível básico (3º ciclo) bem como no nível secundário, e formar 210 mil jovens com cursos profissionalizantes de nível secundário no mesmo horizonte temporal. Se os objectivos definidos para esta iniciativa forem cumpridos, será seguramente um importante contributo para atingir a meta da *Agenda de Lisboa* de reduzir para metade a percentagem de jovens (18-24 anos) sem o ensino secundário. Os próximos dois anos vão ser determinantes para aferir da capacidade de execução prática e consistente desta iniciativa.

Também no caso do ensino superior será impossível melhorar significativamente o desempenho do sistema sem reformas de fundo. A este respeito, a muito recente proposta de lei para o novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, actualmente em discussão pública, prevê

mudanças fundamentais, sobretudo no que se refere ao modelo de governo dessas instituições. Alguns aspectos dessa proposta merecem sem dúvida reflexão. Por exemplo, **1)** a definição de critérios mais exigentes para as escolas, tanto de carácter institucional e financeiro, como no que se refere à qualificação do corpo docente; **2)** a ampliação da autonomia e responsabilização da sua gestão, reforçando simultaneamente os mecanismos de fiscalização externa; **3)** a reformulação dos órgãos de governo, impondo a participação no Conselho Geral de membros exteriores, ligados à sociedade civil, num mínimo de 30%; **4)** a previsão de um novo modelo jurídico e institucional – as fundações públicas de direito privado – a adoptar pelas escolas, o qual oferece vantagens de autonomia e flexibilidade de gestão; e **5)** o aprofundamento da separação entre ensino universitário e ensino politécnico, o que poderá eliminar a sobreposição de oferta hoje existente.

Há neste documento pistas que podem ser exploradas para a reforma do ensino superior. No entanto, algumas das críticas feitas à proposta, como as que dizem respeito ao poder discricionário do Governo na passagem de instituições do ensino superior público a fundações, justificam certamente ponderação. Além disso, este Regime Jurídico não pode fazer esquecer a urgência de avançar nas políticas de avaliação das instituições, de modo a promover a exigência, a eficácia e a qualidade da formação dos alunos num quadro de referência internacional, bem como a necessidade de conceber um sistema de financiamento que promova uma sã concorrência entre instituições estatais e privadas, por exemplo através do financiamento público directo dos alunos.

3. Terceiro Eixo da Governação: Melhorar a qualidade de vida dos Portugueses num quadro sustentável de desenvolvimento.

3.1.) A política de Ambiente e Ordenamento do Território ainda não está no centro da estratégia para o desenvolvimento do País

O Governo propôs-se devolver ambição à política de Ambiente e Ordenamento do Território, em especial reforçando a integração das preocupações ambientais e territoriais nas políticas sectoriais (turismo, indústria, obras públicas, agricultura, etc.). No entanto, o cumprimento dos objectivos estabelecidos, nomeadamente a obtenção de níveis de protecção ambiental e de qualidade de vida equivalentes aos europeus, será difícil, caso se mantenham a tendência de redução das verbas destinadas a investimentos em Ambiente e Ordenamento do Território (-34% entre 2005 e 2007), e caso se continue a não promover o envolvimento das autarquias e sociedade civil, sobretudo do sector privado, como parceiros.

Além da falta de investimento, existem outros aspectos menos positivos. Em primeiro lugar, não foram assegurados os financiamentos necessários à conservação dos valores protegidos pela Rede Natura 2000, o que afecta dramaticamente a política de conservação da natureza e da biodiversidade. Em seguida, falta concretizar a Estratégia de Gestão Integrada da Zona Costeira Nacional e, sobretudo, estabelecer uma cada vez mais premente monitorização de zonas de risco. Por fim, deveremos mencionar a ausência de instrumentos estruturantes de gestão do território – como o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e os Planos Regionais de Ordenamento

do Território –, assim como a necessidade de continuar a “excepcionalizar” processos (PIN e agora PIN+), reveladora da entropia nos processos “normais”, apesar do anúncio de medidas relacionadas com a simplificação de procedimentos e maior descentralização e responsabilização municipal na gestão do território..

Para atingir a convergência ambiental com a Europa e promover a coesão territorial, importa dar um novo impulso à política do Ambiente e do Ordenamento do Território. Tal terá de passar por um acrescido envolvimento das autarquias e da sociedade civil, sobretudo do sector privado (a este respeito, cumpre assinalar como nota positiva que a reestruturação do Instituto da Conservação da Natureza promove a possibilidade de parcerias com empresas). Também será necessário garantir a dinamização e clarificação dos sistemas e dos processos associados à actuação no território, evitando o recurso à simplificação por excepção. Convirá ainda optimizar a aplicação dos dinheiros públicos, canalizando-os de preferência para onde não seja possível assegurar a participação privada.

3.2.) Caminha-se (mas devagar) para Qualificar as Cidades e Melhorar o Acesso à Habitação.

No sector da habitação, foram concretizadas (ou anunciadas) algumas medidas positivas. Por exemplo, apesar de ainda não estarem executadas todas as intervenções previstas no Programa Polis, foi lançado o Programa Polis XXI para o próximo ciclo de programação comunitária 2007-2013, que já vem corrigir muitos dos erros de concepção da versão anterior (2000-2006). Foi também revista e está a ser regulamentada e aplicada a Lei do Arrendamento Urbano, mas, apesar de algumas acções já desenvolvidas no sector, ainda não existe o "pacto para a modernização do património habitacional". O quadro legal das Sociedades de Reabilitação Urbana e a constituição de um Fundo de Investimento de Fundos Imobiliários para reabilitação urbana estão por definir. Também não foi apresentado o novo regime legal para a política de solos, nem as suas bases estratégicas. Em suma, falta vencer alguma inacção relativamente a medidas constantes do Programa de Governo.

3.3.) Falta “passar à acção” nas Cinco Áreas Decisivas para um Desenvolvimento Sustentável

O Governo considerou cinco áreas decisivas para um Desenvolvimento Sustentável: 1) Mobilidade e Comunicação; 2) Energia; 3) Turismo; 4) Agricultura e Desenvolvimento Rural; 5) Mar. No entanto, a sua actividade em cada uma dessas áreas até ao fim de 2006 concentrou-se essencialmente na preparação de "estratégias" que detalham e apontam linhas orientadoras, mas não as formas de realização do Programa do Governo, remetendo, em alguns casos, para "Planos de Investimentos" a realizar/ajustar. Assim, apesar de algumas medidas positivas em curso, não será fácil alcançar os objectivos preconizados pelo Governo. Por exemplo, o dinamismo que se verifica no sector logístico deve-se ainda, e sobretudo, à acção do sector privado e não estão criadas a generalidade das condições necessárias para a realização das propostas que constam das Orientações Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário. Da mesma forma, a demora no arranque e a insuficiência de recursos técnicos no sector da Energia fez com que as reformas se tenham quase limitado à publicação de novos diplomas, alguns ainda não regulamentados. Outro problema notório está no reduzido envolvimento

e alinhamento de todos os *stakeholders*, em torno do desenvolvimento do sector do Turismo, onde, apesar de algumas medidas importantes e positivas continua a faltar uma Lei de Bases. No que respeita à Agricultura e Desenvolvimento Rural, nota-se que as medidas tomadas não contemplam (ou chegam mesmo a contrariar) a protecção do ambiente e o desenvolvimento económico e social das zonas rurais, privilegiando sobretudo o investimento público (o Alqueva é um exemplo). À Estratégia Nacional para o Mar continuam a faltar medidas concretas, programadas e calendarizadas e, em geral, verificam-se nesta área, inúmeras partilhas e sobreposições de competências, as quais põem em causa a eficácia da acção.

Assim, consideramos prioritário (1) um maior enquadramento destas áreas no quadro da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, assegurando para cada uma delas o equilíbrio dos três pilares da sustentabilidade, e (2) que, a "passagem à prática" das várias estratégias sectoriais elaboradas, assegure a integração e articulação dos objectivos de cada uma destas áreas entre si e com as restantes políticas do Governo, evitando atropelos de competências e responsabilidades.

4. Quarto Eixo da Governação: Elevar a qualidade da democracia, fazendo da justiça um instrumento ao serviço da plena cidadania.

4.1.) Uma positiva motivação de mudança.

O grande desígnio do Governo para a Legislatura, no que diz respeito à Justiça, é "garantir a efectividade dos direitos e dos deveres e tornar o sistema de justiça um factor de desenvolvimento económico e social". Para atingir esse objectivo, o Governo propôs-se agir em vários domínios, dos quais serão de realçar os seguintes: 1) eliminação da burocracia e dos actos inúteis; 2) "desjudicialização" e resolução alternativa de litígios, nomeadamente pela criação de uma rede de centros de arbitragem; 3) inovação tecnológica da Justiça, através da desmaterialização dos processos judiciais e do Portal da Justiça; 4) melhoria da resposta judicial, por exemplo pela utilização de novas tecnologias e novos modelos de gestão nos tribunais; 5) aumento da eficácia do combate ao crime e da justiça penal, tendo sido prevista a revisão do Código do Processo Penal; e 6) responsabilização do Estado e das pessoas colectivas públicas pelos seus actos perante cidadãos e empresas, reformando o contencioso administrativo e adaptando os Códigos do Procedimento Administrativo e de Procedimento e Processo Tributário. Em Setembro de 2006, muitas destes propósitos passaram a ser abrangidos pelo acordo parlamentar para uma reforma do sistema judicial (o chamado *Pacto sobre a Justiça*), celebrado entre o PS e o PSD.

É de assinalar uma positiva e forte aposta na eliminação da burocracia e dos actos inúteis, nomeadamente na área das empresas. O Governo avançou, nomeadamente, com a *Empresa na Hora*, possibilitando a constituição de sociedades comerciais num único balcão e de forma imediata, eliminou a necessidade de publicação dos actos societários no *Diário da República*, passando a ser divulgados num site da Internet, e permitiu a constituição de sociedades via Internet (*Empresa On-line*). Se bem que atrás se tenha chamado a atenção para os limites destas iniciativas, trata-se

de um esforço que mereceria ser imitado noutras áreas da vida social. No que diz respeito aos documentos únicos, o Governo instituiu o *Documento único automóvel*, e começou a desenvolver a *Informação predial única*. Mas não se registaram progressos com vista a estabelecer o *Cartão comum do cidadão*. Houve ainda um amplo conjunto de medidas de simplificação na área dos registos e notariado, tendo sido criado um procedimento especial, a título experimental, em 5 municípios, de transmissão, oneração e registo de imóveis denominado *Casa Pronta*, visando a eliminação de formalidades dispensáveis. No entanto, não são conhecidas medidas de simplificação de controlos de natureza administrativa noutras áreas.

Na área da "desjudicialização" e resolução alternativa de litígios, registou-se um aumento de processos dirimidos pelos julgados de paz, mas sem que tivesse havido ainda um reforço da rede desta espécie de tribunais, tal como o Governo propusera. Nota-se também a ausência de incentivos à auto-regulação. No que diz respeito à melhoria da resposta judicial, decisiva para elevar a performance do sistema, foram até ao momento tomadas algumas medidas efectivas, mas todas de alcance temporário, como sucede com as medidas realizadas no âmbito do Plano de Descongestionamento dos Tribunais.

4.2.) O mais difícil está por fazer.

A melhoria da organização e funcionamento do sistema judicial exige que as reformas de fundo, urgentes e de carácter duradouro a que o governo se propôs sejam concretizadas o mais rapidamente possível, até porque na sua maioria merecem o consenso dos operadores judiciais e da sociedade em geral. A esse respeito, é absolutamente urgente a realização, nos prazos anunciados, da revisão do mapa judiciário e dos modelos de gestão do sistema judicial, da acção executiva, do regime dos recursos, da organização e funcionamento da carreira das magistraturas, e dos Códigos Penal e do Processo Penal. Sem isso, corre-se o risco de o reformismo governativo se gastar em reformas meramente periféricas.

Urge igualmente uma reforma na área do Processo Civil e das custas e medidas que limitem o recurso ao sistema judicial, como: (1) o reforço da arbitragem e da mediação como formas de resolução de litígios, (2) a revisão da Lei da Arbitragem (lei nº 31/86 de 29 de Agosto) e a criação de uma nova lei da mediação, (3) incentivos à auto-regulação, (4) a concessão de benefícios fiscais para os mecanismos de garantia contratual, e (5) punição severa da litigância de má-fé.

Pode, assim, concluir-se que a acção governativa revela avanços importantes na área da desburocratização, com reflexos muito positivos na vida dos cidadãos e das empresas, mas que falta ainda a concretização das medidas de fundo, cujo calendário, aliás, já foi divulgado no âmbito do *Pacto sobre a Justiça*. Em termos simples, falta ainda fazer o mais difícil. O objectivo de "garantir a efectividade dos direitos e dos deveres e tornar o sistema de justiça um factor de desenvolvimento económico e social" está ainda longe de ter sido alcançado.

III

Os limites do reformismo governamental

A análise feita leva-nos a concluir que as medidas tomadas pelo XVII Governo Constitucional desde 2005 não parecem suficientes para atingir uma parte significativa dos principais objectivos assumidos para a Legislatura, tendo em conta a evolução e tendência até ao momento. É verdade que o Governo enfrentou algumas situações insustentáveis com um zelo reformista que é justo saudar. No entanto, não o fez sempre com a profundidade necessária, e tendeu a manter uma distância em relação à Sociedade Civil que impediu a criação de um ambiente favorável às reformas.

1. O Governo demonstrou ímpeto reformista

O XVII Governo Constitucional encontrou, em 2005, uma situação muito difícil, que exigia providências imediatas para atingir a consolidação orçamental, melhorar os serviços do Estado e suscitar a criação de riqueza no país. O Governo definiu metas a alcançar, e, de um modo geral, demonstrou vontade de alterar o *statu quo*.

Apesar de atrasos, especialmente na reforma da Administração Pública, o Governo tem procurado de uma forma geral honrar os compromissos do seu Programa. A sua determinação para decretar mudanças não pareceu inicialmente afectada pelo mau acolhimento de algumas das reformas por parte de certos grupos corporativos e profissionais, ou por parte dos utentes dos serviços atingidos. Há muito tempo que governos portugueses não mostravam tal empenho em propor e levar a cabo reformas.

2. O reformismo do Governo nem sempre tem tido um impacto estrutural

No entanto, as mudanças assumidas pelo Governo nem sempre foram para além da redução de custos através da alteração de parâmetros. Muitas vezes, as decisões tomadas pelo Governo não afectaram estruturalmente o modo como o Estado funciona nem a relação dos cidadãos com o

Estado. Determinadas por necessidades urgentes, também não parecem estar devidamente integradas numa visão clara e consistente de transformação do País.

De facto, reformas mais estruturais exigiriam inevitavelmente um debate sobre o papel e a organização do Estado, que o Governo não tem mostrado empenho em promover. Do ponto de vista de um aprofundamento das reformas, conviria esclarecer questões importantes como, por exemplo: **1)** quais as atribuições prioritárias do Estado; **2)** quando é que o Estado deve ser garante de serviços, e quando é que deve ser garante e simultaneamente prestador de serviços; **3)** que lugar pode existir nos serviços públicos para a iniciativa privada; ou **4)** em que situações deve o Estado permanecer como accionista de empresas.

A formulação de uma agenda de reformas estruturais teria ainda de passar pela discussão de princípios básicos relativos ao modelo social (particularmente no que diz respeito à concepção dos direitos sociais mínimos a garantir), ao sistema de educação (atendendo à possibilidade de autonomia das escolas e liberdade de escolha de alunos e encarregados de educação), e ao modo de funcionamento dos mercados (especialmente no que respeita à garantia de uma concorrência e abertura flexível em todos os mercados desde o dos factores, como o laboral, até ao dos bens e serviços não transaccionáveis e ao de capitais). No geral, o Governo tem evitado enfrentar estas questões de princípio.

Desse facto, resultou uma acção reformista que, embora meritória, se tem revelado até agora demasiado limitada para que seja possível atingir o objectivo de "pôr o País a aproximar-se de uma forma decidida e sustentada do nível de desenvolvimento dos países mais avançados da Europa, numa trajectória de crescimento convergente e com coesão social". Por exemplo, um dos efeitos da não alteração do funcionamento da Administração Pública e do modelo social tem sido a manutenção de uma pressão excessiva para o aumento da despesa corrente primária.

3. O Governo não tem aproveitado suficientemente a Sociedade Civil

É de saudar a determinação demonstrada pelo Governo em muitas áreas da governação. No entanto, o Governo nem sempre soube ou quis evitar situações de exagerada crispação e confronto, quer com parceiros sociais, quer com utentes de serviços do Estado e com o público em geral. Tal atitude, longe de facilitar as mudanças, pode ter gerado novos obstáculos no caminho das reformas. Nomeadamente, o Governo não pareceu suficientemente interessado em encontrar formas e meios para explicar convenientemente os benefícios que se poderão alcançar a médio e longo prazo de medidas que, no imediato, terão um efeito gravoso. O Governo também raramente teve o cuidado e o engenho de envolver no processo de reformas os grupos afectados pelas transformações decretadas, por exemplo procurando nesses grupos campeões para a causa da mudança. Em vez disso, tendeu frequentemente a comportar-se como se as reformas só pudessem efectuar-se em guerra com a Sociedade.

Esta atitude tem certamente raízes fundas na história do País. Tradicionalmente, o Estado e as forças políticas em Portugal pouco aproveitaram as organizações e iniciativas da Sociedade Civil. A relação do Estado com a Sociedade Civil é aliás muitas vezes perversa, reduzindo-se à promiscuidade entre os grandes interesses económicos e o poder político. No entanto, o Estado e as forças políticas têm um grande potencial por explorar na Sociedade Civil. Esta é constituída por muitos cidadãos e instituições qualificados e respeitados, com capacidades e competências múltiplas, que muito poderiam contribuir um processo de mudança, seja com recomendações sobre reformas mais importantes ou sobre investimentos públicos de maior montante, seja com a sua participação na governação das escolas ou no apoio social.

Seria importante que o Governo respeitasse e aproveitasse melhor tudo aquilo que a Sociedade Civil em Portugal é e está disponível para dar. Para isso, precisaria certamente de confiar mais na capacidade dos cidadãos para assumir iniciativas e responsabilidades. Finalmente, seria importante que o Governo demonstrasse uma firme vontade de zelar para que não se crie em Portugal um clima que leve os cidadãos a temerem qualquer tipo de retaliação, directa ou indirecta, por expressarem livremente as suas opiniões.

IV

Conclusões

Quando o XVII Governo Constitucional entrou em funções, a situação do País era muito difícil. Fruto de uma melhoria da conjuntura internacional mas também de uma acção determinada do Governo, que tem vindo a implementar muitas das medidas previstas no seu Programa, foi possível parar, e em alguns casos inverter, as tendências mais negativas, se bem que a situação continue plena de desafios. No entanto, apesar desse esforço ainda estamos longe de alcançar o objectivo prioritário definido pelo Governo, e partilhado pela maioria dos Portugueses, de "pôr o País a aproximar-se de uma forma decidida e sustentada do nível de desenvolvimento dos países mais avançados da Europa, numa trajectória de crescimento convergente e com coesão social".

O Compromisso Portugal considera que, tendo em conta a evolução registada até ao momento e caso não seja alterada a trajectória seguida, será difícil alcançar uma parte significativa dos principais objectivos assumidos pelo Governo para a Legislatura de 2005-2009, nomeadamente no que diz respeito ao seguinte:

- Atingir um *crescimento potencial da economia* de 3% (é actualmente de 1,6%)
- Melhorar significativamente a competitividade da economia, medida pela posição no *ranking do World Economic Forum*, onde temos vindo a descer de lugar
- Criar um ambiente de negócios que promova o investimento de qualidade
- Alcançar um Estado mais prestigiado e eficiente, com uma despesa corrente primária controlada e numa tendência decrescente significativa face ao PIB, e capaz de prestar serviços públicos de maior qualidade
- Diminuir a taxa de abandono escolar em 50% sem o que não haverá igualdade de oportunidades
- Reduzir a pobreza e a diferença entre os mais ricos e os mais pobres
- Proporcionar níveis de protecção ambiental e de qualidade de vida equivalentes aos europeus

Tal como o Compromisso Portugal tem vindo a sugerir, para que o País volte a convergir, será essencial o reforço e aprofundamento das reformas estruturais nas seguintes áreas:

1. Do Estado e Administração Pública:

- Separar a função do Estado como garante e a função do Estado como prestador directo de serviços
- Planear a saída do Estado a curto prazo das Empresas em que participa (excepções a fundamentar), pois tal actividade não constitui uma das suas atribuições fundamentais e pode criar situações de conflitos de interesse, promiscuidade e concorrência distorcida.
- Estabelecer um processo de planeamento plurianual e de gestão por objectivos
- Estabelecer indicadores de qualidade de serviço objectivos com responsáveis concretos e métricas actualizadas e controladas
- Rever os principais processos com a respectiva simplificação e informatização
- Recrutamento, selecção e desenvolvimento dos quadros de topo compensando-os competitivamente
- Nova metodologia para aprovação de investimentos públicos de montante ou impacto significativo

2. Da Educação:

- Maior autonomia das escolas e universidades com contratualização dos seus projectos educativos e definição de objectivos educativos mínimos a atingir
- Alteração do modelo de governação
- Criação de mecanismos de avaliação das escolas com consequências práticas, aplicados por uma entidade independente
- Liberdade de escolha para o cidadão
- Concorrência sã e financiamento adequado para as escolas e universidades do Estado e privadas

3. Dos Mercados e enquadramento à competitividade:

- Abertura, flexibilidade e maior concorrência em todos os mercados, desde o mercado de factores (por exemplo, mercado laboral) até ao dos bens e serviços não transaccionáveis
- Explicitação dos factores de diferenciação em que se deve apostar para atrair e reter investimento de qualidade, identificação de objectivos e medidas concretas para os mesmos

4. Do Modelo Social:

- Explicitação dos direitos sociais a proteger pelo Estado
- Elaboração de programa integrado de combate à pobreza envolvendo também organizações da sociedade civil
- Programar a transição progressiva do novo sistema para um sistema de capitalização com conta própria

5. Da Qualidade de Vida e do Desenvolvimento Sustentável

- Reforçar o investimento (do Estado ou envolvendo o sector privado) na qualificação das infraestruturas ambientais

- Simplificar e clarificar os sistemas e processos de intervenção no território e diminuir, sem recurso a excepções, os tempos de apreciação e aprovação
- Conservar e valorizar os valores naturais, incluídos nas Áreas Protegidas e Rede Natura, divulgando-os e contratualizando e financiando a sua gestão.
- Pôr em prática, articular e equilibrar as estratégias sectoriais associadas ao desenvolvimento sustentável, sem sobreposições de responsabilidades e competências, em especial nas áreas relacionadas com o Território e o Mar.

6. Da Justiça:

- Adopção urgente de medidas duradouras e eficazes na melhoria da resposta judicial que é oferecida aos cidadãos
- Racionalização da gestão do sistema judicial e revisão da organização e funcionamento das magistraturas
- Revisão da justiça penal e reforma do processo civil
- Adopção de medidas preventivas que visem prevenir o recurso ao sistema judicial e incentivo do recurso aos mecanismos alternativos de resolução de litígios

Por tudo isto, é desejável que a Presidência Europeia neste ano de 2007 e a aproximação das eleições legislativas de 2009 não distraiam o Governo do caminho das reformas. O ímpeto reformista até agora demonstrado pelo Governo terá que ser, pelo contrário, reforçado e aprofundado para que os objectivos últimos do seu Programa sejam alcançados.

É importante que, para bem de Portugal, o Governo seja bem sucedido na sua acção. Também para isso, o Compromisso Portugal propõe que o Governo apresente a curto prazo uma revisão do seu programa até final da Legislatura, tendo em conta as alterações entretanto ocorridas no enquadramento, a experiência governativa adquirida e a diferença verificada até agora entre os objectivos e o desempenho.

Nesse Programa revisto, que constituiria um novo compromisso do Governo, mais actual e adaptado às novas circunstâncias e desafios, deveriam ser melhor detalhados e quantificados os objectivos a alcançar até 2009, bem como as medidas fundamentais a implementar para os atingir. Seria igualmente importante que o Governo assegurasse o acesso, em tempo útil, a informação sobre os principais indicadores da governação, de forma a possibilitar a monitorização do cumprimento dos objectivos estabelecidos. O Governo teria assim não só um instrumento de orientação actualizado para a sua própria acção, como estaria a contribuir para enraizar em Portugal uma cultura política que valorizasse a transparência e a orientação para resultados, permitindo o escrutínio objectivo da Governação pelos cidadãos interessados.
